

DISCUSSIONOTA GEMEENTELIJKE HERINDELING ROND ZUTPHEN

1) Achtergrond van de herindelingsdiscussie

De provincie Gelderland is in het najaar van 2000 gestart met de formele herindelingsprocedure voor het gebied rond de Achterhoek en de Graafschap. Er heeft al informeel vooroverleg plaatsgevonden met de gemeenten in dit gebied. Uitkomst van dit vooroverleg is dat een verdieping wenselijk werd geacht van de herindelingsdiscussie. De kwaliteit van de argumentatie (argumenten voor en tegen bepaalde argumenten) moest op een hoger peil worden gebracht. Deze behoefte bestond vooral in relatie tot de herindelingen rond de centrumgemeenten Doetinchem en Zutphen. Deze discussienota spitst zich op de gemeentelijke herindeling in het gebied van de Graafschap en met name de positie van de gemeente Zutphen in de regio Stedendriehoek.

Vragen die rond de positie van Zutphen centraal staan zijn. Aan welke voorwaarden moet de gemeente Zutphen voldoen om een gelijkwaardiger positie in de Stedendriehoek te kunnen waarmaken? Op welke manier kan Zutphen haar centrumfunctie (het voorzieningenniveau) voor het verzorgingsgebied de Graafschap het beste waarmaken? Hoe kan de positie van de gemeente Zutphen in de regio Stedendriehoek worden versterkt via herindeling?

Deze discussienota is als volgt opgebouwd. Eerst worden drie alternatieven en drie aspecten onderscheiden die in de herindelingsdiscussie rond Zutphen centraal staan (paragraaf 2). Vervolgens worden per aspect de mogelijke effecten van drie alternatieven in kaart gebracht (paragraaf 3, 4, en 5). Paragraaf 6 geeft een overzicht van de effecten per alternatief. De scores geven een indruk van de relatieve voordelen en nadelen van de drie alternatieven. De discussienota wordt afgesloten met vraagpunten voor de herindelingsdiscussie (paragraaf 7).

2) Alternatieven en aspecten

Het doel van deze nota is het op een hoger peil brengen van de discussie over de herindeling rond de gemeente Zutphen. In deze nota worden drie alternatieven meegenomen. De drie alternatieven zijn gekozen met het oog op de positie van de gemeente Zutphen.

- **Alternatief A:** de zogenaamde '*nul-optie*' voor Zutphen. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen zelf niet bij de herindeling betrokken is, maar de omliggende gemeenten in de Graafschap (en eventueel de Achterhoek) wel. Het gevolg is dat de gemeente Zutphen op haar huidige inwonertal (35.000) blijft steken en wordt omringd door één of meer gemeenten die haar in inwonertal benaderen, evenaren of zelfs overtreffen. Een combinatie van de gemeenten Lochem, Vorden, Gorssel en Warnsveld komt uit op 45.000 inwoners.
- **Alternatief B:** de '*oostelijke optie*'. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen wel wordt betrokken bij de herindeling van de Graafschap (Zutphen, Warnsveld, Gorssel, Vorden en Lochem). In het gebied van de Graafschap ontstaan in dat geval één grote gemeente (85.000 inwoners) of twee grotere gemeenten. De combinatie Zutphen, Warnsveld en Gorssel heeft 55.000 inwoners, Lochem en Vorden samen 30.000 inwoners.
- **Alternatief C:** de '*westelijke optie*'. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen haar schaalvergroting zoekt in de gemeenten aan de overkant van de IJssel: Brummen en Voorst. Op die manier zou een gemeente ontstaan van 80.000 inwoners. Bovendien lijkt het (gezien hun oriëntatie op de gemeente Zutphen) logisch dat ook de gemeente Warnsveld en de kern Eefde uit de gemeente Gorssel aan deze combinatie worden toegevoegd. Het inwonertal van de nieuwe gemeente Zutphen zou dan stijgen tot ongeveer 95.000 inwoners.

In de nota worden drie aspecten meegenomen. De achterliggende gedachte van de keuze voor de drie groepen aspecten is dat de drie alternatieven die in het onderzoek worden betrokken voor deze aspecten een verschillende uitwerking kunnen hebben.

- **Aspect a:** Aspecten die betrekking hebben op de *bestuurskracht* van gemeenten en het opheffen van *knelpunten* in het functioneren van gemeenten. Bij bestuurskracht gaat om het vermogen om de gemeentelijke taken op een adequate manier te kunnen behartigen. Bij knelpunten kan worden gedacht aan bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten. Ook de maatschappelijke samenhang in de nieuwe gemeente is een belangrijk aandachtspunt.
- **Aspect b:** Aspecten die betrekking hebben op het *voorzieningsniveau* in de centrumgemeente en de omliggende gemeenten. Zutphen (35.000) heeft op het gebied van de voorzieningen een verzorgingsfunctie voor een veel groter gebied (100.000 tot 120.000 inwoners). Het gaat om de gevolgen voor het draagvlak voor de voorzieningen in de gemeente Zutphen zelf en het voorzieningsniveau in de omliggende gemeenten in relatie tot het voorzieningsniveau in Zutphen.
- **Aspect c:** Aspecten die betrekking hebben op de (sociaal-economische) *ontwikkelingsfunctie* van de gemeente Zutphen in de regio Stedendriehoek (Zutphen, Deventer en Apeldoorn). Hierbij zijn drie onderdelen van belang. In de eerste plaats de bestuurlijke en ruimtelijke voorwaarden om een veel ambitieuzere taakstelling op dit gebied te realiseren. In de tweede plaats de mogelijkheden tot compleet bestuur (integrale afwegingen tussen stad en platteland). In de derde plaats de mogelijkheden voor de gemeente Zutphen om voldoende tegenspel te bieden tegenover de beide andere (veel grotere) gemeenten in de regio Stedendriehoek.

3) Mogelijke effecten voor de bestuurskracht

Bij de bestuurskracht van gemeenten zijn twee elementen te onderscheiden. Ten eerste de bestuurskracht (het vermogen om gemeentelijke taken een adequate manier te behartigen) als zodanig. Ten tweede kunnen er specifieke bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten bestaan. In samenhang met de knelpunten is de maatschappelijke samenhang van de gemeenten een afzonderlijk aandachtspunt.

bestuurskracht

Bij de bestuurskracht van de gemeenten moet een onderscheid worden gemaakt tussen de gemeente Zutphen en de overige gemeenten in het gebied. Voor de overige gemeenten geldt het uitgangspunt binnen het kabinetsbeleid dat er een minimumniveau aan gemeentelijke basiskwaliteit wenselijk is. In deze nota gaan we vanuit er dat de nieuwe gemeenten rond Zutphen vanuit het aspect van de bestuurskracht minimaal 20.000 inwoners moeten hebben. Dat betekent dat voor de omliggende gemeenten het effect van alle drie alternatieven positief zal zijn.

Een voorwaarde is wel dat combinaties van gemeenten worden gevormd met een schaal van tenminste 20.000 inwoners. Dit is afhankelijk van de gekozen combinaties van gemeenten. Zeker als ook combinaties met gemeenten in de Achterhoek bij de voorstellen worden betrokken zijn er voldoende combinaties mogelijk om te komen tot bestuurskrachtige gemeenten rond Zutphen.

De bestuurskracht van de gemeente Zutphen is een ander verhaal. Voor de bestuurskracht moet niet alleen worden gekeken naar het minimumdraagvlak, maar ook naar de knelpunten in het licht van de specifieke taakstelling van de gemeente. Als centrumgemeente heeft Zutphen een andere taakstelling dan de overige gemeenten in de Graafschap. Vanuit de gemeente Zutphen geeft men zelf aan dat vooral op het punt van het ambtelijke vermogen versterking nodig is van de gemeentelijke organisatie. Het gebrek aan bestuurskracht komt vooral naar voren bij grote beleidsprocessen. Dan blijkt dat de gemeentelijke organisatie kwetsbaar is door de vele éénmansfuncties.

Alternatief A (de 'nuloptie' voor Zutphen) verandert niets aan deze situatie en pakt dus negatief uit voor Zutphen. De beide andere alternatieven leveren herindelingsvarianten op die getalsmatig wel een voldoende bestuurskrachtige nieuwe gemeente Zutphen opleveren.

Een apart aandachtspunt bij alternatief B vormt de omvang van de nieuwe gemeente Zutphen. Vanuit de bestuurskracht (in combinatie met de knelpunten en de maatschappelijke samenhang) geredeneerd zou een tweedeling in de Graafschap voldoende zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de combinaties Zutphen, Warnsveld, Gorssel en de combinatie Lochem, Vorden. Naast een sterke centrumgemeente Zutphen (55.000 inwoners, met doorgroeimogelijkheden naar 65.000 inwoners) ontstaat in die variant ook een sterke gemeente Lochem (30.000 inwoners). Bij de keuze tussen één gemeente in het gebied van de Graafschap en een tweedeling moet een afweging worden gemaakt tussen de voordelen van één gemeente qua bestuurskracht voor Zutphen en de nadelen voor Lochem en Vorden. Ook bij alternatief C speelt de omvang van de nieuwe gemeente Zutphen een rol. Hier dient een afweging te worden gemaakt tussen de voordelen van herindeling qua bestuurskracht voor de gemeente Zutphen en de nadelen van de herindeling met Zutphen voor de gemeenten Brummen en Voorst.

knelpunten en maatschappelijke samenhang

Alternatief A is niet alleen negatief vanuit de bestuurskracht van de gemeente Zutphen, maar leidt ook niet tot het oplossen van ruimtelijke en bestuurlijke knelpunten rond Zutphen. Deze knelpunten hebben vooral betrekking op de maatschappelijke samenhang. De maatschappelijke samenhang is het sterkst tussen de gemeente Zutphen en de gemeente Warnsveld en de kern Eefde in de gemeente Gorssel. Maar ook met de rest van de gemeente Gorssel en de gemeenten Brummen en Voorst bestaat een sterke maatschappelijke samenhang. Naast een grenscorrectie met de gemeente Brummen zou geredeneerd vanuit de knelpunten rond Zutphen in ieder geval een samenvoeging met Warnsveld en Gorssel (wellicht met uitzondering van het landelijke gebied richting Lochem) moeten plaatsvinden. Alternatief B voldoet aan deze eis. Voor Zutphen is alternatief C daarom alleen aanvaardbaar in combinatie met alternatief B. De knelpunten vereisen in ieder geval een samenvoeging met Warnsveld en Gorssel.

Met name bij de alternatieven B en C is ook de positie van de gemeenten Vorden en Lochem van belang. Als Vorden en Lochem zich zouden oriënteren op de gemeenten in de regio Achterhoek zou dit kunnen leiden tot een aantasting van de centrumfunctie van Zutphen voor dit deel van de regio Stedendriehoek. Bij de afwegingen die dan worden gemaakt zou de problematiek van Zutphen onvoldoende worden betrokken. Ook zou het leiden tot een verzwakking van de regio Stedendriehoek. De regio Stedendriehoek zou dan onder de cruciale grens van 400.000 inwoners vallen. Voor alternatief C (een westelijke oriëntatie van Zutphen) geldt dit gevaar nog sterker dan voor alternatief B.

Alternatief C (een samenvoeging van Zutphen met Brummen en Voorst) levert ook andere problemen op met betrekking tot de maatschappelijke samenhang. Binnen de gemeente Voorst is de kern Twello meer georiënteerd op de gemeente Deventer. Het lijkt dan ook niet logisch de gehele gemeente Voorst bij Zutphen te voegen. Binnen de gemeente Brummen is de industriële kern Eerbeek meer georiënteerd op de gemeente Apeldoorn. Ook hier lijkt een toevoeging aan Zutphen van de gehele gemeente Brummen vanuit het perspectief van de maatschappelijke samenhang niet logisch. Daar staat tegenover dat de nieuwe gemeente Zutphen (vanuit het oogpunt van de bestuurskracht) de belangen van de kern Eerbeek waarschijnlijk beter zou kunnen behartigen dan de oude gemeente Brummen.

4) Mogelijke effecten voor het voorzieningenniveau

Op het gebied van het voorzieningenniveau heeft Zutphen een centrumfunctie voor een verzorgingsgebied dat veel groter is dan de omvang van de gemeente. Als relatief kleine gemeente (35.000 inwoners) heeft Zutphen een relatief groot verzorgingsgebied (ruim 100.000 inwoners). Uit het ontwikkelingsplan 'Zutphen Vitale Stad' blijkt dat Zutphen zich ten doelt stelt haar centrumfunctie duurzaam te versterken. Naast de verdere profilering van Zutphen als Justitiestad streeft de gemeente naar een versterking van de regionale voorzieningen op het gebied zorg, onderwijs en cultuur. Andere belangrijke voorzieningen die op stapel staan zijn een containerterminal in de haven en de ontwikkeling van een multifunctioneel gebied rond het spoor, met als blikvanger de recreatieboulevard 'Family Mall'. Het huidige (soms geringe) draagvlak voor deze voorzieningen moet met kracht worden uitgebouwd.

Bij de inschatting van de mogelijke effecten moet ook weer een onderscheid worden gemaakt tussen de gevolgen voor de gemeente Zutphen en de gevolgen voor de andere gemeenten in het verzorgingsgebied (de Graafschap). Bij de keuze voor alternatief A (de 'nuloptie' voor Zutphen) komt het draagvlak voor de regionale voorzieningen in twee opzichten onder druk.

In de eerste plaats ontbreekt bij het doorvoeren van de 'nuloptie' het financiële draagvlak om de nodige investeringen te doen om het voorzieningenniveau in Zutphen minimaal op peil te houden. Een voorbeeld daarvan is de schouwburg in Zutphen (de Hanzehof). In de komende periode is hiervoor een investering nodig van 10 miljoen gulden. Deze investeringen komen ten goede aan het hele verzorgingsgebied, maar moeten worden opgebracht door de gemeente Zutphen zelf.

In de tweede plaats komt het draagvlak voor de voorzieningen onder druk te staan als in de omgeving van Zutphen een nieuwe gemeente met een vergelijkbare (of zelfs grotere) omvang wordt gevormd. Een dergelijke nieuwe gemeente heeft mogelijk de ambities heeft om concurrerende regionale voorzieningen te realiseren en uit te breiden. In een nieuwe gemeente Lochem zouden bijvoorbeeld (in vergelijking met nu) meer oude gemeenten aan de schouwburg in Lochem meebetalen. Het resultaat zou een versnippering van de regionale voorzieningen in de Graafschap zijn.

De alternatieven B en C zijn voor Zutphen aantrekkelijk in vergelijking met de 'nuloptie'. De noodzakelijk investeringen in de schouwburg kunnen in alle varianten van beide alternatieven worden gerealiseerd. Bovendien lijken er naast het handhaven van voorzieningen ook meer mogelijkheden te zijn voor het uitbreiden van de voorzieningen. Een voorbeeld van een dergelijke voorziening is het realiseren van een kunststofatletiekbaan. Voor alternatief C geldt verder dat de herindeling van de gemeente Warnsveld en Gorssel van belang is. Als deze gemeenten niet met Zutphen worden samengevoegd bestaat net als bij alternatief A (maar in iets minder sterke mate) het risico van versnippering van regionale voorzieningen, zoals de schouwburgvoorziening, in de Graafschap.

Voor de andere gemeenten in de Graafschap geldt dat een afweging moet worden gemaakt tussen het lokale voorzieningenniveau in de eigen gemeente en het regionale voorzieningenniveau in het verzorgingsgebied rond Zutphen als geheel. Als een eventuele winst aan lokale voorzieningen binnen de eigen gemeentegrenzen ten koste gaat van het regionale voorzieningenniveau dan zouden het verzorgingsgebied als geheel en de afzonderlijke gemeenten in alternatief A (de 'nuloptie' voor Zutphen) toch slechter af zijn dan in de huidige situatie. Een vergelijkbare afweging geldt ook voor de alternatieven B en C. Naarmate de gekozen variant met Zutphen meer inwoners heeft is (bijvoorbeeld één gemeente in de Graafschap) is het financiële draagvlak voor een verdere uitbreiding van het voorzieningenniveau op regionaal niveau groter, maar is ook het risico groter dat de uitbreiding van de regionale voorzieningen ten koste gaat van het lokale voorzieningenniveau.

5) Mogelijke effecten voor de ontwikkelingsfunctie

Bij de ontwikkelingsfunctie van de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek kunnen we een drietal elementen onderscheiden. In de eerste plaats moeten er voor de gemeente voldoende uitbreidingsmogelijkheden zijn om haar ruimtelijke taakstelling (op het gebied van wonen en werken) te kunnen waarmaken. In de tweede plaats moet een herindelingsalternatief voldoende mogelijkheden bieden voor het maken van integrale afwegingen tussen stad en platteland (compleet bestuur). In de derde plaats moet een alternatief voor Zutphen de bestuurlijke en ruimtelijke voorwaarden bieden om een gelijkwaardige partner te zijn in de regio (het stadsgewest) Stedendriehoek.

Uitgangspunt bij het beoordelen van de mogelijke effecten van de drie alternatieven is de positie van Zutphen binnen de Stedendriehoek vanuit de gedachte van de netwerkstad. In de schets van de Toekomstcontouren voor het stadsgewest Stedendriehoek wordt een beeld geschetst van een stedelijk netwerk in het groen. Het stedelijk netwerk heeft een meerwaarde ten opzichte van de drie afzonderlijke steden (Apeldoorn, Deventer en Zutphen). Een apart aandachtspunt is het voorzieningenniveau. Een hoog voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd door plaatselijke profilering en door interstedelijke afstemming. Niet iedere stad in de regio hoeft dezelfde voorzieningen te hebben. Een groter draagvlak maakt het mogelijk enkele grootschalige voorzieningen in de regio Stedendriehoek te realiseren.

ruimtelijke taakstelling

Bij de ruimtelijke taakstelling van Zutphen tot 2020 zijn op het gebied van het wonen geen noemenswaardige knelpunten te verwachten. Een knelpunt is er wel op het terrein van het werken. De vraag in Zutphen naar bedrijventerreinen tot 2020 is 85 ha terwijl het aanbod 65 ha is. Dit maakt een eerdere ontwikkeling van het bedrijventerrein Eefde-West (grondgebied van de gemeente Gorssel) noodzakelijk. Deze ontwikkeling kan Zutphen dus binnen alternatief A (de 'nuloptie') niet op haar eigen grondgebied realiseren. Na 2020 zijn er voor Zutphen ook geen uitbreidingsmogelijkheden meer op eigen grondgebied. Ook bij een vergroting van de ruimtelijke taakstelling biedt alternatief A onvoldoende uitbreidingsmogelijkheden voor de gemeente Zutphen.

Alternatief B (de 'oostelijke optie') is vanuit het perspectief van de ruimtelijke taakstelling nauwelijks gunstiger. Het alternatief schiet zeker tekort bij een verruiming van de ruimtelijke taakstelling binnen de Stedendriehoek, terwijl het onduidelijk is of de gemeente Zutphen voldoende uitbreidingsmogelijkheden heeft om haar taakstelling na 2020 waar te maken. Indien Vorden en Lochem zich in alternatief B oriënteren op gemeenten in de Achterhoek zou vanuit het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling van Zutphen in ieder geval een deel van Vorden bij Zutphen moeten worden gevoegd.

Alternatief C (de 'westelijke optie') biedt Zutphen wel ruime ontwikkelingsmogelijkheden op de lange termijn. Zowel bij het doortrekken van de huidige taakstelling na 2020 als bij het vergroten van de taakstelling van Zutphen binnen het stadsgewest Stedendriehoek. Een samenvoeging van Zutphen met de gemeenten Brummen en Voorst geeft de gemeente Zutphen de mogelijkheid tot het realiseren van het IJsselstad-model: een dubbelstad aan weerszijden van de IJssel. Bezwaren die vanuit Zutphen zelf tegen dit model worden aangevoerd zijn de kwetsbaarheid van het historische centrum van Zutphen en de noodzaak tot het aanleggen van infrastructurele voorzieningen over de IJssel. Een mogelijk alternatief voor het IJsselstad-model is het dorpenstad-model waarbij de uitbreiding van Zutphen vooral wordt gezocht in de kernen Brummen en Eerbeek.

compleet bestuur

Compleet bestuur houdt in dat gemeenten ruime keuzemogelijkheden hebben en integrale afwegingen kunnen maken tussen stad en platteland. De gemeente Apeldoorn heeft van oudsher de mogelijkheid tot compleet bestuur. Ook de gemeente Deventer heeft sinds de samenvoeging met Diepenveen een behoorlijk buitengebied en voert op dit moment het project Landstad Deventer uit. Zutphen bestaat vrijwel uitsluitend uit stedelijk gebied en heeft dus geen mogelijkheid tot compleet bestuur. Alternatief A (de 'nuloptie' voor Zutphen) brengt uiteraard geen verandering in deze situatie.

Alternatief B biedt op het punt van compleet bestuur meer mogelijkheden dan alternatief A. Er zijn meer mogelijkheden tot een evenwichtige uitbouw van de stad en het aanleggen van een betere infrastructuur, zoals het ontwikkelen van het bedrijventerrein Eefde-West en de ontsluiting van Zutphen richting de A1. Een discussiepunt in dit verband is de positie van de (plattelands)gemeente Gorssel. Er zijn vanuit het perspectief van compleet bestuur twee argumenten om ook Gorssel bij Zutphen te voegen. In de eerste plaats kan binnen een nieuwe (grote) gemeente Zutphen een betere afweging worden gemaakt tussen stad en platteland. In de tweede plaats is de gemeente Gorssel een integraal onderdeel van de stedelijke agglomeratie. Daar staat als argument tegenover dat de gemeente Gorssel zich los van Zutphen beter kan specialiseren op de ontwikkeling van het platteland.

Ook alternatief C scoort goed op het punt van compleet bestuur. Het alternatief sluit goed aan bij de wenselijkheid van een integrale aanpak van de 'rode' en 'groene' contouren in het gebied uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Dit levert wel een discussiepunt op met betrekking tot de positie van de gemeente Voorst, die een 'groene' taak heeft binnen het stadsgewest Stedendriehoek. Men kan zich afvragen of het niet wenselijk is dat de gemeente Voorst om die reden buiten de herindeling met de gemeente Zutphen blijft. Voorst zou dan een groene 'buffergemeente' kunnen zijn tussen de drie grote stedelijke gemeenten in het stadsgewest en zich kunnen specialiseren op de plattelandsontwikkeling.

netwerkstad

Het concept van de 'netwerkstad' veronderstelt dat de drie steden in de regio Stedendriehoek gelijkwaardige partners zijn. Op dit moment is binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente Zutphen onvoldoende tijd en kwaliteit beschikbaar om een goede gesprekspartner te zijn in de regio. Het optreden van de gemeente Zutphen in de regio Stedendriehoek is meer reagerend dan initiërend. Alternatief A zou hierin geen verandering brengen. Alternatief B heeft wel positieve effecten voor de positie van Zutphen in de regio Stedendriehoek. Alternatief B past bij de ambities van Zutphen om de gemeente Deventer qua groeitempo te volgen. De gemeente Zutphen heeft op dit moment niet de ambities om Deventer in dit opzicht voorbij te streven. Verder levert dit alternatief (in tegenstelling tot alternatief A) voor Zutphen meer menskracht op binnen het ambtelijk apparaat om beter tegenspel te kunnen bieden tegen de gemeenten Apeldoorn en Deventer. Er is dus een duidelijke relatie tussen de bestuurskracht en het tegenspel van Zutphen tegenover de andere grote gemeenten in de Stedendriehoek.

In vergelijking met alternatief B biedt alternatief C meer mogelijkheden voor een versterking van de positie van Zutphen ten opzichte van de twee andere grote gemeenten in de Stedendriehoek. De achterliggende gedachte achter het concept van de 'netwerkstad' is dat een grotere gelijkwaardigheid tussen de drie grote steden meer synergie oplevert. Alternatief C levert (zeker in combinatie met de gemeenten Warnsveld en Gorssel uit alternatief B) een gemeente Zutphen op die over voldoende bestuurlijke en ruimtelijke voorwaarden beschikt om zich qua ambitieniveau te kunnen meten met de gemeente Deventer. Ook de kloof tussen Apeldoorn en Zutphen zou in alternatief C kleiner worden.

6) Overzicht van de effecten per alternatief

Op basis van de inschatting van de mogelijke effecten per aspect kan een matrix worden ingevuld waarbij de drie alternatieven worden gescoord op de drie aspecten. Uitgangspunt bij het toekennen van scores is de versterking van de positie van de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. De scores geven een totaalindruk van de relatieve voordelen en nadelen van de in deze discussienota betrokken alternatieven. Daarbij gaan we gemakshalve even voorbij aan allerlei specifieke vragen die de drie alternatieven opleveren.

| | Aspect A (bestuurskracht en knelpunten) | Aspect B (voorzieningen- niveau) | Aspect C (ontwikkelings- functie) |
|---------------------------------------|---|--|---|
| Alternatief A (‘nul-optie’) | score: - | score: - | score: - |
| Alternatief B (‘oostelijke optie’) | score: + | score: + | score: +/- |
| Alternatief C (‘westelijke optie’) | score: +/- | score: + | score: + |

Uit de matrix valt af te leiden dat alternatief A (de ‘nul-optie’) voor Zutphen op alle drie aspecten negatief uitpakt. Het leidt niet tot een vergroting van de bestuurskracht en tot de oplossing van de bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten rond Zutphen. Het regionale voorzieningenniveau in de Graafschap zou met achteruitgang worden bedreigd. Tenslotte biedt dit alternatief onvoldoende mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van de gemeente en voor de invulling van ruimtelijke taakstelling na 2020. De beide andere alternatieven scoren op alle aspecten hoger dan alternatief A. Op het punt van het voorzieningenniveau scoren beide alternatieven positief. Een voorwaarde lijkt wel dat ook de gemeenten Warnsveld en Gorssel bij alternatief C worden betrokken. Anders dreigt een versnippering van regionale voorzieningen in de Graafschap.

Op de andere aspecten bestaan wel duidelijke verschillen tussen de twee alternatieven. Beide alternatieven leveren voldoende bestuurskrachtige gemeenten op, maar alternatief C levert door de oriëntatie van Zutphen in westelijke richting wel het gevaar op dat knelpunten in oostelijke richting onvoldoende worden opgelost en de positie van de Graafschap binnen de regio Stedendriehoek wordt verzwakt. Op het punt van de ontwikkelingsfunctie scoort alternatief B beter dan alternatief A, maar slechter dan alternatief C. Het is de vraag of alternatief B Zutphen voldoende ontwikkelingsmogelijkheden geeft voor de langere termijn. Alternatief C lijkt als enige voldoende ruimtelijke voorwaarden te bieden voor een hoger ambitieniveau van Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. Vanuit de verschillende aspecten lijkt het optimale plaatje voor de gemeente Zutphen en de regio Stedendriehoek een combinatie van de varianten B en C.

7) Vraagpunten voor de herindelingsdiscussie

Hoewel in de bovenstaande matrix (paragraaf 6) tentatief scores worden gegeven voor de drie alternatieven op de drie aspecten, is het niet de bedoeling om tot een eindoordeel te komen over de verschillende alternatieven. Doel van de discussienota is vooral de argumenten voor en tegen bepaalde alternatieven op een rij te zetten. Dit is gedaan vanuit het perspectief van het versterken van de positie van de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. De argumenten moeten met name een aanzet bieden voor een goede inhoudelijke discussie over de gewenste toekomstige ontwikkeling van het gebied de Graafschap. Op die manier wordt bereikt dat een meer heldere discussie ontstaat over de alternatieven en een meer verantwoorde keuze kan worden gemaakt tussen de alternatieven.

Om enige structuur te geven aan de discussie over de herindeling rond de gemeente Zutphen worden tot besluit van deze discussienota nog enige vraagpunten geformuleerd. Deze vraagpunten zijn opgebouwd rond de drie aspecten die in de discussienota centraal staan en eindigt met vraagpunten die betrekking hebben op de afweging tussen de drie alternatieven.

vraagpunten over de bestuurskracht en knelpunten (aspect a)

- Hoe beoordeelt u op dit moment de bestuurskracht van de gemeenten Zutphen en de omliggende gemeenten? Op welke punten schiet de bestuurskracht tekort om de taken van de gemeente nu en in de toekomst op een adequate manier te kunnen behartigen?
- Wat is vanuit het oogpunt van de bestuurskracht van Zutphen de gewenste omvang van een nieuwe gemeente Zutphen? Is een inwonertal van 55.000 voldoende of is voor een adequate taakbeheerting op langere termijn een grotere schaal nodig?
- Wat is de wenselijke omvang van de nieuwe gemeenten in de omgeving van Zutphen vanuit het gewenste minimumniveau aan basiskwaliteit, de specifieke taakstelling van deze gemeenten en de relatieve krachtsverhouding van deze gemeenten tot de nieuwe gemeente Zutphen?
- Welke specifieke bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten bestaan er in de omgeving van de gemeente Zutphen? In welke mate kunnen deze knelpunten worden opgelost via intergemeentelijke samenwerking en via gemeentelijke herindeling?
- Hoe sterk is de maatschappelijke samenhang tussen Zutphen en (delen van) de omliggende gemeenten (met name Warnsveld, Gorssel, Brummen en Voorst)? In hoeverre maakt deze maatschappelijke samenhang een herindeling met de gemeente Zutphen wenselijk?
- Wat is de meest wenselijke herindelingsoptie voor de gemeenten Vorden en Lochem? Is het wenselijk dat deze gemeenten worden heringedeeld met gemeenten in de Achterhoek? Welke gevolgen heeft dat voor de Graafschap en de regio Stedendriehoek?

vraagpunten over het voorzieningenniveau (aspect b)

- Wat is het huidige regionale voorzieningenniveau binnen de gemeente Zutphen? Wat zijn de belangrijkste regionale voorzieningen? Welke beleidsvoornemens en wensen bestaan er in de gemeente Zutphen en het verzorgingsgebied ten aanzien van regionale voorzieningen?

- Welke regionale voorzieningen in de gemeente Zutphen komen onder druk te staan als Zutphen buiten de gemeentelijke herindeling zou blijven? Hoe groot is in dit verband het risico van versnippering van regionale voorzieningen in de Graafschap?
- Welke regionale voorzieningen zouden kunnen worden gerealiseerd als Zutphen via gemeentelijke herindeling een grotere bedrijfseconomische en ruimtelijke schaal krijgt?
- Wat is het huidige lokale voorzieningenniveau in de gemeenten rond Zutphen? Wat is de invloed van de uitbreiding van de regionale voorzieningen in de centrumgemeente Zutphen op de lokale voorzieningen in de omliggende gemeenten?
- Wat is de invloed van de verschillende herindelingsalternatieven op het voorzieningenniveau in de regio Stedendriehoek? Welke plaatselijke profilering hebben de grootschalige voorzieningen in Zutphen ten opzichte van de grootschalige voorzieningen in Apeldoorn en Deventer? Op welke manier kan hierover het best interstedelijke afstemming worden bereikt?

vraagpunten over de ontwikkelingsfunctie (aspect c)

- Welke ruimtelijke taakstelling is wenselijk voor de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek? Een ruimtelijke taakstelling die uitgaat van het huidige ambitieniveau of een taakstelling met een (relatief) hoger ambitieniveau ten opzichte van Apeldoorn en Deventer?
- Moet de gemeente Zutphen haar uitbreidingsmogelijkheden vooral in oostelijke richting zoeken (de Graafschap) of juist in westelijke richting (de sprong over de IJssel)?
- Verdient bij een keuze voor uitbreiding in de westelijke richting het IJsselstad-model de voorkeur of het dorpenstad-model? Is het voor een uitbreiding in oostelijke richting nodig om een deel van de gemeente Vorden aan Zutphen toe te voegen?
- Welke herindelingsvariant geeft Zutphen meer mogelijkheden tot compleet bestuur in de zin van het maken van integrale afwegingen tussen stad en platteland? In welke mate is compleet bestuur noodzakelijk voor de stedelijke ontwikkeling van Zutphen en de regio Stedendriehoek? In welke mate is compleet bestuur wenselijk voor een goede ontwikkeling van het platteland?
- Is het wenselijk de gemeenten Gorssel en Voorst (of delen van die gemeenten) buiten een herindeling met Zutphen te houden in verband met hun 'groene' taak binnen de regio Stedendriehoek.
- Wat is op dit moment de relatieve positie van Zutphen ten opzichte van Apeldoorn en Deventer binnen de 'netwerkstad'? Welke herindelingsvariant biedt voldoende bestuurlijke en ruimtelijke voorwaarden om Zutphen een meer gelijkwaardige positie te geven?

vraagpunten over de afweging tussen de drie alternatieven

- Hoe scoren de drie alternatieven op het aspect van de bestuurskracht, inclusief het oplossen van de aanwezige (bestuurlijke en ruimtelijke) knelpunten en de maatschappelijke samenhang?
- Hoe scoren de drie alternatieven op het aspect van het voorzieningenniveau?
- Hoe scoren de drie alternatieven op het aspect van de (stedelijke) ontwikkelingsfunctie?
- Welk alternatief of welke andere herindelingsvariant is het meest optimaal voor de gemeente Zutphen, de omliggende gemeenten, de Graafschap en de regio Stedendriehoek?

BIJLAGE BIJ DE DISCUSSIONOTA PROVINCIE GELDERLAND RESULTATEN VAN DE MATERIAALVERZAMELING EN ANALYSE

1) Inleiding

Het onderzoek van de Universiteit Twente voor de provincie Gelderland is gericht op het op een hoger peil brengen van de discussie over de herindeling rond de gemeente Zutphen. In het onderzoek worden drie alternatieven meegenomen. De drie alternatieven zijn gekozen met het oog op de positie van de gemeente Zutphen.

- **Alternatief A:** de zogenaamde '*nul-optie*' voor Zutphen. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen zelf niet bij de herindeling betrokken is, maar de omliggende gemeenten in de Graafschap (en eventueel de Achterhoek) wel. Het gevolg is dat de gemeente Zutphen op haar huidige inwonertal (35.000) blijft steken en wordt omringd door één of meer gemeenten die haar in inwonertal benaderen, evenaren of zelfs overtreffen.
- **Alternatief B:** de '*oostelijke optie*'. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen wel wordt betrokken bij de herindeling van de Graafschap (Zutphen, Warnsveld, Gorssel, Vorden en Lochem). In het gebied van de Graafschap ontstaan in dat geval één grote gemeente (85.000 inwoners) of twee grotere gemeenten.
- **Alternatief C:** de '*westelijke optie*'. Deze optie houdt in dat de gemeente Zutphen haar schaalvergroting zoekt in de gemeenten aan de overkant van de IJssel: Brummen en Voorst. Op die manier zou een gemeente ontstaan van 80.000 inwoners. Bovendien lijkt het logisch dat (gezien hun oriëntatie op de gemeente Zutphen) ook de gemeente Warnsveld en de kern Eefde uit de gemeente Gorssel aan deze combinatie worden toegevoegd. Het inwonertal van de nieuwe gemeente Zutphen zou dan stijgen tot ongeveer 95.000 inwoners.

In het onderzoek worden drie (groepen) aspecten meegenomen. De achterliggende gedachte van de keuze voor de drie groepen aspecten is dat de drie alternatieven die in het onderzoek worden betrokken voor deze aspecten een verschillende uitwerking kunnen hebben.

- **Aspect a:** Aspecten die betrekking hebben op de *bestuurskracht* van gemeenten en het opheffen van *knelpunten* in het functioneren van gemeenten. Bij bestuurskracht gaat om het vermogen om de gemeentelijke taken op een adequate manier te kunnen behartigen. Bij knelpunten kan worden gedacht aan bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten.
- **Aspect b:** Aspecten die betrekking hebben op het *voorzieningsniveau* in de centrumgemeente en de omliggende gemeenten. De gemeente Zutphen (35.000) heeft op het gebied van de voorzieningen een verzorgingsfunctie voor een veel groter gebied (100.000 tot 120.000 inwoners). Het gaat om de gevolgen voor het draagvlak voor de voorzieningen in de centrumgemeente Zutphen zelf en voor het voorzieningsniveau in de omliggende gemeenten in relatie tot het voorzieningsniveau in Zutphen.
- **Aspect c:** Aspecten die betrekking hebben op de (sociaal-economische) *ontwikkelingsfunctie* van de gemeente Zutphen in het stadsgewest Stedendriehoek (Zutphen, Deventer en Apeldoorn). Hierbij zijn twee onderdelen van belang. Ten eerste de bestuurlijke en ruimtelijke voorwaarden om een veel ambitieuzere taakstelling op dit gebied te realiseren. Ten tweede de mogelijkheden voor de gemeente Zutphen om voldoende tegenspel te bieden tegenover de beide andere (veel grotere) gemeenten

De materiaalverzameling en analyse richtte zich op drie soorten gegevens. Voor elk van de soorten gegevens geef ik kort aan welke onderzoeksmethoden zijn toegepast.

Per aspect is eerst bekeken welke *motieven* (beoogde effecten) ten grondslag liggen bij de beleidvoerders op het gebied van de gemeentelijke herindeling. Dit is gedaan via een analyse van de relevante beleidsdocumenten. Tot de beleidsvoerders behoren het Rijk, de provincie en de gemeente Zutphen. De opvattingen van de gemeente Gorssel zijn vooral van belang voor als contrast met de beleidsopvattingen van de gemeente Zutphen (paragraaf 2).

Vervolgens wordt op basis van een analyse van de resultaten van eerder onderzoek een beeld gegeven van de *daadwerkelijke effecten* in heringedeelde gemeenten. Tot de onderzoeken en overige relevante publicaties die worden geanalyseerd behoren de onderzoeken die zijn gedaan door Derksen (De bestuurskracht van kleine gemeenten), Denters (Kwaliteit van Gemeenten), Herweijer (Effecten van herindeling) en Toonen (Gemeenten in ontwikkeling). De resultaten van deze analyse zijn weergegeven in paragraaf 3 van deze bijlage.

In de derde plaats is een inschatting gemaakt van de *mogelijke effecten* voor de gemeente Zutphen en andere bij de eventuele herindeling betrokken gemeenten. Hiervoor zijn specifieke gegevens nodig van de betrokken gemeenten. Deze gegevens zijn zoveel mogelijk verzameld op provinciaal niveau. Aanvullende interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van de gemeente Zutphen en van de Regio Stedendriehoek.

| | Aspect A | Aspect B | Aspect C |
|---------------|----------|----------|----------|
| Alternatief A | score | score | score |
| Alternatief B | score | score | score |
| Alternatief C | score | score | score |

Op basis van deze exercitie is de bovenstaande *matrix* ingevuld, waarbij de drie alternatieven kunnen worden gescoord op de drie aspecten. Hierbij moet worden bedacht dat hierbij meer sprake is van kwalitatieve oordelen en inschattingen dan van kwantitatieve scores.

2) Motieven van de beleidsvoerders

Zowel de provincie als het Rijk spelen een belangrijke rol in de herindelingsprocedure. Gemeentelijke herindelingsvoorstellen van de provincie moeten in de pas lopen met het rijksbeleid op dat gebied. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de motieven van het rijk en de provincie Gelderland naadloos op elkaar aansluiten. Het beleidskader van de provincie Gelderland is verwoord in de Leidraad t.b.v. het gemeentelijke herindelingsbeleid uit 1996. De uitgangspunten van het Rijk (zoals verwoord in de kabinetsnotitie Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie uit 1995) zijn daarom een integraal onderdeel van het provinciale beleid.

Van de drie aspecten is met name het aspect van de bestuurskracht (aspect a) het beste te herkennen in vijf van de zeven uitgangspunten van het *rijksbeleid*:

- herindeling moet betere mogelijkheden voor de aanpak van maatschappelijke problemen en voorwaarden scheppen voor een passende bestuurlijke inrichting van gemeenten
- gemeenten moeten over een zodanige bestuurskracht beschikken dat zij voor een periode van tenminste 25 jaar in staat zijn een substantieel pakket van sturende en verdelende lokale taken te behartigen.
- bij het bepalen van de wenselijke schaal van gemeenten moet men er vanuit gaan dat het lokale takenpakket zal groeien.
- herindeling moet gericht zijn op het verminderen van het aantal intergemeentelijke samenwerkingsvormen.
- herindeling mag niet leiden tot het doorschuiven van problemen naar het aangrenzende gebied en mag dus, wat betreft het gebied waarop de voorstellen betrekking hebben, niet te beperkt te worden opgezet.

Het aspect van het voorzieningenniveau (aspect b) is met name te herkennen in het tweede uitgangspunt van het herindelingsbeleid van de rijksoverheid.

- gemeenten in stedelijke gebieden en steden met een regionale centrumfunctie worden met meer en andere problemen geconfronteerd. Bij het bepalen van de wenselijke schaal van gemeenten moet met deze verschillen rekening worden gehouden.

Het aspect van de stedelijke ontwikkelingsfunctie (aspect c) is met name te herkennen in het zevende en laatste uitgangspunt van het rijksbeleid.

- gemeenten met een centrumfunctie moeten in staat zijn die functie naar behoren uit te voeren en woningbouw-, kantoor- of bedrijfslokaties op eigen grondgebied te verwezenlijken.

Verder wordt voor de positie van de centrumgemeenten als belangrijk gegeven genoemd de motie-Remkes. Deze motie bepaalt dat alleen het oplossen van ruimtelijke knelpunten een voldoende basis vormt voor grenscorrecties of herindelingen rond centrumgemeenten.

Naast de zeven uitgangspunten van het landelijke beleid bevat het *provinciale beleid* in aanvulling (en deels overlappend) de volgende uitgangspunten, die relevant zijn voor alle drie aspecten die in het onderzoek worden betrokken.

- fysieke ruimte: de schaal van de gemeente moet zodanig zijn dat haar functies in stand worden gehouden en waar mogelijk worden versterkt;
- financiële positie: de gemeenten moeten voldoende spankracht hebben om schommelingen in de eerstvolgende 25 jaar op te vangen;
- de bestuurlijke en ambtelijke inrichting moet zodanig zijn dat de continuïteit van de gemeentelijke taakbehandling nu en in de toekomst wordt gewaarborgd;
- bestuurlijke positie: een gemeente moet een volwaardig functionerende partner zijn in het samenwerkingsverband en als overlegpartner met andere overheden;
- gemeentelijke herindeling mag niet leiden tot problemen voor aangrenzende gemeenten;
- gemeenten hebben geen vetorecht voor goede bestuurlijke oplossingen;

- bij het KAN-gebied (het Kaderwetgebied Arnhem-Nijmegen) is de uitvoering van de ontwikkelingsvisie uitgangspunt voor de herindelingsvoorstellen.

Deze beleidsuitgangspunten zijn nog steeds actueel in het huidige beleid van het rijk en de provincie. Wel zijn er enige accentverschillen. Deze verschillen komen naar voren in de kabinetsnotitie 'Inrichting en functioneren binnenlands bestuur' uit 1999. Deze notitie legt een sterkere nadruk op de noodzaak van schaalvergroting. Gemeenten moeten op hun (toekomstige) taken zijn berekend. Versterking van centrumgemeenten en (te) kleine gemeenten heeft daarbij de prioriteit. Vrijwillige herindelingsvoorstellen worden door het rijk positief benaderd maar mogen niet ten koste van de aanliggende gemeenten.

De prioriteiten in het rijksbeleid klinken ook door in het provinciale beleid. Het huidige college-akkoord in de provincie Gelderland. Naast de uitgangspunten uit de Leidraad uit 1996 (die nog steeds geldig zijn) kent dat provinciale beleid twee hoofdaccenten:

- gemeenten met een centrumfunctie moeten voldoende ruimte hebben om die functie ook daadwerkelijk waar te maken;
- plattelandsgemeenten moeten voldoende bestuurlijke slagkracht genereren om de ontwikkelingen op het Gelders platteland aan te kunnen.

Verder wordt door de statencommissie Algemene Zaken van de provincie een actievere rol in het herindelingsbeleid verwacht dan in het verleden. De provinciale rol moet initiërend, stimulerend, faciliterend en 'knopen doorhakkend' zijn.

Een andere belangrijke beleidsvoerder naast het rijk en de provincie Gelderland is uiteraard de *gemeente Zutphen* zelf. De positie van de gemeente Zutphen is nog vrij recent (in 1996) bekeken in het kader van het herindelingsbeleid rond de C-20-gemeenten van de toenmalige staatssecretaris Van de Vondervoort. De C-20-gemeenten zijn de centrumgemeenten buiten de Kaderwetgebieden. Op dat moment was de uitkomst nog dat gemeentelijke herindeling voor Zutphen niet noodzakelijk was om de ruimtelijke knelpunten op te lossen. Een grenscorrectie met de gemeente Warnsveld werd hiervoor voldoende geacht.

Dit is een uitkomst die niet in overeenstemming was met de wensen van de gemeente Zutphen die waren verwoord in de nota 'Zutphen centrumstad, nu en in de toekomst!' uit mei 1996. Daarin werd de opvatting verkondigd dat Zutphen als centrumgemeente een vrij omvangrijk voorzieningenapparaat in stand moet kunnen houden en een volwaardige partner moet kunnen blijven in het stadsgewest Stedendriehoek. Daarvoor was een groter draagvlak noodzakelijk.

Daarbij ging het in de eerste plaats om bestuurlijke aspecten. Een groter draagvlak leidt tot:

- integraal bestuur en organisatie: een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de voorzieningen en een minder kwetsbare personele bezetting.
- beleidsruimte en besliskracht: er is een bestuurlijke regie nodig, omdat de bestuurlijke hulpstructuren (intergemeentelijke samenwerking) een geringe slagvaardigheid hebben.
- evenwichtige sociale differentiatie: de sociaal-maatschappelijke problematiek kan worden tegengegaan door een evenwichtiger spreiding van bevolking en voorzieningen.
- financieel draagvlak: de herverdeling van het gemeentefonds vindt Zutphen onvoldoende soelaas voor de uitdagingen in de komende periode.

In de tweede plaats ging het ook om het oplossen van ruimtelijke knelpunten op het gebied van wonen en werken. Met een bundeling in de centrumgemeenten is volgens Zutphen ook het 'groene' belang gediend. Schaalvergroting kan gunstig zijn voor integraal natuurbeheer.

De conclusie van de gemeente Zutphen anno 1996 was dat versterking van de gemeentelijke bestuurslaag nodig was om vier redenen: voor de versterking van de bestuurskracht, voor centrumfunctie in de regio Stedendriehoek, als volwaardige partner in de regio Stedendriehoek en voor de groei van het aantal en de toename van de complexiteit van de gemeentelijke taken. In dat licht was voor de komende 25 jaar volgens Zutphen tenminste een samenvoeging nodig met de gemeente Warnsveld en de kern Eefde (uit de gemeente Gorssel). Daarnaast werd door Zutphen een grenscorrectie noodzakelijk geacht met de gemeente Brummen.

De wensen van de gemeente Zutphen riepen een negatieve reactie op bij de omliggende gemeenten. In haar reactie 'Schaalvergroting als visie?' kwam de *gemeente Gorssel* in juni 1996 tot tegengestelde conclusies. De wens tot schaalvergroting is volgens haar in strijd met de ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor het gebied Stedendriehoek en heeft gevolgen voor het draagvlak van de gemeente Gorssel en haar specifieke 'groene' taak in de Stedendriehoek. Verder is Gorssel niet overtuigd van de financiële argumenten van Zutphen en is Gorssel altijd bereid tot overleg met Zutphen over het oplossen van voorkomende (ruimtelijke) knelpunten.

Intussen hebben zich echter nieuwe ontwikkelingen voorgedaan die de herindelingsdiscussie rond Zutphen nieuw leven hebben ingeblazen. Een van die ontwikkelingen was het verschijnen van het eindrapport van de *stuurgroep Krachtige gemeenten* in april 2000 onder titel 'Gemeenten: meer dan lokaal bestuur'. De belangrijkste conclusie in dit rapport is dat strategische samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk is, maar schaalvergroting veelal onontkoombaar. Per regio worden in het rapport aanbevelingen gedaan. Voor het gebied rond de Achterhoek en de Graafschap ziet men in de eerste plaats de noodzaak tot verplichtende samenwerking op strategisch niveau, waarbij ook de plattelandontwikkeling in het geding is. In de tweede plaats acht men ook in dit gebied een opschaling van gemeenten via gemeentelijke herindeling onontkoombaar, waarbij de positie van de centrumgemeenten om speciale aandacht vraagt.

Het rapport van de stuurgroep was niet alleen aanleiding voor de provincie Gelderland tot het opstarten van een formele herindelingsprocedure, maar ook tot de korte notitie 'Zutphen, krachtige centrumgemeente' van de gemeente Zutphen uit september 2000. Zutphen ondersteunt de conclusies van de stuurgroep. Tegelijkertijd wil ze enige terughoudendheid betrachten, gelet op de ervaringen in het verleden. In de argumentatie van Zutphen staan de centrumfunctie, de verwevenheid met de omliggende gemeenten en haar positie in de Stedendriehoek centraal. In deze drie functies zijn de drie centrale aspecten van het onderzoek (bestuurskracht en knelpunten, voorzieningenniveau en ontwikkelingsfunctie) te herkennen.

- er is sprake van een grote ruimtelijke en maatschappelijke verwevenheid met de gemeenten Warnsveld en Gorssel. Ook de verwevenheid met de gemeenten Brummen, Vorden, Steenderen en Voorst neemt toe. Deze verwevenheid leidt tot een bonte schakering van samenwerking, die over het algemeen als effectief kan worden beoordeeld. Hoewel de intergemeentelijke samenwerking hier niet negatief wordt beoordeeld, ligt in deze opmerking impliciet de gedachte besloten dat herindeling wellicht een betere oplossing is voor de bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten die de verwevenheid veroorzaakt (aspect a).
- Zutphen heeft een centrumfunctie voor een gebied van 100.000 tot 120.000 inwoners, op veel terreinen is sprake van de aanwezigheid van regionale en bovenregionale voorzieningen. Zutphen het een belangrijke opvangfunctie voor wonen en werken en vervult daarmee een belangrijke motorfunctie voor de economische ontwikkeling in de regio (aspect b en c).
- samen met Apeldoorn en Deventer geeft Zutphen binnen de Regio Stedendriehoek invulling aan het concept 'netwerkstad'. Louter op basis van haar inwonertal legt Zutphen minder gewicht in de schaal dan Apeldoorn en Deventer. Dit is niet alleen nadelig voor Zutphen, maar ook voor de regio waarbinnen Zutphen een centrumfunctie vervult (aspect c).

Om deze functies goed te kunnen vervullen is een sterke gemeente nodig met een goed ambtelijk apparaat. De gemeente Zutphen herhaalt hier het motief van de noodzaak van het vergroten van het bestuurlijk draagvlak en de bestuurskracht van de gemeente (aspect a) om haar taken op een adequate manier te kunnen behartigen. De argumentatie op dit punt uit de nota uit 1996 staat dus nog overeind. Zutphen pleit daarom voor een herindeling van de gemeenten in de Graafschap tot één of twee gemeenten. Verder wil Zutphen in overleg met Brummen onderzoeken op welke wijze een grenswijziging aan de westzijde van Zutphen kan plaatsvinden.

De *conclusie* van de analyse van de motieven van de belangrijkste beleidsvoerders (het Rijk, de provincie en de gemeente Zutphen) is dat er zowel sprake is van continuïteit als van verandering. De continuïteit zit in de herkenbaarheid van de drie centrale aspecten in het onderzoek in de motieven van de beleidsvoerders. De verandering zit in het feit dat het accent op schaalvergroting (als alternatief voor samenwerking) op dit moment nog sterker is dan anno 1996 en in het feit dat naast het traditionele herindelingsmotief van het vergroten van de bestuurskracht en het oplossen van knelpunten (aspect a), het motief van het voorzieningenniveau (aspect b) en de ontwikkelingsfunctie (aspect c) een groter gewicht krijgen in het herindelingsbeleid. Uit de discussie moet blijken in hoeverre de omliggende gemeenten (zoals de gemeente Gorssel) op dit moment meer waardering kunnen opbrengen voor deze argumentatie.

3) Daadwerkelijke effecten van herindeling

De motieven van de beleidsvoerders geven een inzicht in de *beoogde* effecten van gemeentelijke herindeling. Wetenschappelijk onderzoek geeft inzicht in de *daadwerkelijke* effecten van herindeling in heringedeelde gemeenten. In het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van herindeling zijn twee typen te onderscheiden. Het traditionele herindelingsonderzoek dat zich direct richt op het bestuderen van effecten van doorgevoerde herindelingen. De onderzoeken van Herweijer en Toonen zijn hiervan een voorbeeld. Daarnaast is er het kwantitatief-vergelijkend onderzoek naar de relatie tussen de omvang van de gemeente en de kwaliteit van het functio-

neren van de gemeente. De effecten van herindeling worden in deze onderzoeken dus indirect gemeten. De onderzoeken van Derksen en Denters zijn voorbeelden van dit type.

Derksen: bestuurskracht van kleine gemeenten (1987)

Het onderzoek van Derksen richtte zich op het aspect van de bestuurskracht (aspect a) en op kleinere gemeenten. De centrale vraag was welke factoren verschillen in taakbehartiging door kleinere gemeenten bepalen. Daarbij is gekozen voor vier indicatoren van bestuurskracht:

- de omvang van de taakbehartiging: de mate waarin bepaalde taken worden behartigd.
- de kwaliteit (snelheid, rechtskwaliteit en kwetsbaarheid) van de taakbehartiging.
- de finaliteit van de taakbehartiging: de mate waarin de doeleinden van de centrale en de lokale overheid worden gediend.
- de efficiency van de taakbehartiging: de mate van samenhang tussen de ingezette middelen en de wijze waarop gemeenten hun taken behartigen.

In het onderzoek is gekeken naar verschillen in het functioneren van gemeenten met een verschillende omvang: tien zeer kleine gemeenten (4000 tot 5000 inwoners), tien kleine gemeenten (14.000 tot 16.000 inwoners) en tien middelgrote gemeenten (30.000 tot 35.000 inwoners). Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de centrale aandacht in het bestuurlijke reorganisatiebeleid voor de gemeentegrootte ten onrechte is. Bij de meeste indicatoren voor bestuurskracht scoren grotere gemeenten niet beter dan kleinere gemeenten. Bestuurskracht is een relatief begrip. Grotere gemeenten realiseren in absolute zin wel veel grotere beleidsprestaties, maar hierbij moet worden bedacht dat de problemen van grotere gemeenten ook veel groter zijn.

Derksen is in zijn onderzoek niet gestuit op een minimumdraagvlak voor gemeenten. De gemeentegrootte bepaalt samen met andere exogene factoren (zoals randstedelijkheid, urbanisatiegraad, centrumfunctie, lokale beslissingscultuur) de bestuurskracht van gemeenten. De invloed van de exogene factoren op de bestuurskracht loopt via de endogene factoren (deskundigheid, de interne organisatie en de financiële positie van de gemeente) waarbij de exogene factoren in laatste instantie doorslaggevend zijn. De onderzoeksresultaten ondersteunen volgens Derksen een 'knelpuntenbenadering'. Het onderzoek heeft zeker niet aangetoond dat alle gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn, wel dat niet in algemene zin kan worden vastgesteld welke gemeente wel en welke gemeenten niet voldoende bestuurskrachtig zijn. Om een gebrek aan bestuurskracht te kunnen aantonen zal men zich niet kunnen baseren op algemene wetmatigheden, maar op concreet onderzoek naar knelpunten ten aanzien van de bestuurskracht in de betreffende gemeente.

Denters: kwaliteit van gemeenten (1990)

Door Denters, De Jong en Thomassen is ook onderzoek gedaan naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur. De kwaliteit van het bestuur werd onderzocht in termen van de staatkundige concepties democratie, rechtsstaat en verzorgingsstaat. Hoewel de onderzoeksbenadering sterk verschilt met het onderzoek van Derksen naar de bestuurskracht van kleine gemeenten komen de onderzoeksresultaten in sterke mate overeen. De omvang van de gemeente is lang niet zo relevant voor de kwaliteit van het lokaal bestuur als de beleidsmakers ons willen doen geloven. De bewijslast voor het tekortschieten van het lokale bestuur in kleine gemeenten moet daarom bij de instantie liggen die in het bestaan van die gemeenten wil ingrijpen. Dat is een vergelijkbaar standpunt als de in het onderzoek van Derksen gepropageerde 'knelpuntenbenadering'.

Voor het aspect van de bestuurskracht (aspect a) is met name het deelonderzoek van Denters van belang vanuit de staatkundige conceptie van de verzorgingsstaat. Hij heeft zich daarbij geconcentreerd op de zorg van de gemeentelijke overheid voor voldoende woongelegenheden. Uitgangspunt daarbij was de redenering (de beleidstheorie) van de regering die aan het herindelingsbeleid ten grondslag ligt. Deze redenering valt uiteen in twee argumenten:

- 1) naarmate een gemeente groter is beschikt, ze over meer bestuurlijke hulpbronnen.
- 2) naarmate een gemeente beschikt over meer bestuurlijke hulpbronnen is de kwaliteit van de bestuurszorg (de vormkwaliteit en de inhoudelijke kwaliteit) beter.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de redenering die ten grondslag ligt aan het gemeentelijke herindelingsbeleid slechts voor een deel in overeenstemming is met de feiten. Er blijkt inderdaad sprake te zijn van een sterke positieve samenhang tussen de omvang van de gemeente bij de eerste bestuurlijke hulpbron: de omvang en differentiatie van het gemeentelijke bestuursapparaat. Dit bleek niet het geval te zijn bij de tweede bestuurlijke hup-

bron: de bestuurlijke contacten van gemeenten met hogere overheden. Anders dan verwacht bleek dat deze bestuurlijke contacten van gemeenten niet of nauwelijks samenhangen met de omvang van gemeenten. Het tweede deel van de redenering bleek niet te kloppen. De inhoudelijke beleidskwaliteit op de onderzochte velden van volkshuisvestingsbeleid (nieuwbouw en woonruimteverdeling) bleek niet systematisch hoger in gemeenten die kunnen beschikken over een uitgebreid en gespecialiseerd bestuursapparaat. Wel bleek dat een drietal aspecten van de vormkwaliteit (betreffende de kwaliteit van de onderbouwing van de bouwplannen) in gemeenten met een groot en gespecialiseerd apparaat wat beter waren verzorgd dan in de kleinere gemeenten.

Herweijer: effecten van herindeling (1995)

In het onderzoek van Herweijer naar de streeksgewijze herindeling in de provincie Groningen zien een terugkeer naar het traditionele herindelingsonderzoek. Het onderzoek had een longitudinaal en quasi-experimenteel karakter. Longitudinaal omdat de gemeenten op twee momenten zijn gemeenten: drie jaar voor de herindeling en drie jaar na de herindeling. Het onderzoek is quasi-experimenteel omdat drie heringedeelde gemeenten (fusies van negen oude gemeenten) zijn vergeleken met twee gemeenten die net buiten de herindeling bleven. Het onderzoeksmodel gaat ervan uit dat herindeling leidt tot een schaalvergroting en tot een fusie. Zowel de schaalvergroting als de fusie leiden tot herindelingeffecten. De herindelingeffecten vertalen zich op hun beurt weer in concrete veranderingen in het beleid en de organisatie van gemeenten. Een fusie brengt niet alleen herindelingeffecten, maar ook veranderingskosten met zich mee. De veranderingskosten zijn mede afhankelijk van de kwaliteit van de voorbereiding van de herindeling.

De resultaten van het onderzoek wijzen aan dat zich veel tijdelijke fusie-effecten hebben voorgedaan. Deze effecten hebben in principe een eenmalig en voorbijgaand karakter. Alleen de professionalisering van het personeelsbeleid wordt gezien als een fusie-effect dat wel een blijvend herindelingeffect is. De uiteindelijke waardering van de schaafeffecten in het onderzoek spitst zich toe op drie kwaliteitsaspecten. Waarbij het eerste aspect betrekking heeft op de kwaliteit van de gemeentepolitiek en de beide andere aspecten op de bestuurskracht.

- 1) Voor de kwaliteit van de gemeentepolitiek is gekeken naar het niveau van de politieke participatie. De drie heringedeelde gemeenten scoren op dit punt minder gunstig dan voor de gemeentelijke herindeling en dan de gemeenten die buiten de herindeling zijn gebleven.
- 2) Voor de kwaliteit van de beleidsprestaties is gekeken of de herindelingsgemeenten voldoen aan de gebruikelijke (landelijke) standaarden van toereikende beleidsvoering. Drie jaar na de herindeling zijn de prestaties weinig bemoedigend. Op alle beleidsterreinen scoren de drie heringedeelde gemeenten slechter dan de twee niet-heringedeelde gemeenten. Het kan hierbij volgens Herweijer ook gaan om tijdelijke fusie-effecten.
- 3) Voor de gezondheid (onafhankelijkheid) van de gemeentelijke organisatie is gekeken naar de financiële reserves. In twee van de drie heringedeelde gemeenten is de financiële positie verslechterd. In de derde gemeente is de financiële positie intact gebleven. Dat is tevens de gemeente waarvan de oude gemeentebesturen de herindeling op tijd en zorgvuldig hebben voorbereid. Hier kon het fusieproces reeds drie jaar na de herindeling worden afgesloten.

Herweijer geeft overigens uitdrukkelijk een aantal beperkingen aan van het onderzoek en daarmee van de onderzoeksresultaten. De belangrijkste beperking is dat de ontrafeling van tijdelijke fusie-effecten en duurzame schaafeffecten niet volledig eenduidig is. De gegevens beperken zich tot de eerste collegeperiode na de herindeling en er is (nog) geen informatie over de gevolgen van gemeentelijke herindeling op langere termijn.

Toonen: gemeenten in ontwikkeling (1998)

Het onderzoek van Toonen behelst een studie naar de effecten van gemeentelijke herindeling op langere termijn. De effecten hebben betrekking op drie concepten van het lokaal bestuur: de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap, de gemeente als publieke dienstverlener en de gemeente als onderdeel van het bestuurlijke stelsel. Daarnaast is gekeken naar de heringedeelde gemeente als gereorganiseerde organisatie. In de onderzochte gemeenten is een groot aantal respondenten gevraagd naar de belangrijkste effecten van de gemeentelijke herindeling die in de periode 1982-1994 heeft plaatsgevonden op het huidige functioneren van de gemeente. Ook dit onderzoek ging vooral in op aspecten die te maken hebben met het aspect van de bestuurskracht van gemeenten (aspect a). De belangrijkste effecten van herindeling volgens de respondenten (in afnemende volgorde van belangrijkheid) zijn:

- een vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie;
- een professionalisering en kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat;
- een grotere professionaliteit in de dienstverlening voor de burger;
- een beter personeelsbeleid bij de gemeente;
- oplossing van de ruimtelijke problematiek op langere termijn;

- meer mogelijkheden voor toereikend crisismanagement;
- een groter vermogen tot strategische besluitvorming;
- een grotere klantgerichtheid in de dienstverlening;
- een meer procedureconform opereren van het ambtelijk apparaat;
- spreiding van voorzieningen over de dorpen in gemeente ('dorpisme');
- meer zorg voor de relatie tussen bestuur en burgers op wijk- en dorpsniveau;
- meer bureaucratie in de dienstverlening;
- een betere kosten-effectiviteitsverhouding;
- een grote gerichtheid van het bestuur op vraagstukken van het eigen grondgebied.

Uit het overzicht blijkt dat de belangrijkste effecten betrekking hebben op de gemeente als publieke dienstverlener. De waargenomen effecten strekken zich vooral uit tot het ambtelijke deel van de organisatie. Effecten van herindeling op de kwaliteit van de politieke en bestuurlijke componenten binnen het gemeentelijk functioneren worden veel minder waargenomen. Herindeling heeft geleid tot een betrouwbaarder, meer weerbare en professionele organisatie. Ook hoog scoren de items die horen bij het concept van de gemeente als gereorganiseerde organisatie (beter personeelsbeleid, oplossing van de ruimtelijke problematiek en een betere kosten-effectiviteitsverhouding). Dit versterkt het beeld dat het belangrijkste effect van herindeling is geweest het scheppen van een robuustere uitgangspositie voor de gemeente als professionele, ambtelijke dienstverleningsorganisatie. Ook de negatieve effecten van een grotere en meer geprofessionaliseerde ambtelijke organisatie in termen van bureaucratie worden als relatief belangrijk aangemerkt. Ze moeten blijkbaar op de koop toe worden genomen.

Ook over de relatief minst belangrijke effecten van herindeling bestaat een grote mate van overeenstemming tussen de respondenten. Vrijwel alle items die betrekking hebben op het concept van de gemeente als onderdeel van het bestuurlijk stelsel scoren laag. Vooral de items die betrekking hebben op het vraagstuk van de intergemeentelijke samenwerking scoren laag. Gemeentelijke herindeling lost de problemen van samenwerking niet op. Ook worden (met uitzondering door de burgemeesters en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld) weinig of geen effecten van herindeling onderkend op de effectiviteit van gemeenten in het interbestuurlijke verkeer. Vooral over het functioneren van de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap bestaat verdeeldheid in de opvattingen. Burgemeesters noemen meer positieve effecten in termen van de indirecte, representatieve democratie. De overigen noemen meer negatieve effecten in termen van de directe, participatieve democratie.

Het onderzoek heeft ook gegevens opgeleverd over het verschil in effecten op de korte en op de langere termijn. Naar de mening van de meeste respondenten (ruim 60%) heeft herindeling op korte termijn overwegend negatieve effecten. Op de langere termijn heeft herindeling echter per saldo positieve effecten op de gemeentelijke kwaliteit. Met deze stelling is ook bijna 60% het eens. Slechts 17% geeft aan de positieve effecten op lange termijn niet te zien. Verder is apart onderzoek verricht naar de effecten van het herindeling op de lokale lastendruk (OZB, rioolrecht, reinigingsrecht). De conclusie is dat wat betreft het langetermijneffect burgers niet financieel beter af zijn na herindelings. Burgers in heringedeelde gemeenten zijn op dit punt echter ook niet slechter af dan burgers niet-heringedeelde gemeenten. Op korte termijn kan wel sprake zijn van hogere lasten in heringedeelde gemeenten als gevolg van potverteren aan de inkomstenkant in de oude gemeenten of juist een inhaalslag aan de uitgavenkant in de nieuwe gemeente.

conclusies daadwerkelijke effecten

Uit het wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van gemeentelijke herindeling kunnen de volgende conclusies worden getrokken over de daadwerkelijke effecten van herindeling:

- wat betreft de bestuurskracht kan niet worden gesteld dat grotere gemeenten in het algemeen beter scoren dan kleinere gemeenten. Wel is het zo dat niet alle gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikken. Dat hangt af van de problemen die een gemeente moet oplossen en de concrete knelpunten in het functioneren van de gemeente (Derksen).
- bij het aspect van de bestuurskracht moet een onderscheid worden gemaakt tussen de bestuurlijke hulpbronnen van de gemeente en de kwaliteit van de bestuurszorg. Tussen de omvang van de gemeente en de bestuurlijke hulpbronnen bestaat een sterkere relatie dan tussen de omvang van de gemeente en de kwaliteit van de bestuurszorg (Denters).
- uit onderzoek naar doorgevoerde herindelings blijkt dat gemeentelijke herindeling op korte termijn niet leidt tot een vergroting van de beleidsprestaties van het gemeentelijke bestuur. Op korte termijn overheersen de tijdelijke fusie-effecten en zijn de duurzame schaafeffecten nog niet goed zichtbaar. Het is wel mogelijk om via een tijdige en zorgvuldige voorbereiding van herindeling de negatieve fusie-effecten zo beperkt mogelijk te houden (Herweijer).

- uit onderzoek naar doorgevoerde herindelingen blijkt ook dat op de langere termijn wel degelijk de positieve effecten van herindeling volgens de meeste respondenten overheersen over de negatieve effecten. Deze positieve aspecten betreffen vooral de kwaliteit van het functioneren van het ambtelijke deel van de organisatie en in mindere mate de politieke en bestuurlijke componenten. In financieel opzicht verandert er wat betreft de lokale lastendruk weinig voor de burgers in heringedeelde gemeenten (Toonen).

Bij de doorvertaling van de daadwerkelijke effecten naar de drie alternatieven rond de gemeente Zutphen zijn twee belangrijke kanttekeningen op zijn plaats. De *eerste kanttekening* is dat ondanks het ontbreken van een systematisch verband tussen de omvang van de gemeente en de bestuurskracht van de gemeente (in de zin van de kwaliteit van de bestuurszorg) in het gemeentelijke herindelingsbeleid toch (mede) een getalscriterium wordt gehanteerd. Het hanteren van een getalscriterium heeft te maken met de eerste redenering in de argumentatie rond herindeling dat een gemeente om zij taken op een adequate manier te kunnen behartigen over een bepaald minimum aan bestuurlijke hulpbronnen moet kunnen beschikken. We zien ook verschuivingen in dit getalscriterium. Onder de kabinetten Lubbers I en II wordt een aantal van 10.000 inwoners als minimumgrens gehanteerd. Mede onder invloed van het onderzoek van Derksen naar de bestuurskracht van kleine gemeenten vindt (onder het kabinet Lubbers III) in 1989 een aanpassing van het beleid plaats in de richting van een knelpuntenbenadering en een minimumgrens van 6500 tot 7000 inwoners.

Onder het paarse kabinet Kok I wordt het roer echter radicaal omgedraaid. Grootschalige herindeling wordt een speerpunt in het beleid op het gebied van de bestuurlijke reorganisatie. Naast het motief van de bestuurskracht treden het planologisch motief (centrumgemeenten moeten woningbouw-, kantoor- of bedrijfslokaties binnen de eigen gemeentegrenzen kunnen realiseren) en het maatschappelijk motief (een voldoende gedifferentieerde samenstelling van de bevolking in de centrumgemeenten) weer op de voorgrond. Onder het kabinet Kok II is de trend naar schaalvergroting nog versterkt. Naast de versterking van de centrumgemeenten ligt daarbij het accent op de versterking van de kleine gemeenten. Het kabinet gaat daarbij van een wenselijk minimumniveau aan gemeentelijke basiskwaliteit. Voor de doorvertaling naar de alternatieven in dit onderzoek ga ik er vanuit dat nieuwe gemeenten rond Zutphen vanuit het aspect van de bestuurskracht minimaal 20.000 inwoners moeten hebben. Voor de argumentatie rond de positie van Zutphen zelf en de precieze invulling van de varianten moet daarnaast worden gelet op de bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten en de maatschappelijke samenhang in de gemeenten.

Een *tweede kanttekening* betreft het feit dat de daadwerkelijke effecten die in het onderzoek naar voren komen vooral betrekking op de bestuurskracht (aspect a). De beide andere aspecten (het voorzieningenniveau en de stedelijke ontwikkelingsfunctie) komen in de onderzoeken niet expliciet aan de orde. Derksen maakt in zijn inleiding in het themanummer in Bestuurswetenschappen uit 1996 over dit onderwerp een onderscheid tussen twee soorten schalen: de ruimtelijke schaal en de bedrijfseconomische schaal. De ruimtelijke schaal heeft betrekking op het territorium van het gemeentelijke bestuur. Bij de bedrijfseconomische schaal gaat het om de intensiteit van de beleidsprestaties van het bestuur. Bij beide schalen kunnen zich problemen voordoen. De bedrijfseconomische schaal speelt vooral een rol in de discussie over het aspect van de bestuurskracht. Bij het voorzieningenniveau en de ontwikkelingsfunctie gaat het naast de bedrijfseconomische schaal vooral ook om de ruimtelijke schaal.

Bij de ruimtelijke schaal kunnen zich volgens Derksen vier problemen voordoen:

- a) Niet alleen burgers van de eigen gemeente maken gebruik van lokale voorzieningen, maar ook burgers uit andere gemeenten. De vraag is in hoeverre hierin afdoende wordt voorzien in de verdeling van het Gemeentefonds. In sommige gevallen besluiten gemeenten gezamenlijk de verantwoordelijkheid (en de lasten) voor de betreffende voorziening te dragen.
- b) Het beleid van de ene gemeente heeft ook negatieve effecten voor het leven in een andere gemeente. Dergelijke externe effecten vragen om bestuurlijke antwoorden als intergemeentelijke samenwerking, provinciale regie en gemeentelijke herindeling.
- c) De ruimtelijke schaal van het lokale bestuur hangt steeds minder samen met de ruimtelijke schaal van de maatschappelijke problemen. Maatschappelijke problemen hebben een regionaal karakter en overstijgen de gemeentegrenzen.
- d) Met het regionaler worden van maatschappelijke problemen ontstaat ook een spanning tussen de ruimtelijke schaal van het bestuur en de schaal van betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Burgers uit randgemeenten voelen zich soms meer betrokken bij het beleid van de centrumgemeente dan bij het beleid van de eigen gemeente.

In alle gevallen is sprake van een te kleine schaal van het bestuur. Al deze problemen ondersteunen het streven naar schaalvergroting in het openbaar bestuur. Hiermee is volgens Derksen nog geen uitspraak gedaan over de vorm (samenwerking, regie of herindeling). In dit onderzoek gaat het wel om de vraag in hoeverre deze problemen een herindeling rechtvaardigen.

4) Mogelijke effecten van herindeling

Bij de doorvertaling van de daadwerkelijke effecten in herindelingen naar de mogelijke effecten voor de drie onderzochte alternatieven rond de gemeente Zutphen worden de onderzoeksresultaten gebruikt met de daarbij gemaakte kanttekeningen. Verder wordt gebruik gemaakt van gegevens die betrekking hebben op de kenmerken van en ontwikkelingen in de betrokken gemeenten en de regio Stedendriehoek. Hiervoor is gebruik gemaakt van door de provincie Gelderland, de regio Stedendriehoek en de gemeente Zutphen aangereikte documenten. Met vertegenwoordigers van de regio Stedendriehoek en de gemeente Zutphen ook gesprekken gevoerd. Een verslag van deze gesprekken is aan de gesprekspartners voorgelegd. De werkwijze die ik in deze paragraaf volg is dat ik eerst per aspect kijkt naar de mogelijke effecten van herindeling van de drie alternatieven en vervolgens per alternatief de mogelijke effecten op een rij zet. Dit geeft een indruk van de voordelen en nadelen van de verschillende alternatieven.

aspect a: bestuurskracht en knelpunten

In alternatief A (de 'nul-optie' voor Zutphen) moet een onderscheid worden gemaakt tussen de gevolgen voor de bestuurskracht van de gemeente Zutphen en de omliggende gemeenten.

- Voor de omliggende gemeenten zal het effect op de bestuurskracht positief zijn. Een voorwaarde is wel dat combinaties van gemeenten worden gevormd met een schaal van tenminste 20.000 inwoners. Dit is afhankelijk van de gekozen combinaties. Een combinatie Warnsveld en Vorden zal bijvoorbeeld onder de grens van 20.000 blijven, een combinatie van Warnsveld en Gorssel zal boven die grens uitkomen. Als ook de combinaties met gemeenten in de Achterhoek bij de voorstellen worden betrokken zijn er voldoende combinaties mogelijk om (uitgaande van het minimum van 20.000 inwoners) te komen tot bestuurskrachtige gemeenten in de Graafschap rond de gemeente Zutphen.
- Voor de gemeente Zutphen zal alternatief A op het punt van de bestuurskracht negatief uitpakken. Voor de bestuurskracht moet immers niet alleen worden gekeken naar het minimum-draagvlak, maar ook naar de knelpunten in het licht van de specifieke taakstelling voor gemeenten. Als centrumgemeente heeft Zutphen een andere taakstelling dan de overige gemeenten in de Graafschap. Vanuit de gemeente zelf geeft men aan dat vooral op het punt van het ambtelijk vermogen versterking nodig is van de gemeentelijke organisatie. Het gebrek aan bestuurskracht komt vooral naar voren bij grote beleidsprocessen. Dan blijkt dat de gemeentelijke organisatie kwetsbaar is door de vele éénmansfuncties.
- Op het gebied van de ruimtelijke ontwikkelingen zijn er voor Zutphen geen grote ruimtelijke knelpunten tot het jaar 2020 binnen de huidige taakstelling. Een uitzondering hierop is het eerder ontwikkelen van het bedrijventerrein Eefde-West (op het grondgebied van gemeente Gorssel). Vanuit de positie van de gemeente Zutphen is het vanuit dat oogpunt belangrijk dat de gemeente Gorssel niet wordt betrokken bij een herindeling met de gemeente Bathmen (in de provincie Overijssel). Ruimtelijke knelpunten ontstaan wel na 2020 en bij een verhoging van de ruimtelijke taakstelling voor Zutphen.
- Duidelijke knelpunten zijn er ook op het gebied van de maatschappelijke samenhang. De maatschappelijke samenhang is het sterkst tussen de gemeente Zutphen en de gemeente Warnsveld en met de kern Eefde (in de gemeente Gorssel). Maar ook met de rest van de gemeente Gorssel, en de gemeenten Brummen en Voorst bestaat een sterke maatschappelijke samenhang. Naast een grenscorrectie met Brummen zou vanuit deze optiek volgens de gemeente Zutphen in ieder geval samenvoeging met Warnsveld en Gorssel moeten plaatsvinden. Een uitzondering hierop kan het grote landelijke gebied van de gemeente Gorssel in de richting van Lochem zijn. Alternatief A voldoet niet aan deze wens.

Ook voor alternatief B (de 'oostelijke optie') moeten we kijken naar de gevolgen voor Zutphen zelf als naar de gevolgen voor de omliggende gemeenten. Verder maakt het natuurlijk wat uit of in het gebied van de Graafschap één grote gemeente ontstaat of twee kleinere gemeenten.

- Voor de omliggende gemeenten moet dan een onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die met de gemeenten die met Zutphen worden samengevoegd en gemeenten die in een andere combinatie terechtkomen. Voor de gemeenten die niet met Zutphen wordt samengevoegd geldt dat voor het verkrijgen van voldoende bestuurskracht erop moet worden gelet dat combinaties ontstaan met tenminste 20.000 inwoners. Voor de overige gemeenten geldt dat een samenvoeging met Zutphen een grotere gemeente oplevert dan vanuit de bestuurskracht van de oude gemeente zelf geredeneerd noodzakelijk is. In dat geval moet een afweging worden gemaakt tussen de nadelen die oplevert voor de betrokken oude gemeente en de voordelen in termen van bestuurskracht voor Zutphen.

- Voor de gemeente Zutphen geldt dat verschillende herindelingsvarianten getalsmatig een gemeente met voldoende bestuurskracht oplevert. Een herindeling van alle vijf gemeenten in de Graafschap levert een gemeente van 85.000 inwoners, een variant zonder Lochem nog een gemeente met 65.000 inwoners en ook zonder Gorssel of Vorden nog een gemeente met 55.000 inwoners. Een kanttekening vanuit het perspectief van Zutphen is dat de variant zonder Gorssel niet wenselijk is gelet op de maatschappelijke samenhang en de ruimtelijke knelpunten rond het industrieterrein Eefde-West.
- Naast de gemeente Gorssel is in alternatief B ook de positie van de gemeente Lochem en Vorden van belang. Indien Vorden en Lochem zich zouden oriënteren op gemeenten in de regio Achterhoek zou dit kunnen leiden tot een aantasting van de centrumfunctie van de gemeente Zutphen voor dit deel van de regio Stedendriehoek. Bij de afwegingen die dan worden gemaakt zou de problematiek van Zutphen onvoldoende worden betrokken. Ook zou het leiden tot een verzwakking van de regio Stedendriehoek. De regio Stedendriehoek zou dan onder de cruciale grens van 400.000 inwoners vallen.
- Vanuit de bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten en de maatschappelijke samenhang gereedeneerd lijkt binnen alternatief B een tweedeling in de Graafschap (de combinatie Zutphen, Warnsveld, Gorssel en de combinatie Lochem, Vorden) voldoende. Naast een sterke centrumgemeente Zutphen (totaal 55.000 inwoners, met doorgroeimogelijkheden naar 65.000) ontstaat in die variant ook een sterke gemeente Lochem (30.000 inwoners). Bij de keuze voor één gemeente in de Graafschap moet weer een afweging worden gemaakt tussen de nadelen voor Lochem en Vorden en de voordelen qua bestuurskracht voor Zutphen.

Alternatief C (de ‘westelijke optie’) compliceert het beeld, omdat naast de vijf gemeenten in de Graafschap ook twee gemeenten aan de overkant van de IJssel (Brummen en Voorst) bij de herindelingsvoorstellen worden betrokken. Voor de overige gemeenten in de Graafschap gelden dezelfde argumenten als bij de alternatieven A en B. Daarom beperken we ons hier tot de gevolgen voor de bestuurskracht en de knelpunten rond de gemeente Zutphen.

- Puur getalsmatig zou een alternatief met Brummen en Voorst een voldoende bestuurskrachtige nieuwe gemeente Zutphen opleveren. Dit geldt zeker voor de combinatie Zutphen, Brummen, Voorst (80.000 inwoners), maar ook een combinatie Zutphen, Brummen zou een gelijkwaardige gemeente opleveren als de variant Zutphen, Warnsveld, Gorssel uit alternatief B (55.000 inwoners met doorgroeimogelijkheden naar 65.000 inwoners).
- In vergelijking met alternatief B heeft alternatief C echter twee problemen. Het eerste probleem betreft de bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten en de maatschappelijke samenhang in het gebied ten westen van de gemeente Zutphen. Deze knelpunten vereisen in de optiek van Zutphen in ieder geval een samenvoeging met de gemeenten Warnsveld en Gorssel. Alternatief C is dus voor Zutphen alleen een optie in combinatie met alternatief B. Het tweede probleem betreft de omvang van de nieuwe gemeente. Omdat de omvang (zeker in combinatie met alternatief B) groter is dan vanuit het perspectief van de bestuurskracht van Zutphen noodzakelijk is, moet bij de keuze voor dit alternatief ook weer een afweging worden gemaakt tussen de nadelen van herindeling met Zutphen voor de gemeente Brummen en Voorst en de voordelen qua bestuurskracht voor de gemeente Zutphen.
- Alternatief C levert ook eigen problemen op met betrekking tot het aspect van de maatschappelijke samenhang. Binnen de gemeente Voorst is de kern Twello meer georiënteerd op de gemeente Deventer. Het lijkt dan ook niet logisch de gehele gemeente Voorst bij Zutphen te voegen. Binnen de gemeente Brummen is de industriële kern Eerbeek vooral op Apeldoorn georiënteerd. Ook hier lijkt een toevoeging van de gehele gemeente Brummen vanuit het perspectief van de maatschappelijke samenhang niet logisch. Daar staat tegenover dat de belangen van Eerbeek waarschijnlijk beter zouden kunnen worden behartigd door de nieuwe gemeente Zutphen dan door de oude gemeente Brummen.
- Vanuit het perspectief van de Stedendriehoek geldt ook voor alternatief C dat goed moet worden gekeken naar de positie van Vorden en Lochem in de regio Stedendriehoek. Een westelijke oriëntatie van Zutphen brengt nog sterker dan bij alternatief B het gevaar met zich mee dat Vorden en Lochem zich gaan oriënteren op de regio Achterhoek.

aspect b: voorzieningenniveau

Vanuit het perspectief van het voorzieningenniveau kan ook worden gekeken naar de gevolgen voor de gemeente Zutphen en de andere gemeenten in de Graafschap. Ook nu kijken we eerst naar de mogelijke effecten van een keuze voor alternatief A (de ‘nuloptie’).

- Vanuit het perspectief van de gemeente Zutphen moet alternatief A als negatief worden beoordeeld. Als relatief kleine gemeente (35.000 inwoners) heeft Zutphen een relatief groot verzorgingsgebied (ruim 100.000 inwoners). In de 'nul-optie' komt het draagvlak van de voorzieningen in de gemeente Zutphen in twee opzichten onder druk. In de eerste plaats ontbreekt het financiële draagvlak om de nodige investeringen te doen om het voorzieningenniveau minimaal op peil te houden. Een voorbeeld daarvan is de schouwburg in Zutphen (de Hanzehof). In de komende periode is hiervoor een investering van 10 miljoen gulden nodig. Deze investeringen komen ten goede aan het gehele verzorgingsgebied, maar moeten worden opgebracht door de gemeente Zutphen zelf. In de tweede plaats komt het draagvlak voor voorzieningen in Zutphen onder druk als een gemeente met een vergelijkbare omvang in de omgeving van Zutphen wordt gevormd met de ambities om concurrerende voorzieningen te realiseren en uit te breiden. In een nieuwe gemeente Lochem zouden bijvoorbeeld meer oude gemeenten aan de schouwburg van Lochem meebetalen.
- Voor de andere gemeenten in het gebied van de Graafschap geldt dat een afweging moet worden gemaakt tussen het lokale voorzieningenniveau in de eigen gemeente en het regionale voorzieningenniveau in het verzorgingsgebied rond Zutphen als geheel. Als een eventuele winst aan lokale voorzieningen binnen de eigen gemeentegrenzen ten koste gaat van het regionale voorzieningenniveau dan zouden het verzorgingsgebied als geheel en de afzonderlijke gemeenten in de 'nul-optie' toch slechter af zijn dan in de huidige situatie.

Bij alternatief B (de 'westelijke optie') moet uiteraard weer een onderscheid worden gemaakt tussen de keuze voor één of twee nieuwe gemeenten in het Graafschapsgebied.

- Voor beide varianten geldt dat ze voor Zutphen aantrekkelijk zijn in vergelijking met de 'nuloptie'. De noodzakelijke investeringen in de schouwburg van Zutphen kunnen in beide varianten worden gerealiseerd. Bovendien lijken er naast de handhaving van voorzieningen ook meer mogelijkheden te zijn voor uitbreiding van de voorzieningen. Een voorbeeld van een dergelijke voorziening is het realiseren van een kunststofatletiekbaan.
- Het verschil tussen beide varianten is dat een samenvoeging van alle vijf gemeenten in de Graafschap tot één nieuwe gemeente het financiële draagvlak voor een verdere uitbreiding van het voorzieningenniveau op regionaal niveau nog sterker zou vergroten dan een opsplitsing van het gebied in twee gemeenten. Een samenvoeging van tot één gemeente zal ook leiden tot meer evenwicht op het gebied van het voorzieningenniveau binnen de regio Stedendriehoek. De relatieve positie van Zutphen ten opzichte van Deventer en Apeldoorn zou nog meer worden versterkt dan in een variant met twee gemeenten. Daar staat als mogelijk nadeel tegenover dat in de variant met één gemeente een groter risico bestaat dat de uitbreiding van de regionale voorzieningen ten koste gaat van het lokale voorzieningenniveau dan in de variant met twee gemeenten in de Graafschap.

Bij alternatief C (de 'oostelijke optie') gelden in principe dezelfde argumenten als bij alternatief en B. De mate waarin die argumenten opgaan hangt af van de omvang en de samenstelling van de nieuwe gemeente Zutphen. Verder is in deze variant de herindeling van de gemeenten Warnsveld en Gorssel van belang. Als deze gemeenten niet met de gemeente Zutphen worden samengevoegd bestaat net als bij alternatief A (maar in iets minder sterke mate) het risico van versnippering van regionale voorzieningen, zoals de schouwburgvoorziening, in de Graafschap.

aspect c: ontwikkelingsfunctie

Bij de ontwikkelingsfunctie gaat het ook om de bedrijfseconomische schaal, maar vooral om de ruimtelijke schaal van de gemeente. Voor alternatief A is in dat verband niet zozeer het inwonertal van belang, maar vooral het gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden van Zutphen.

- Bij aspect a hebben we gezien dat in de ruimtelijke taakstelling van Zutphen tot 2020 geen noemenswaardige knelpunten zijn te verwachten. Een uitzondering hierop vormt de eerdere ontwikkeling van het bedrijventerrein Eefde-West (grondgebied van Gorssel). Na 2020 zijn er voor de gemeente Zutphen binnen de 'nuloptie' geen uitbreidingsmogelijkheden meer op het eigen grondgebied, terwijl de bevolkingsgroei na 2020 nog wel doorgaat. Ook een bij een vergroting van de ruimtelijke taakstelling geeft de 'nuloptie' geen soelaas voor Zutphen.
- Vanuit het perspectief van de ontwikkelingsfunctie van gemeenten is het van belang dat ze ruime keuzemogelijkheden hebben en integrale afwegingen kunnen maken tussen stad en platteland. Dit wordt ook wel compleet bestuur genoemd. De gemeente Apeldoorn heeft van oudsher de mogelijkheid tot compleet bestuur. Deventer heeft die mogelijkheid sinds de samenvoeging met Diepenveen. De gemeente Zutphen bestaat vrijwel uitsluitend uit stedelijk gebied en heeft geen mogelijkheid tot compleet bestuur. De 'nuloptie' voor Zutphen zou uiteraard geen verandering brengen in deze situatie.

- Het concept van de 'netwerkstad' veronderstelt dat de drie steden in de regio Stedendriehoek gelijkwaardige partners zijn. Op dit moment is binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente Zutphen onvoldoende tijd en kwaliteit beschikbaar om een goede gesprekspartner te zijn in de regio. Het optreden van de gemeente Zutphen in de regio Stedendriehoek is meer reagerend dan initiërend. Alternatief A zou hierin geen verandering brengen.

Alternatief B (de 'oostelijke optie') geeft qua ruimtelijke schaal meer ontwikkelingsmogelijkheden dan alternatief A voor Zutphen, maar het is de vraag of dit alternatief op de lange termijn wel voldoende soelaas biedt. Dat is zeker het geval als de relatieve positie van Zutphen in de regio Stedendriehoek ten opzichte van Apeldoorn en Deventer moet worden versterkt.

- Tot 2020 levert alternatief B voldoende ontwikkelingsmogelijkheden op. Na 2020 is het onduidelijk of de gemeente Zutphen haar taakstelling nog kan waarmaken. Bij een vergroting van de ruimtelijke taakstelling van de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek schiet alternatief B qua ontwikkelingsmogelijkheden zeker tekort. In dit alternatief is ook van belang wat er in de gemeenten Vorden en Lochem gebeurt. Indien zij zich oriënteren op de Achterhoek zou vanuit het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Zutphen in ieder geval een deel van Vorden bij Zutphen moeten worden gevoegd,
- Op het punt van het maken van integrale afwegingen (compleet bestuur) biedt alternatief B meer mogelijkheden dan alternatief A. Er zijn meer mogelijkheden tot een evenwichtige uitbouw van de stad en het aanleggen van een betere infrastructuur, zoals het ontwikkelen van het bedrijventerrein Eefde-West en de ontsluiting van Zutphen richting de A1. Een discussiepunt in dit verband is de plattelandsgemeente Gorssel. Er zijn twee argumenten om ook de gemeente Gorssel bij dit alternatief te betrekken. Ten eerste kan binnen een nieuwe gemeente Zutphen een betere afweging worden gemaakt tussen stad en platteland. Ten tweede is Gorssel een integraal onderdeel van de stedelijke agglomeratie. Daar staat tegenover dat Gorssel zich los van Zutphen kan specialiseren op de plattelandsontwikkeling.
- Positieve aspecten voor Zutphen heeft alternatief B ook voor de positie van Zutphen in de regio Stedendriehoek. Alternatief B past bij de ambities van Zutphen om de gemeente Deventer qua groeitempo te volgen. De gemeente Zutphen heeft op dit moment niet de ambities om Deventer in dit opzicht voorbij te streven. Verder levert dit alternatief (in tegenstelling tot alternatief A) voor Zutphen meer menskracht op binnen het ambtelijk apparaat om beter tegenspel te kunnen bieden tegen de gemeenten Apeldoorn en Deventer.

Alternatief C (de 'westelijke optie') geeft een verdere verruiming van de ontwikkelingsmogelijkheden te zien doordat Zutphen de daarvoor noodzakelijke uitbreiding kan realiseren op het grondgebied aan de overkant van de IJssel (gemeenten Brummen en Voorst).

- Alternatief C biedt Zutphen ruime ontwikkelingsmogelijkheden op de lange termijn. Dit geldt zowel voor het doortrekken van de huidige ruimtelijke taakstelling na 2020 als voor het uitbreiden van de taakstelling van de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. Een samenvoeging met Brummen en Voorst geeft Zutphen de mogelijkheid tot het realiseren van het IJsselstad-model: een dubbelstad Zutphen aan weerszijden van de IJssel. Bezwaren tegen dit model zijn de kwetsbaarheid van het historische centrum van Zutphen en de noodzaak tot het aanleggen van infrastructurele voorzieningen over de IJssel. Een alternatief voor het IJsselstad-model is in dat geval het dorpenstad-model waarbij de uitbreiding van Zutphen vooral wordt gezocht bij de kernen Brummen en Eerbeek.
- Ook op het punt van het compleet bestuur scoort alternatief C goed. Het sluit aan bij de integrale aanpak van de 'rode' en 'groene' contouren in het gebied. Dit levert een vraag op met betrekking tot de positie van de gemeente Voorst die een 'groene' taak heeft in het gebied van de Stedendriehoek. Men kan zich afvragen of het niet wenselijk is dat de gemeente Voorst om die reden beter buiten de herindeling met Zutphen blijft. Voorst zou dan een groene 'buffergemeente' kunnen zijn tussen de drie grote stedelijke gemeenten in het gebied en zich kunnen specialiseren op de plattelandsontwikkeling.
- In vergelijking met alternatief B biedt alternatief C meer mogelijkheden voor een versterking van de positie van Zutphen ten opzichte van de twee andere grote gemeenten in de Stedendriehoek. De achterliggende gedachte achter het concept van de 'netwerkstad' is dat een grotere gelijkwaardigheid tussen de drie grote steden meer synergie oplevert. Alternatief C levert (zeker in combinatie met de gemeenten Warnsveld en Gorssel uit alternatief B) een gemeente Zutphen op die over voldoende bestuurlijke en ruimtelijke voorwaarden beschikt om zich qua ambitieniveau te kunnen meten met de gemeente Deventer. Ook de kloof tussen de gemeente Apeldoorn en Zutphen zou in alternatief C kleiner worden.

overzicht van de effecten per alternatief

Op basis van de inschatting van de mogelijke effecten per aspect kan de matrix worden ingevuld waarbij de drie alternatieven worden gescoord op de drie aspecten. Uitgangspunt bij het toekennen van de scores is de verster-

king van de positie van de gemeente Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. De scores geven een totaalindruk van de relatieve voordelen en nadelen van de drie in het onderzoek betrokken alternatieven. Daarbij gaan we gemakshalve voorbij aan allerlei specifieke vragen die de drie alternatieven opleveren.

| | Aspect A (bestuurskracht en knelpunten) | Aspect B (voorzieningen- niveau) | Aspect C (ontwikkelings- functie) |
|---------------------------------------|---|--|---|
| Alternatief A (‘nul-optie’) | score: - | score: - | score: - |
| Alternatief B (‘oostelijke optie’) | score: + | score: + | score: +/- |
| Alternatief C (‘westelijke optie’) | score: +/- | score: + | score: + |

Uit de matrix valt af te leiden dat alternatief A (de ‘nul-optie’) voor Zutphen op alle drie aspecten negatief uitpakt. Het leidt niet een vergroting van de bestuurskracht en tot de oplossing van de bestuurlijke en ruimtelijke knelpunten rond Zutphen. Het voorzieningenniveau in de subregio Graafschap zou met achteruitgang worden bedreigd. Tenslotte biedt dit alternatief onvoldoende mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van de gemeente en voor de invulling van ruimtelijke taakstelling na 2020. De beide andere alternatieven scoren op alle aspecten hoger dan alternatief A. Op het punt van het voorzieningenniveau scoren beide alternatieven positief. Een voorwaarde lijkt wel dat ook de gemeenten Warnsveld en Gorsseel bij alternatief C worden betrokken. Anders dreigt een versnippering van regionale voorzieningen in de Graafschap.

Op de andere aspecten bestaan wel duidelijke verschillen tussen de twee alternatieven. Beide alternatieven leveren voldoende bestuurskrachtige gemeenten op, maar alternatief C levert door de oriëntatie van Zutphen in westelijke richting wel het gevaar op dat knelpunten in oostelijke richting onvoldoende worden opgelost en de positie van de regio de Graafschap binnen de Stedendriehoek wordt verzwakt. Op het punt van de ontwikkelingsfunctie scoort alternatief B beter dan alternatief A, maar slechter dan alternatief C. Het is de vraag of alternatief B Zutphen voldoende ontwikkelingsmogelijkheden geeft voor de langere termijn. Alternatief C lijkt als enige voldoende ruimtelijke voorwaarden te bieden voor een hoger ambitieniveau van Zutphen binnen de regio Stedendriehoek. Vanuit de verschillende aspecten lijkt het optimale plaatje voor de gemeente Zutphen en de regio Stedendriehoek een combinatie van de varianten B en C.

5) Bronnen voor het onderzoek

bronnen voor de motieven van de beleidsvoerders (paragraaf 2)

- Gemeente Gorssel, Schaalvergroting als visie?, juni 1996.
- Gemeente Zutphen, Zutphen: centrumstad, nu en in de toekomst!, mei 1996.
- Gemeente Zutphen, Zutphen: krachtige centrumgemeente, september 2000.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Vernieuwing bestuurlijke organisatie, september 1995.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Inrichting en functioneren binnenlands bestuur, februari 1999.
- Provincie Gelderland, Leidraad t.b.v. het gemeentelijke herindelingsbeleid, 1996
- Provincie Gelderland, Initiatieven n.a.v. het rapport van de stuurgroep Krachtige gemeenten, oktober 2000.
- Stuurgroep Krachtige gemeenten, Gemeenten: méér dan lokaal bestuur, april 2000,

bronnen voor de daadwerkelijke effecten van herindeling (paragraaf 3)

- W. Derksen e.a., De bestuurskracht van kleine gemeenten, Leiden/Amsterdam 1987.
- S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen. Kwaliteit van gemeenten, Den Haag 1990.
- J.M.J. Berghuis, M. Herweijer en W.J.M. Pol, Effecten van herindeling, Deventer 1995.
- Th. Toonen e.a., Gemeenten in ontwikkeling, Assen 1998.

- W. Derksen, De schaal en het binnenlands bestuur, IN: Bestuurswetenschappen 1996/6, p.353-362.
- G.H. Reussing, Het herindelingsonderzoek: een 'continuïng story', IN: Bestuurswetenschappen 1996/6, p.425-438.

bronnen voor de mogelijke effecten rond Zutphen (paragraaf 4)

- Gemeente Zutphen, Ontwikkelingsvisie Zutphen 2000.
- Gemeente Zutphen, Ontwikkelingsplan Vitale Stad, juni 2000.
- Regio Stedendriehoek, Almanak: Statistisch overzicht 2000.
- Regio Stedendriehoek, Toekomstcontouren Stedendriehoek: Stedelijk netwerk in het groen, mei 2000.
- Verslag van het interview met dhr. Gerritsen (voorzitter van de regio Stedendriehoek) en met dhr. Van Dommelen (medewerker van het beleidsbureau) op donderdag 4 januari 2001.
- Verslag van het interview op maandag 8 januari 2001 in de gemeente Zutphen met dhr. Van Oosten (de loco-burgemeester), dhr. Bruseker (de gemeentesecretaris) en mevr. Boonstra (medewerker van de Bestuursdienst).

opdrachtgever: provincie Gelderland

auteur: dr. G.H. Reussing
 Universiteit Twente
 Faculteit Bestuurskunde
 Postbus 217
 7500 AE Enschede
 053-4894220
 g.h.reussing@bsk.utwente.nl