

26 353

Gemeentelijke herindeling van Twente

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 augustus 1999

Inhoudsopgave

blz.

Inleiding	1
Herindelingsbeleid	13
De nieuwe gemeente Twentestad	19
De gemeenten Almelo en Wierden	33
De nieuwe gemeente Rijssen	34
De nieuwe gemeente Vriezenveen	37
De gemeenten Losser en Tubbergen	38
De nieuwe gemeente Denekamp	38
De gemeente Oldenzaal	39
De nieuwe gemeente Hof van Twente	41
Financiële aspecten	43

Inleiding

Het doet mij genoeg hierbij de memorie van antwoord met betrekking tot het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente (kamerstukken I, 1998/99, 26 353) te kunnen aanbieden. Op het beleidsterrein van de bestuurlijke organisatie in ons land is een opmerkelijke paradox zichtbaar. In een wereld die steeds internationaler van karakter wordt, waar mensen via e-mail en in een virtuele omgeving wereldwijd met elkaar communiceren, waar fysieke grenzen lijken te verdwijnen, waar nieuwe verre markten ontstaan, waar producten en diensten uit alle delen van de wereld snel en vrij toegankelijk zijn, waar in gezamenlijkheid wordt getracht de vrede in andere delen van Europa te bewaren, lijken bestuurlijke grenzen binnen Nederland moeilijk te wijzigen. Als grenzen worden verlegd, kortom waar beweging is, zien mensen risico's en ontstaan begrijpelijkerwijs emoties. Maar het toekomstgericht denken, het redeneren vanuit het perspectief van duurzaamheid en het inspelen op nieuwe ontwikkelingen, óók ten aanzien van bestuurlijke grenzen in ons land, zodat ook volgende generaties volwaardig kunnen functioneren, overstijgt een technocratische benadering van het herindelingsvraagstuk. Dat is een besluit nemen vanuit zowel de ratio als met emotie. Vanuit dit toekomstgerichte denken zal ik gaarne ingaan op de door de Eerste Kamer gestelde vragen.

Deze vragen worden ook beantwoord in de herinnering dat ik mede naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard (kamerstukken I, 1997/98, 26 655) op verzoek van de Eerste Kamer de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling heb uitgebracht. Ook op basis van deze notitie, getiteld «Krachtige gemeenten» (kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102), in de wetenschap dat de Kaderwet bestuur in verandering eindig is, dat besloten is geen stadsprovincie te vormen en gezien het regeerakkoord, heeft de Tweede Kamer ingestemd met het onderhavige wetsvoorstel van het kabinet, dat volledig in overeenstemming is met het advies terzake dat door de provincie Overijssel in een langdurig en zorgvuldig proces is voorbereid. Ook de Raad van State heeft in zijn advies geen inhoudelijke aanmerkingen gemaakt. De provincie Overijssel, het kabinet en de Tweede Kamer hebben allen een beeld van het toekomstige lokale bestuur in Twente voor ogen waartoe relatief ingrijpende maar noodzakelijke beleidsinhoudelijke en vooral politieke keuzen zijn gemaakt.

Want alle wetenschap neemt niet weg dat – en ik citeer bijvoorbeeld uit het onderzoek van professor Toonen e.a. «Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit» (1998) –: *«Herindeling berust niet op het grote gelijk of het grote ongelijk dat uit de feiten zou spreken en dat de wetenschap zou kunnen aanleveren. Herindeling is onvermijdelijk een kwestie van visie, van normen en waarden en van politiek»*. En even verderop wordt gesteld dat: *«Gemeentelijke herindeling vooronderstelt met andere woorden een normatief en politiek debat dat meer over de toekomst dan over het verleden dient te gaan»*.

Het woord is nu aan de Eerste Kamer, waarbij ik er in het licht van het bovenstaande van uitga dat de afweging van de provincie Overijssel en de tot dusver genomen beslissingen door het kabinet en met name door de Tweede Kamer zwaar zullen wegen. Ik heb overigens met vreugde vastgesteld dat Uw Kamer in het verslag geen opmerkingen over gebreken van wetstechnische aard in het wetsvoorstel heeft gemaakt. Ik wil bij dit wetsvoorstel de belangrijke (formeel en informeel) rol van de provincie Overijssel in het herindelingsproces, die immers het beste op de hoogte is van hetgeen zich inhoudelijk op het niveau van de inliggende gemeenten afspeelt, benadrukken. In de Wet algemene regels herindeling (hierna Wet arhi genoemd) wordt aan de provincie in het voortraject van de procedure een essentiële functie toegekend, al neemt dat niet weg dat de wetgever uiteindelijk via de parlementaire besluitvorming verantwoordelijk is voor en beslist over de inrichting van het binnenlands bestuur. Reeds in 1995 is een plan van aanpak over bestuurlijke reorganisatie in Overijssel uitgebracht en in 1996 is de procedure op basis van de Wet arhi gestart. In juni 1997 is door provinciale staten een beslissing over de toekomst van Twente genomen, inclusief de vorming van Twentestad. In het zicht van een toekomstgerichte oplossing van de bestuurlijke organisatie in Twente is, na een zeer zorgvuldig en langlopend proces, een beslissing van de wetgever, mede gelet op de belangen van gemeenten, mijns inziens spoedig gewenst. Aan tijd van voorbereiding heeft het in ieder geval niet ontbroken.

Algemene beoordeling van het wetsvoorstel

Het verheugt het kabinet dat de leden van de fractie van de PvdA het wenselijk achtten dat nu eindelijk beslissingen worden genomen die voor de komende 25 jaar een stabiele basis bieden voor de bestuurlijke organisatie van de hele regio Twente. Deze genoemde leden constateerden dat de voorstellen voor gemeentelijke herindeling van Twente een lange voorgeschiedenis kennen, gekenmerkt worden door een grondige voorbereiding waarbij alle kwesties uitvoerig zijn besproken en waarbij een uitgebreide consultatie heeft plaatsgevonden met alle betrokken

besturen en met maatschappelijke organisaties en burgers. In dit licht waardeer ik de terughoudende opstelling van deze leden bij de toetsing van de voorstellen en de beslissingen die door de Tweede Kamer zijn genomen. De genoemde leden constateerden evenwel een aanhoudende controverse over de vorming van Twentestad.

De leden van de fractie van D66 gaven aan voor een aantal elementen in het wetsontwerp waardering te hebben, maar tegen de vorming van het onderdeel Twentestad grote, wellicht onoverkomelijke bezwaren te hebben. Ik zal mijn argumentatie voor wat betreft dit onderdeel uitvoerig uiteenzetten en ga ervan uit dat hierna de leden van deze fractie alsnog overtuigd zijn van de wenselijkheid van aanvaarding van dit wetsvoorstel, mede gezien de oplopende urgentie om de bestuurlijke organisatie in dit gebied met het oog op de toekomst nu definitief in te richten.

De leden van de fractie van de VVD vonden het wetsvoorstel veelomvattend, grootschalig en daardoor in zijn uitwerking onevenwichtig. Deze leden zouden, indien een advies hoe dezerzijds met dit wetsvoorstel om te gaan op prijs zou worden gesteld, de regering in overweging willen geven dit ontwerp in te trekken of te splitsen.

Het kabinet ziet niet in waarom het wetsvoorstel onevenwichtig is. Het verband tussen de gegeven kwalificatie van het wetsvoorstel en de (vermeende) onevenwichtige uitwerking ervan wordt door genoemde leden ook niet toegelicht. Zeker, er zijn grote verschillen tussen de voorgestelde nieuwe gemeenten indien naar de schaal daarvan wordt gekeken, maar deze verschillen hangen rechtstreeks samen met de rol en de positie die de onderscheiden gemeenten – in samenhang – in het gebied van Twente vervullen. De positie van de voorgestelde gemeente Twentestad is daarbij sterk, maar bewust door het kabinet, evenals door provinciale staten van Overijssel, gekozen op grond van de beleids-geschiedenis en de schriftelijk en mondeling gewisselde argumenten. Dit wetsvoorstel is de uitkomst van een lange en zorgvuldige procedure waarbij vele betrokkenen hun bijdrage hebben geleverd en hun verantwoordelijkheid hebben genomen. Ik kom hierop nog uitgebreider terug. Overigens is de constatering dat de bestuurlijke samenvoeging van Enschede, Hengelo en Borne leidt tot een vergroting van de heterogeniteit op zichzelf geen reden om te veronderstellen dat daarmee de bestuurlijke spankracht en competentie van het nieuwe gemeentebestuur te zeer op de proef zouden worden gesteld. Die heterogeniteit is niet minder bij vergelijkbare grote steden, laat staan bij nog grotere steden, en is ook in die gevallen geen reden geweest aan de bestuurlijke competentie te twijfelen. Er is met andere woorden geen congruentie tussen maatschappelijke heterogeniteit en (formele) bestuurlijke uniformiteit. Trouwens, de poging om de heterogeniteit te reduceren en bestuurlijk te betrekken op kleinere eenheden – gecombineerd met schaalvergroting – als bedoeld met de stadsprovincie heeft in het verleden politiek geen steun kunnen vinden.

Het kabinet heeft geconstateerd dat de leden van een aantal fracties in verschillende bewoordingen aangaven niet erg enthousiast te zijn over het voorstel. Zo konden de leden van de fractie van het CDA weinig waardering opbrengen voor het voorstel. De leden van de fractie van de SGP (mede namens RPF en GPV) en het lid van de OSF hadden met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP gaven reeds in hun bijdrage aan tegen het voorstel te zullen stemmen. Dat is opmerkelijk, maar ik zal uiteraard op vragen en opmerkingen van de leden van de genoemde fracties ingaan in de hoop deze leden alsnog te overtuigen.

Gelet op deze zorgvuldige voorbereiding, de onderbouwing van de voorstellen, de urgentie om de bestuurlijke organisatie in Twente met het oog op de toekomst aan te passen en niet in de laatste plaats de

uitkomsten van het overleg met de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, wenst het kabinet in overleg met de Eerste Kamer tot een (positieve) afronding van dit wetsvoorstel te komen. Ik verwijs hierbij tevens naar de door mij op 8 juni jongstleden gegeven antwoorden met bijlage op schriftelijke vragen (kenmerk 2989913290) van de leden Barth en De Cloe in de Tweede Kamer hierover. In die beantwoording heb ik desgevraagd aangegeven geenszins van plan te zijn het onlangs door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel in te trekken, maar dit krachtig en met volle overtuiging in de Eerste Kamer, zodra de agendering ervan heeft plaatsgevonden, te verdedigen. Dit zowel in reactie op voornoemd advies van de leden van de fractie van de VVD als op een vraag van de leden van de fractie van het CDA of het kabinet heeft overwogen of zou willen overwegen een splitsing in het wetsvoorstel aan te brengen. Op beide vragen is het antwoord ontkennend.

De vorming van Twentestad maakt immers een integraal onderdeel uit van het wetsvoorstel: een sterke centrumgemeente omringd door krachtige (plattelands)gemeenten. Vanaf het begin van de herindelings-procedure is het bestuurlijke vernieuwingsproces gericht geweest op het totale gebied van Twente. Daaraan liggen inhoudelijke argumenten ten grondslag. Het is ongewenst – gelet op de samenhangen in dat bestuurlijk voorstel – en praktisch onmogelijk de uitkomsten van de verschillende onderdelen van dit proces los van elkaar te beschouwen en aparte beslissingen over het stedelijk gebied en het landelijk gebied van Twente te nemen. Het besluitvormingstraject tot nu toe, inclusief de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, maakt dat eveneens niet mogelijk.

Datum van herindeling

Het kabinet heeft er alles wat in zijn vermogen ligt aan gedaan de besluitvorming van het wetsvoorstel op een zodanig tijdstip mogelijk te maken dat deze herindeling per 1 januari 2000 effectief kan worden. Ook de Tweede Kamer is bereid geweest hiermee rekening te houden bij de agendering van de mondelinge behandeling van het voorstel en heeft het zelfs met voorrang behandeld. De door de leden van de fractie van het CDA geuite veronderstelling over een termijnoverschrijding in verband met de kabinetscrisis acht ik onterecht. Het onderhavige wetsvoorstel lag toen reeds bij de Eerste Kamer. De genoemde datum van herindeling is nog steeds mogelijk, indien de Eerste Kamer de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel direct na het zomerreces zou kunnen agenderen. Op basis van eerder inzichten is ervan uitgegaan dat met het oog op effectuering per 1 januari 2000 als laatst mogelijke datum van behandeling in de Eerste Kamer 7 september aanstaande zou gelden. De verkiezingen voor nieuw in te stellen gemeenteraden zouden dan plaats vinden op de laatste woensdag in november.

Uit de Kieswet volgen verschillende termijnen waarmee rekening gehouden zal moeten worden. Teruggerekend vanaf zaterdag 1 januari 2000 zal eerst bekeken moeten worden wat de uiterste datum is waarop de stemming gehouden kan worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de termijn voor de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen, de termijn om benoemden kennisgeving te doen van hun benoeming, de periode die benoemden hebben om aan het vertegenwoordigend orgaan mede te delen dat zij de benoeming aannemen en de beroepstermijn tegen beslissingen inzake de toelating tot lid van de nieuwe gemeenteraad. Aangezien op grond van artikel F 1 van de Kieswet de stemming, uitzonderingen daargelaten, altijd op woensdag plaatsvindt, zal gelet op het voorgaande en rekening houdend met de feestdagen, de stemming uiterlijk op woensdag 1 december 1999 moeten plaatsvinden. De dag van stemming dient op grond van de Kieswet op de drieënveertigste dag na de dag van kandidaatstelling plaats te vinden. Dit betekent

dat de uiterste datum van kandidaatstelling dinsdag 19 oktober 1999 is. Daaraan voorafgaande moeten politieke partijen de gelegenheid hebben om verzoeken tot registratie van de aanduiding bij het centraal stembureau in te dienen. Tegen beslissingen van het centraal stembureau inzake registratie van aanduidingen staat ingevolge de Kieswet beroep open. Hiernaast zullen zowel de politieke partijen als de betrokken gemeenten voorbereidingen moeten treffen voor de kandidaatstelling. Uit ervaringen met eerdere herindelingsverkiezingen blijkt dat een termijn van 30 dagen voor de dag van kandidaatstelling voor politieke partijen voldoende is voor de kandidaatstelling. Tevens zal dit voldoende voorbereidingstijd voor de gemeenten geven. Dit betekent dat rond zondag 19 september 1999 de wet in werking zal moeten treden. Gelet op het feit, dat de inwerkingtreding van deze wet bij Koninklijk besluit dient plaats te hebben, moet dit besluit in het Staatsblad van donderdag 16 september 1999 worden opgenomen zodat de wet op vrijdag 17 september 1999 in werking kan treden. Dit alles is mogelijk indien Uw Kamer het wetsvoorstel op 14 september 1999 zou aanvaarden.

Langdurige onzekerheid bij betrokken gemeenten of het wetsvoorstel zal worden aanvaard en een latere dan verwachte ingangsdatum van de herindeling is ongewenst, mede door de hogere kosten van voorbereiding – in de brede betekenis van het woord – van de herindeling voor betrokken gemeenten, zo antwoord ik op een vraag van de leden van de fractie van het CDA.

Indien het voorstel wordt aangenomen, komen de meeste nieuwe gemeenten in aanmerking voor een gewenningsbijdrage, die mede is bedoeld om dergelijke kosten voor een belangrijk deel te compenseren. Mocht het wetsvoorstel onverhoopt niet worden aanvaard, dan zijn alle materiële en immateriële kosten die met de langdurige voorbereiding en behandeling ervan zijn gemoeid voor rekening van de betrokken organen en instanties. Het kabinet neemt niet aan dat de leden van de fractie van het CDA in hun vraagstelling hebben willen pleiten voor een wettelijke compensatieregeling voor mogelijk gedupeerden indien wetsvoorstellen door het parlement worden gewijzigd of niet worden aanvaard.

Indien de Eerste Kamer in het licht van een solide en verantwoorde beoordeling van dit wetsvoorstel de behandeldatum van 14 september a.s. te krap bemeten vindt, ontstaat een nieuwe situatie. Daarbij kan – spijtig genoeg – de opstelling van het gemeentebestuur van Hengelo meewegen, die – ik erken dat – de voorbereidingen voor samenvoeging per 1 januari 2000 van Hengelo, Enschede en Borne ernstig heeft bemoeilijkt. Toch is bij een uiterste krachtsinspanning invoering per 1 januari 2000 nog steeds mogelijk. Mocht die invoeringsdatum de nodige personele en organisatorische inzet van de betrokken gemeenten voor een belangrijk deel te boven gaan, is het kabinet op voorhand niet ongevoelig voor deze overwegingen van invoeringstechnische en organisatorische aard.

Gelet op het feit dat de leden van verschillende fracties het wetsvoorstel niet op voorhand hun steun toezeggen, heeft het kabinet er behoefte aan nogmaals de argumenten voor het voorliggende voorstel neer te zetten. Tevens zal uitgebreid worden ingegaan op de totstandkoming van het wetsvoorstel, waarbij de nadruk ligt op het feit dat de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in Twente een adequaat alternatief voor de stadsprovincie en de Kaderwet bestuur in verandering, die immers een beperkte duur heeft, moet bieden.

Naar nieuwe verhoudingen

Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede

Kamer heb opgemerkt, betekent het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente het einde van een lange weg van discussie over de bestuurlijke organisatie in de regio (kamerstukken II, 1998/99, 26 353, nr. 7). Dat betekent dat dit traject niet is doorgezet, omdat met herindelen nu eenmaal in de regio een aanvang was gemaakt, zoals de leden van de fractie van GroenLinks veronderstelden. Evenmin mag worden geconstateerd dat het kabinet dit voorstel louter verdedigt vanuit een «lust tot afronding», zoals de leden van de fractie van D66 vroegen, al is de «lust tot afronding» in bestuurlijk Nederland een schaars, dus te koesteren goed.

Het kabinet verdedigt dit wetsvoorstel in de volle overtuiging, dat hiermee de voorwaarden worden geschapen voor een stevig lokaal bestuur dat nu en in de toekomst in staat zal zijn in een samenhangend gebied zelfstandig al wat nodig is te bedenken, te ontwikkelen en uit te voeren in het belang van de Twentse bevolking, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Een lokaal bestuur dat, belast met integrale bevoegdheden, een volwaardige gesprekspartner zal zijn voor andere overheden en voor bedrijven, organisaties en belangengroeperingen uit de particuliere sector. Daarbij zal er één duidelijke centrumgemeente zijn met een positieve uitstraling op de hele regio met een bijzondere positie in het land, en die zich in regionaal Europees verband kan meten met Münster en Osnabrück, ook tot voordeel van de hele Euregio. Tevens fungeert Twentestad als een belangrijke, eenduidige «trekker» ook van de economische ontwikkeling in het oosten van het land.

Los van deze noodzakelijke versterking van het lokale bestuur in Twente, is en blijft de provincie Overijssel daarnaast een actieve (f)actor, die voor wat betreft bovenlokale zaken regie voert en voor evenwicht in de regio zorgt en die in staat en bereid is tot een krachtig provinciaal grotestedenbeleid. Deze bestuurlijke aanpassing betekent tenslotte dat de intergemeentelijke samenwerking zal kunnen worden beperkt tot waar die in oorsprong voor is bedoeld: een hulpstructuur voor verzorgende en uitvoerende taken. Het regime van de Kaderwet bestuur in verandering kan dan, overeenkomstig de wens van alle betrokkenen, worden beëindigd, waarbij de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeenten een belangrijk uitgangspunt zal zijn voor de verdeling van de vrijkomende taken. Het kabinet acht eveneens van belang dat daarmee wordt voldaan aan de uitgangspunten en afspraken van het regeerakkoord ook waar dit het wetsvoorstel Twente betreft.

Dit wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente moet ook nadrukkelijk in relatie tot de kaderwetdiscussie in het nabije verleden worden gewogen en beoordeeld. De voorstellen tot herindeling zijn immers niet alleen gericht op een toekomstbestendige en toekomstgerichte oplossing ter versterking van het bestuurlijk vermogen van gemeenten, maar gelden tevens als het alternatief voor de vorming van een stadsprovincie. Dat stelt andere eisen aan de beoordeling van dit herindelingsvoorstel, met name waar het gaat om de vorming van – om het wat stevig neer te zetten – de bestuurlijke drager van de regio: de nieuwe gemeente Twentestad. Ik kom hier nog op terug.

In relatie hiermee en gezien de vele vragen van de leden van de diverse fracties om een beschouwing over de verdere ontwikkeling van Twente is het nodig een blik op het verleden te werpen en met name aandacht te vragen voor de discussies over de zogenoemde Dubbelstad in het begin van de jaren '90, alsmede voor de Kaderwetontwikkelingen sindsdien. Daarmee kan tevens een antwoord worden gevonden op de vraag in hoeverre de destijds uitgevoerde en uitvoerig onderbouwde analyses ten gunste van de Dubbelstad nog steeds van kracht zijn. Tevens dient de vraag te worden beantwoord in hoeverre de bestuurlijke situatie in Twente, na aanvaarding van de voorgestelde herindeling, aan het

gewenste bestuurlijke eindbeeld voldoet, zoals dat in 1996 in het kader van de standpuntbepaling inzake de Regioprovincie Twente door het overgrote deel van de Twentse gemeenten is onderschreven.

De Dubbelstad

In 1988 wordt, in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, het begrip «stedelijk knooppunt» ingevoerd, waarbij Enschede en Hengelo als één gezamenlijk knooppunt worden aangewezen. Dat is voor deze gemeenten het startschot voor een reeks van gezamenlijke initiatieven. Op 14 februari 1989 installeren beide gemeentebesturen de Adviescommissie-Wagner, die in september van hetzelfde jaar het rapport «Beter samen» uitbrengt. De commissie adviseert tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk structuurplan en geeft in overweging het samenvoegen van de beide grondbedrijven te bezien teneinde te komen tot uniformering van het beleid inzake kosten en grondprijzen. Verder adviseert de commissie een samenhangend verkeers- en vervoerplan voor Enschede/Hengelo te ontwikkelen. De commissie constateert dat de toenemende maatschappelijke en economische verstrengelingen binnen de stedelijke agglomeratie Enschede/Hengelo een verandering vergen in de wijze waarop de beide gemeentebesturen tot dan toe ten opzichte van elkaar hebben gefunctioneerd. Daartoe zijn ook bestuurlijk-juridische maatregelen nodig, aldus de commissie.

Er zijn volgens de commissie drie redenen waarom een uiteindelijke samenvoeging van Enschede en Hengelo niet kan worden uitgesloten, te weten:

- de te verwachten groei van de maatschappelijke en economische verstrengelingen binnen het stedelijk knooppunt;
- het toenemende belang dat het stedelijk knooppunt Enschede-Hengelo in staat is zich in Den Haag en Brussel bestuurlijk te presenteren als vijfde agglomeratie in Nederland;
- de plaats van het knooppunt in Nederland en Europa.

Het rapport-Wagner zet de toon voor een intensieve samenwerking tussen Enschede en Hengelo in de jaren daarna. Deze vindt haar culminatie in het Beleidsprogramma 1993 van beide gemeentebesturen en het daarop gebaseerde voorstel van de colleges van burgemeester en wethouders tot samenvoeging van Enschede en Hengelo aan de gemeenteraden op 14 december 1993. De gemeenten verwachten van het stedelijk knooppunt «dat zich een kracht ontwikkelt die de gehele regio ten goede komt.» In het Beleidsprogramma worden voor de Dubbelstad tot 2010 vier centrale beleidsdoelen geschetst, betrekking hebbend op een groei van de werkgelegenheid met 29 000 arbeidsplaatsen, een woningbouw-taakstelling van 27 000 woningen (inclusief Borne), concentratie van de bouwlocaties langs de spoorlijn Wierden-Gronau met 30% van die woningbouw in bestaand stedelijk gebied en versterking van de centrum-functie.

In hun voorstel om Enschede en Hengelo te fuseren trekken de beide colleges van burgemeester en wethouders de volgende conclusies:

1. de inhoudelijke meerwaarde van het Beleidsprogramma van de Dubbelstad Enschede/Hengelo is groot. Dit geldt zowel voor de functie van economische, sociale en culturele motor voor de gehele (Eu)regio als in het bijzonder voor de vitaliteit van Enschede en Hengelo als twee volwaardige kernen;
2. deze meerwaarde is in de praktijk en ook financieel alleen waar te maken door een fusie van beide gemeenten;
3. de mogelijke nadelen van een fusie van beide steden als gevolg van de schaalvergroting zijn in de praktijk afdoende te ondervangen.

De colleges van burgemeester en wethouders voegen daaraan twee randvoorwaarden voor het welslagen van de fusie toe, te weten een structurele bijdrage van de rijksoverheid tot 45 miljoen gulden (náást een

door de gemeenten zelf berekend efficiencyvoordeel als gevolg van de schaalvergroting van f 15 miljoen op jaarbasis) en voldoende draagvlak onder de bevolking.

Met name over de door de gemeenten gewenste structurele financiële bijdrage, die de gemeenten ook van groot belang achtten voor het draagvlak onder de bevolking, is intensief overleg gevoerd, hetgeen tot een standpuntbepaling van het toenmalige kabinet heeft geleid. Bij brief van 25 februari 1994 deelden de beide colleges van Hengelo en Enschede evenwel mee dat zij het «rijksbod» van 3 à 5 miljoen gulden per jaar en een bijdrage van vijf achtereenvolgende jaren 11 miljoen gulden voor frictiekosten (verfijningsregelingen) onvoldoende achtten om voortzetting van de weg naar fusie te rechtvaardigen. Een structurele derving van een gewenste meeropbrengst van per saldo ongeveer 40 miljoen gulden werd te weinig substantieel geacht. Ter vergelijking: de algemene uitkering uit het Gemeentefonds bedroeg voor beide gemeenten samen in 1994 ongeveer 240 miljoen gulden. Dit is nog afgezien van een bedrag van naar schatting ruim 400 miljoen gulden aan inkomsten uit specifieke uitkeringen en uit gemeentelijke belastingen, totaal dus 640 miljoen. Daarmee werd feitelijk de vorming van de Dubbelstad vanuit het gebied, om financiële redenen afgewezen. Ik constateer evenwel dat als indertijd wel tegemoet was gekomen aan de financiële eisen van beide gemeenten de samenvoeging reeds een aantal jaren een feit zou zijn. Inhoudelijke argumenten waren immers niet de reden dat de beoogde samenvoeging terzijde werd geschoven. Overigens wordt opgemerkt dat het totale herverdeeffect van de nieuwe Financiële-verhoudingswet (1997) ten opzichte van de situatie ingevolge de oude wet voor de combinatie Enschede/Hengelo/Borne circa 15 miljoen per jaar is. De drie eindconclusies van de commissie-Wagner van september 1989 en de drie conclusies van de colleges van burgemeester en wethouders van Enschede en Hengelo van december 1993 hebben niets aan actualiteit ingeboet. Integendeel. De verstrengeling tussen beide steden neemt nog steeds toe, alsmede ook de noodzaak tot een krachtig stedelijke bestuur in dit deel van Nederland.

De Europese ontwikkelingen gaan onverminderd voort. Het Investeringsprogramma Dubbelstad dat in 1993 als onderdeel van het fusietraject is uitgebracht, is voor een deel in uitvoering gebracht, zoals blijkt uit de lopende projecten in de beide binnensteden, uit de ontsluiting en (her)inrichting van werkgebieden en uit de inrichting van diverse woningbouwlocaties. Mijn conclusie is dat de indertijd door de gemeenten voorgenomen fusie van Enschede en Hengelo in elk geval niet om inhoudelijke redenen werd stopgezet. Nog duidelijker en gerelateerd aan de eerder door mij opgeworpen vraag gezegd: de inhoudelijke motivering voor de toenmalige Dubbelstad staat nog steeds recht overeind. Dit geldt mutatis mutandis voor Twentestad. Ik kom daar nog op terug.

De Kaderwetdiscussie

De voorgestelde gemeentelijke herindeling in Twente moet nadrukkelijk mede gezien worden in het licht van de jarenlange Kaderwetdiscussie. Deze discussie is door het vorige kabinet beëindigd, waarbij als alternatief het middel van gemeentelijke herindeling ingezet zou worden. Van belang is dan ook te beoordelen in hoeverre de herindeling zoals thans voorgesteld inderdaad een goed alternatief is voor het bestuur in Twente. De uitkomst van deze jarenlange discussie kan volgens het kabinet niet zijn dat alles maar bij het oude moet blijven. Dan zouden mede-bestuurders, bedrijfsleven en andere organisaties terecht de vraag kunnen stellen wat de centrale overheid al die jaren heeft bewogen de discussie te voeren. Van belang is de toedeling van taken en bevoegdheden in het model van

de nieuw te vormen gemeenten in relatie tot de provincie Overijssel te vergelijken met het regionale eindmodel van 1996 van de huidige kleinschaliger gemeenten in relatie tot de toen voorgestelde Regio-provincie Twente. Het eindmodel van 1996 is door het overgrote deel van de huidige Twentse gemeenten onderschreven in de Nota Standpunt-bepaling Regioprovincie Twente, die op 3 juli 1996 ter kennis is gebracht van het kabinet. Zestien gemeenten (83% van het inwonertal) hebben zich toen voor de totstandkoming van een regioprovincie Twente uitgesproken. Zeven gemeenten (17% van het inwonertal) waren tegen. De nota is het resultaat van de evaluatie als bedoeld in artikel 32 en volgende van de Kaderwet bestuur in verandering, die op verzoek van het vorige kabinet ook in Twente vervroegd is uitgevoerd.

Indien de beide genoemde modellen met elkaar worden vergeleken, blijkt dat de thans voorgestelde opschaling van gemeenten in relatie tot een relatief grootschalige provincie Overijssel leidt tot een bestuursmodel dat qua verdeling van taken en bevoegdheden op hoofdlijnen vergelijkbaar is met het gewenste eindbeeld van 1996 en daarmee in de Twentse situatie een goed alternatief vormt voor dat eindbeeld.

Het kabinet concludeert dat met dit wetsvoorstel zowel recht wordt gedaan aan de indertijd uitgevoerde en onderbouwde analyses ten gunste van de toen voorgestelde Dubbelstad, als aan het in 1996 in het kader van de standpuntbepaling inzake de Regioprovincie Twente door het overgrote deel van de Twentse gemeenten gewenste bestuurlijke eindbeeld. Het voorliggende voorstel tot gemeentelijke herindeling in Twente is derhalve een goed en volwaardig alternatief voor het indertijd ingezette Kaderwettraject. Door het vorige kabinet is er een keuze tussen regioprovincie en herindeling gemaakt en voorgelegd aan de Tweede Kamer, die voor de laatste variant heeft gekozen. Maar het was vanaf het begin duidelijk dat moest worden gekozen. Immers, de Kaderwet bestuur in verandering was slechts een tijdelijke voorziening waarop een bestuurlijk eindperspectief moest volgen. Aangezien uiteindelijk niet is gekozen voor de vorming van een provincie op de regionale schaal van Twente, is het – teneinde de bestuurlijke organisatie in dit gebied met het oog op de toekomst aan te passen – naar het oordeel van het kabinet noodzakelijk dat de bestuurlijke aanpassing door middel van gemeentelijke herindeling plaatsvindt.

Visie en durf

De gemeentelijke herindeling in Twente is een alternatief voor de stadsprovincie en een perspectief voor een gebied waar de Kaderwet eindig is. In die zin en mede gelet op de vorming van Twentestad is hier tot op zekere hoogte sprake van een uniek voorstel. Het houdt immers in dat er krachtige (plattelands)gemeenten worden gevormd, die kunnen voldoen aan de basiskwaliteiten voor gemeenten zoals aangegeven in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102), dat de gemeente Almelo in voldoende mate voor de toekomst wordt versterkt en dat er één centrumgemeente wordt ingesteld, die in staat zal zijn aan die positie als «trekker» voor de regio daadwerkelijk invulling te geven.

Hierdoor ontstaat een herschikking van de bestuurlijke verhoudingen in het gebied, die past binnen de uitgangspunten van herindeling en als een eindperspectief van de tijdelijke Kaderwet geldt. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel worden nieuwe bestuurlijke verhoudingen gecreëerd die voor de komende langdurige periode garant staan voor een adequaat lokaal bestuur in Twente, waarbij de vorming van Twentestad als bijzondere centrumgemeente strategische doorzettingskracht in een samenhangend gebied op het gemeentelijk niveau garandeert. De samenballing van belangen en van oriëntaties binnen dit stedelijk gebied

in Twente maken het instellen van deze gemeente met het oog op de toekomst noodzakelijk.

Alle betrokkenen (bestuurders, burgers, maatschappelijke instellingen, werknemers, bedrijfsleven en anderen) hebben er ook recht op om na vele jaren van intensieve discussies over de bestuurlijke inrichting van Twente nu eindelijk helderheid te krijgen over de noodzakelijke aanpassing van de bestuurlijke organisatie, die voldoende toekomstbestendig is en waarbij men niet met de ruggen naar elkaar maar onder een krachtig bestuur functioneert. Ik wijs nogmaals de Eerste Kamer op dit punt.

Duidelijk is echter, gelet op de vele gestelde vragen en opmerkingen hierover, dat met name voor het onderdeel Twentestad de door het kabinet en anderen aangereikte argumenten nog niet eenieder hebben kunnen overtuigen. Dit heeft wellicht ook te maken met de vraag, of en zo ja welke visie men heeft op de ontwikkeling van het gebied en de daarop toegesneden bestuurlijke organisatie. Het is in zijn algemeenheid overigens moeilijk om voorstellen die gebaseerd zijn op een visie volledig met argumenten te «bewijzen». Resultaten worden vaak pas in de toekomst zichtbaar. Het gaat om een wijze van zien of waarnemen, die uiteraard niet op voorhand door eenieder zo wordt ervaren c.q. wordt gedeeld.

Dit wordt eens te meer duidelijk als men de geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie in Twente in beschouwing neemt. Twente was één van de drie gebieden in Nederland waar reeds in de jaren zestig een vorm van bestuurlijke samenwerking op bovenlokale schaal werd ingericht. Al in het begin van de jaren zeventig werden er in het Bestuursonderzoek Oost-Nederland (Eindrapport van het bestuurskundig deelonderzoek en voorlopig beleidsadvies, 1973) van de Belangengemeenschap Twente/Oost-Gelderland diverse modellen aangedragen om de bestuurlijke samenwerking in Twente verder vorm te geven. In de jaren 1978–1983 streefde men naar de provincie-nieuwe-stijl op het niveau van Twente. Al deze pogingen tot bestuurlijke vernieuwing zijn uiteindelijk gestrand. Met de aanwijzing tot stedelijk knooppunt, de nota's Besturen op Niveau en de vorming van de Dubbelstad stond tijdens de discussies de inhoud weer centraal. De Kaderwet bestuur in verandering was vervolgens bedoeld als een tijdelijke voorziening waarna een keuze tussen de stadsprovincie of herindeling zou moeten worden gemaakt. Die keuze is uiteindelijk op de laatste variant gevallen.

Na meer dan 30 jaar discussie over bestuurlijke vernieuwing is het kabinet ervan overtuigd dat dit wetsvoorstel voor de bestuurlijke organisatie in het oosten van het land en binnen Twente in het bijzonder, dringend gewenst is. Het past binnen hetgeen over de bestuurlijke organisatie in het regeerakkoord is afgesproken, het past binnen een jarenlang volgehouden en door de Staten-Generaal vastgesteld rijksbeleid, het past ook binnen de uitgangspunten voor het herindelingsbeleid, zoals neergelegd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, zo antwoord ik tevens op een vraag van de leden van de fractie van de SGP (mede namens RPF en GPV). Het kabinet hecht derhalve grote waarde aan een positieve afronding van de besluitvorming rond dit wetsvoorstel.

Zorgvuldige voorbereiding

Het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt heeft een zéér zorgvuldige voorbereiding gekend. In de procedure hebben alle betrokkenen hun mening kunnen geven en argumenten kunnen inbrengen. Dat geldt voor de gemeenten, voor burgers, voor het bedrijfsleven en voor maatschappelijke organisaties. Teneinde ook de procedurele zorgvuldigheid in het perspectief van de uiteindelijke weging van dit wetsvoorstel te kunnen meenemen, volgt hier een overzicht van de doorlopen procedure.

De start van de procedure op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) door het provinciaal bestuur van Overijssel was 1 juli 1996. Een discussiepunt daarbij was de samenloop van dit proces met de besluitvorming over de evaluatie van de kaderwetgebieden op rijksniveau. In dat verband zijn in de Tweede Kamer twee moties aangenomen: de motie-De Cloe (kamerstukken II 1995–1996, 21 427, nr. 118) en de motie-Scheltema-De Nie/Van der Hoeven (kamerstukken II 1995–1996, 21 427, nr. 151). In de eerstgenoemde motie werd ervoor gepleit om over gemeentelijke herindeling eerst besluiten te nemen nadat besluitvorming over de kaderwetgebieden bekend zou zijn. In de andere motie werd het kabinet verzocht er bij de provincies op aan te dringen rekening te houden met de volgtijdelijkheid in de besluitvorming over de kaderwetgebieden.

Volgens het provinciebestuur van Overijssel was er geen strijdigheid met de motie-De Cloe. Aan de start van de arhi-procedure per 1 juli 1996 koppelde het provinciebestuur de voorwaarde dat de besluitvorming in de gemeenteraden over de voorstellen tot vorming van een stadsprovincie Twente vóór die datum zou zijn afgerond. Eerst na de besluitvorming daarover door de Regioraad op 26 juni 1996 hebben gedeputeerde staten de gemeenten in Twente uitgenodigd voor het overleg als bedoeld in artikel 2 van de Wet arhi inzake de gemeentelijke herindeling van dat gebied. Wat betreft de motie-Scheltema-De Nie/Van der Hoeven wees het provinciebestuur erop dat in het vervolg van de herindelingsprocedure voor alle betrokkenen voldoende ruimte bestond om rekening te houden met de besluitvorming op rijksniveau.

In aanvulling op de in de Wet arhi voorgeschreven procedures hebben gedeputeerde staten enerzijds de gemeenten ruime mogelijkheden voor het inbrengen van hun opvattingen gegeven. Anderzijds hebben zij een uitvoerig communicatietraject uitgewerkt. Het geheel heeft geleid tot een zorgvuldig voorbereid voorstel.

In april 1996 hebben gedeputeerde staten van Overijssel de nota «Varianten voor gemeentelijke herindeling Twente» uitgebracht. In die notitie wordt ingegaan op het (provinciale) beleidskader voor de bestuurlijke vernieuwing. De genoemde notitie heeft als basis gediend voor het houden van het overleg als bedoeld in artikel 2 van de Wet arhi met de Twentse gemeenten. Na dat overleg is door gedeputeerde staten een herindelingsplan opgesteld. Dit plan is onderworpen aan de wettelijke inspraakprocedures, zodat de raden van de betrokken gemeenten en alle andere belangstellenden hun oordeel of suggesties op het plan konden inbrengen. Op grond van de gepleegde inspraak is door gedeputeerde staten een concept-ontwerp-regeling opgesteld.

Naar aanleiding van de door gedeputeerde staten vastgestelde concept-ontwerp-regeling is door de gemeenten Ambt Delden, Diepenheim, Hengelo en Stad Delden een verzoek gedaan om een oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. Alvorens tot een oordeel te komen, zijn de verzoeken om advies voorgelegd aan de in hetzelfde wetsartikel genoemde Commissie van onafhankelijke deskundigen. Deze commissie kwam ten aanzien van de bedenkingen van alle vier betrokken gemeenten tot de slotsom, dat in de overwegingen die aan het provinciale voorstel ten grondslag lagen en bij de voorafgaande procedure aan de belangen van betrokkenen voldoende recht was gedaan. Deze adviezen zijn door de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, overgenomen. De verzoeken om een oordeel van Ambt Delden, Diepenheim, Hengelo en Stad Delden zijn ongegrond verklaard.

De concept-ontwerp-regeling is vervolgens op 25 juni 1997 door provinciale staten vastgesteld. Behoudens enkele grenscorrecties rondom

Oldenzaal en de Hof van Twente zijn provinciale staten met name ten aanzien van de gemeente Wierden (dat zelfstandig blijft) en dientengevolge de voorgestelde gemeente Rijssen (zonder Enter) van het voorstel van gedeputeerde staten afgeweken. Het onderdeel Twentestad is door een overgrote meerderheid van provinciale staten vastgesteld. Van de 63 leden van provinciale staten stemden 51 voor het onderdeel en 12 tegen. De leden van de fracties van CDA, VVD en D66 stemden unaniem voor dit onderdeel. Binnen de PvdA-fractie legde één lid een stemverklaring tegen dit onderdeel af, terwijl de overige 10 leden van deze fractie het voorstel steunden. Vervolgens is de door provinciale staten vastgestelde ontwerp-regeling door gedeputeerde staten van Overijssel aan het ministerie toegezonden. Daarbij herinnerden zij eraan, dat indien mogelijk de behandeling van het wetsvoorstel zodanig zou verlopen, dat als datum van herindeling 1 januari 1999 haalbaar zou zijn.

De toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, wenste zich evenwel, alvorens het wettelijk traject te starten, nader te informeren, onder andere door het voeren van overleg met enkele betrokken gemeenten. Na de bestuurlijke weging van alle schriftelijk en mondeling ingebrachte argumenten is het wetsvoorstel op 13 maart 1998 door de ministerraad aanvaard. Op 11 mei 1998 is van de Raad van State met betrekking tot het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in Twente een zogenoemd blanco advies ontvangen. Evenmin zijn er redactionele opmerkingen over het voorstel door de Raad van State gemaakt.

Door de kabinetswisseling en vanuit een oogpunt van bestuurlijke zorgvuldigheid is het wetsvoorstel, inclusief het advies van de Raad van State, opnieuw in december 1998 in de ministerraad aan de orde gesteld. Dat is gebeurd nadat het kabinet, mede op uitdrukkelijk verzoek vanuit uw Kamer, de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102) had vastgesteld, binnen de uitgangspunten waarvan het wetsvoorstel uitstekend paste. Bovendien is bij de beoordeling van het voorstel door het kabinet in december 1998 uitgegaan van het regeerakkoord, waarin is vastgelegd dat herindelingsvoorstellen waarmee een aanvang is gemaakt, verder in procedure worden gebracht en in principe worden uitgevoerd conform de provinciale voorstellen.

Daarnaast heb ook ik met de direct bij de vorming van Twentestad betrokken besturen nogmaals overleg gevoerd om een afgewogen oordeel over de voorstellen te kunnen vormen. Tevens heb ik, in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA, overleg gehad met de colleges van burgemeester en wethouders van Bathmen, Holten, Rijssen en Deventer en het provinciaal bestuur om hun meningen met betrekking tot de bestuurlijke positie van Bathmen te peilen en om te beoordelen of er een bestuurlijk draagvlak zou zijn om in dat kader op korte termijn tot een oplossing te komen. Op dit onderdeel van het voorstel ga ik nog nader in.

Het kabinet heeft op 11 december 1998 (opnieuw) ingestemd met het wetsvoorstel, dat op 21 december aan de Tweede Kamer is aangeboden. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel vervolgens met grote voortvarendheid in behandeling genomen, hetgeen (inclusief enkele amendementen) geresulteerd heeft in aanvaarding van het voorstel, inclusief de vorming van Twentestad op 27 april 1999.

Het (langdurige) wettelijke traject nadert nu zijn afronding door de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer. Ik behoef, gelet op het hiervoor beschrevene, niet te benadrukken dat het kabinet met belangstelling uitzielt naar de wijze waarop de Eerste Kamer haar verantwoorde-

lijkheid neemt met betrekking tot dit voorstel. Het kabinet hecht bijzondere waarde aan een positieve afronding van het voorstel. Onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer als medewetgever, kan naar het oordeel van het kabinet evenmin worden voorbij gegaan aan de expliciete politiek-bestuurlijke afwegingen die op verschillende bestuurlijke niveaus, tot en met de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zijn gemaakt. Het kabinet doet derhalve een dringend beroep op de Uw Kamer dit voorstel, onderbouwd met argumenten en gebaseerd op een toekomstgerichte visie op het lokale bestuur in Twente, in welwillende overweging te nemen en positief te beoordelen.

Herindelingsbeleid

Het kabinet heeft de uitgangspunten met betrekking tot gemeentelijke herindeling vastgelegd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, die ik op 27 november 1998 aan de Eerste Kamer heb doen toekomen (kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102). Ik memoreer dat deze notitie een gevolg was van een toezegging aan uw Kamer tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard op 8 september 1998. In deze notitie heb ik mijn denkbeelden over het openbaar bestuur, met name wat de gemeenten betreft, geschetst en aangegeven welke benadering door het kabinet wordt gekozen bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen. Dit beleid kan worden omschreven als een voortzetting van het beleid van het vorige kabinet, nader verbijzonderd en verdiept. Het is tevens een uitwerking van het regeerakkoord.

Het rijksbeleid voor gemeentelijke herindeling is vanzelfsprekend richtinggevend voor de herindelingsvoorstellen, die door het kabinet worden ingediend. De provincie heeft bij de besluitvorming over de herindeling haar standpunt afgestemd op de standpuntbepaling van het kabinet over het bestuurlijk eindperspectief van de Kaderwetgebieden. In aanvulling of aansluiting op het rijksbeleid kunnen ook anderen, zoals de provincie Overijssel heeft gedaan, uitgangspunten vaststellen die worden gehanteerd bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen op het desbetreffende bestuurlijke niveau. Gelet op de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het opheffen en instellen van gemeenten van de wetgever, kan dergelijk beleid vanzelfsprekend niet strijdig zijn met het rijksbeleid.

Er is dus, zo merk ik naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van het CDA op, geen sprake van een geheel autonoom provinciaal beleid in dezen. Dat provincies in hun beleid terdege rekening houden met het rijksbeleid, is voor de hand liggend en een gebruikelijke gang van zaken. Het bevreemdt mij derhalve dat dit gegeven voor genoemde leden in dit geval een argument lijkt te zijn om minder af te gaan op provinciale voorstellen.

In antwoord op een vraag van dezelfde leden merk ik overigens op dat het kabinet van mening is dat de voorstellen stevig onderbouwd zijn, mede gezien de voorgeschiedenis en de vele aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende argumenten en informatie in de vorm van bijlagen. Waar de provincies hun eigen verantwoordelijkheid hebben voor het doen van voorstellen is het ook aan hen om een adequate onderbouwing daarvan te geven. Waar deze aansluit op of onderdeel uitmaakt van het beleid van het kabinet is er geen aanleiding in herhaling te treden. Ik meen dat de motivering van de afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel, met daarnaast de nadere informatie en argumentatie in deze memorie, een voldoende basis bieden om tot een afgewogen beoordeling van de voorstellen te komen. In dat licht acht ik het ook niet zinvol een opsomming van de zoal gebruikte argumenten voor herindeling en per argument een omschrijving en operationalisatie te geven of in te gaan op

de vele daaruit voortvloeiende detailvragen, waarnaar de leden van de fractie van het CDA vroegen.

Wel merk ik op dat ik mij kan vinden in de opmerking van dezelfde leden dat herindeling gericht moet zijn op het oplossen of voorkomen van problemen en op het creëren van anders niet mogelijke potenties. Het wetsvoorstel voldoet naar de mening van het kabinet onder andere uitdrukkelijk aan deze uitgangspunten.

Mede in reactie op de stellingname van de leden van de fractie van GroenLinks merk ik op dat naast het oplossen van knelpunten het kabinetsbeleid nadrukkelijk voorwaardenscheppend is en gericht is op gemeenten die ook in de toekomst over voldoende basiskwaliteit kunnen beschikken. De knelpuntenbenadering, waaraan de leden van de fracties van CDA, VVD, GroenLinks en SGP (mede namens RPF en GPV) refereerden, ontbreekt dus niet in het huidige herindelingsbeleid maar wordt aangevuld met een op de toekomst gerichte en duurzame visie op het lokaal bestuur, in dit geval nadrukkelijk als onderdeel van de visie op de regionale ontwikkeling van dit deel van het land. Overigens werd de knelpuntenbenadering getekend door schaalvergroting die ook nu weer hier aan de orde is. In die zin is er ook geen sprake van een breuk met het verleden waarin het CDA regeringsverantwoordelijkheid droeg.

De provincie Overijssel heeft bijvoorbeeld gekozen voor een intensieve benutting van de potenties van Twente, met name op economisch gebied, voor versterking van het bestuur van de steden en voor de ruimtelijke ontwikkeling in verband met een krachtige aanpak van de problematiek van die steden. Ook op het platteland is een veelheid aan vraagstukken. Een actieve benadering van al deze complexe vraagstukken zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied is van belang, waarvan de aanpak sterk gesteund kan worden door een meer bestuurskrachtig lokaal bestuur. Schaalvergroting in een onderling sterk samenhangend gebied met vergelijkbare problematiek is één van de middelen die dat kan bevorderen. Oplossen van knelpunten en het scheppen van voorwaarden voor de toekomst gaan hierin samen.

Ik meen dat in dat kader wellicht ook verschil van beoordeling kan ontstaan over wat de leden van de fracties van CDA en VVD als grootschalig kenschetsen, waarbij mij bekend is dat deze kwalificatie eerder in de Eerste Kamer tot opmerkingen heeft geleid. Los van de bijzondere positie van Twentestad is het kabinet niet van mening dat het hier om grootschalige voorstellen gaat. Zeker waar de leden van de fractie van het CDA daarbij ook betrokken «de samenvoeging van vele andere tweetallen goed functionerende gemeenten» maakt het kabinet, gebaseerd op het voorstel van het provinciebestuur van Overijssel, een andere afweging. Overigens blijft herindeling maatwerk, daar verschil ik niet van mening met de leden van de fractie van GroenLinks. Dat is hier ook het geval.

Overigens wil ik op deze plaats nog verder ingaan op de enkele aspecten van de zogenoemde knelpuntenbenadering zoals die in 1986–1987 in overleg met de Staten-Generaal onder de directe verantwoordelijkheid van een bewindspersoon van CDA-huize is ontwikkeld. Al in 1986 gaf het toenmalige kabinet aan dat gemeenten met minder dan 6000 à 7000 inwoners in hun bestuurlijke en ambtelijke mogelijkheden kwetsbaar waren. Het aantal gemeenten dat in 1986 kleiner was dan 5000 inwoners, was ruim 200, een kwart van het totaal aantal gemeenten. Tot 1994 is dit aantal aanzienlijk gedaald. Hetzelfde geldt in hoofdlijnen voor de groep gemeenten met een inwonertal van 5 000 tot 10 000 inwoners. Op basis van dit knelpuntenbeleid in de periode 1986–1995 is het aantal gemeenten met niet minder dan 84 verminderd! Gelet hierop en op de motivering in de toen aan de orde zijnde wetsvoorstellen kan men concluderen dat het

hier herindelingen betrof die ten doel hadden kleine gemeenten samen te voegen, schaalvergroting dus.

Ook toen was net als in het huidige beleid overigens sprake van een combinatie van argumenten. Als men nu, geredeneerd vanaf 1986, kijkt hoe in het algemeen de complexiteit en (mobiliteits)schaal van de samenleving is toegenomen, welke taken er naar de gemeenten zijn gedecentraliseerd en welke eisen er aan het openbaar bestuur worden gesteld, kan men mijns inziens niet anders concluderen dan dat het lokaal openbaar bestuur duurzaam versterkt moet worden en dat herindeling in dit kader daarvoor het meest geschikte middel is. Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

De leden van de fractie van het CDA vroegen wat het kabinet verstaat onder een logisch respectievelijk een doelmatig grensbeloop. Onder logisch grensbeloop wordt door het kabinet met name begrepen het zodanig vaststellen van gemeentegrenzen dat deze zoveel mogelijk herkenbaar zijn en indien mogelijk aansluiten bij in het terrein zichtbare, veelal als barrière ervaren elementen. Indien bijvoorbeeld de grens wordt getrokken langs een weg, dan gebeurt dat bij voorkeur zodanig dat de hele weg inclusief bermen en bermsloten binnen één gemeente wordt ingedeeld. Bij een doelmatig grensbeloop denkt het kabinet in het bijzonder aan een zodanige vaststelling dat ontwikkeling of beheer van gebieden of daaraan gerelateerde zaken op een zo efficiënt mogelijke wijze kan geschieden. Zo zullen bijvoorbeeld aaneengesloten industrieterreinen, te ontwikkelen bouwlocaties of recreatiegebieden zoveel mogelijk bij één gemeente worden ingedeeld. Voor beide situaties geldt vanzelfsprekend tevens het in artikel 10 van de Wet arhi opgenomen uitgangspunt, dat het vastleggen van grenzen zo mogelijk geschiedt met behulp van kadastrale kenmerken en anders van coördinaten van het verschoven stelsel van rijksdriehoeksmeting. Overigens acht het kabinet het grensbeloop van de gemeente Vriezenveen, zonder de kern Daarlervveen, dit in reactie op een vraag van de leden van de fractie van het CDA, niet onlogisch.

Adviesrecht van ondernemingsraden

Het lid van de OSF vroeg waarom de ondernemingsraden in de betrokken gemeenten niet (alsnog) gehoord zijn.

Allereerst merk ik hierbij op dat van de ondernemingsraden in Twente alleen de ondernemingsraad van de gemeente Hengelo beroep heeft ingesteld. Deze ondernemingsraad meende dat hij niet in gelegenheid was gesteld om op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) advies over de herindeling uit te brengen. De Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam oordeelde dat aan wettelijke adviesrechten van de ondernemingsraad ingevolge de WOR voorbij was gegaan. De rechter achtte zich echter onbevoegd in het geding te beslissen, aangezien het wetsvoorstel tot herindeling voorwerp was geworden van behandeling door de Staten-Generaal. Het WOR-besluit maakte nu immers onderdeel uit van het proces van formele wetgeving.

De visie van de Ondernemingskamer dat een provincie of in dit geval de rijksoverheid kan worden aangemerkt als mede-ondernemer van gemeenten deel ik niet. Naar mijn mening betreft het adviesrecht bij herindeling uitsluitend de besluiten van de ondernemer. Volgens artikel 1 van de WOR is de ondernemer diegene die de onderneming in stand houdt. In het onderhavige geval is dat de gemeente, waarbij het personeel ook in dienst is, en niet bij de provincie of het Rijk.

De opvatting van de Ondernemingskamer dat het Rijk en de provincie als mede-ondernemers zouden moeten worden aangemerkt wordt niet door mij gedeeld. Deze opvatting is ook staatsrechtelijk naar mijn oordeel niet juist. De visie van de Ondernemingskamer zou namelijk met zich

meebrengen dat aan ondernemingsraden van ambtenaren van gemeenten een invloed wordt gegeven op landelijke politieke besluitvorming die niet past in de staatsrechtelijke verhoudingen. Het bovenstaande laat onverlet dat ik waarde hecht aan de betrokkenheid van het gemeentelijk personeel bij gemeentelijk herindeling. Het is om die reden dat ik op 8 juni jl. een brief heb gezonden aan de provinciebesturen. Hierin heb ik hen geïnformeerd over de medezeggenschap die ondernemingsraden kan toekomen bij gemeentelijke herindeling en wat daarbij de positie van de provincies kan zijn, gezien hun rol bij een zorgvuldige voorbereiding van de herindeling.

Wetenschappelijk onderzoek

De leden van diverse fracties gingen in hun bijdrage in op de verschillende uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek of publicaties van wetenschappers. De leden van de fractie van D66 stelden onder meer dat er voor zover hun bekend in Nederland geen onderzoek is dat eenduidig tot de conclusie komt dat herindelingen een positief resultaat hebben en dat eerder het tegendeel het geval is. Zij vroegen of mij buitenlands onderzoek bekend is dat tot krachtiger conclusies komt.

Onderzoeken naar gemeentelijke herindeling hebben in het algemeen betrekking op herindeling van kleinere gemeenten. De mening van deze leden dat onderzoek naar gemeentelijke herindeling in Nederland eerder tot de conclusie komt dat herindelingen een negatief dan een positief resultaat hebben, wordt door mij niet gedeeld. In het bijzonder verwijs ik naar het meest recente onderzoek «Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit» van Th. Toonen c.s. (1998). Enkele conclusies hieruit heb ik reeds in de inleiding geciteerd.

Het belangrijkste gemeten effect in dit onderzoek is dat de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat is verminderd en dat het strategisch vermogen en de professionaliteit binnen de ambtelijke organisatie wordt vergroot. De herindeling is vaak aanleiding voor een nieuwe moderne vorm en stijl van besturen (bijvoorbeeld binnengemeentelijke decentralisatie, relaties met burgers opzetten dan wel vernieuwen). De uitkomsten van dit onderzoek acht ik met name van belang omdat het zich richt op de effecten van herindeling op de lange termijn, waarnaar voordien nog maar weinig onderzoek was gedaan.

Overigens blijkt dat, zoals in een wetenschappelijke bijdrage «Twentestad: onder de gelovigen» in het tijdschrift Bestuurskunde nr. 4, 1999, p. 174 wordt gesteld, er niet of nauwelijks systematische positieve of negatieve effecten van herindeling op zaken als vertrouwen in het lokaal bestuur, de kwaliteit van de politieke besluitvorming, politieke participatie, lokale lastendruk en intergemeentelijke samenwerking te zien zijn. Mijns inziens is hiermee een afdoende antwoord gegeven op verschillende vragen van de leden van de fracties van CDA, PvdA, D66 en GroenLinks die in dit kader in verschillende bewoordingen zijn gesteld.

Uit de genoemde wetenschappelijke bijdrage blijkt dus ook dat allerlei gevreesde effecten van herindeling, waaraan de genoemde leden refereerden zoals afnemende participatie, meer bureaucratie, grotere afstand burger-bestuur, hogere kosten, teruglopend vrijwilligerswerk etc., – als deze er al zijn – beperkt zijn en ook afhankelijk van de situatie. De effecten van herindeling die optreden zijn in belangrijke mate het resultaat van datgene wat betrokkenen ermee doen. De conclusies uit dit recente onderzoek komen overigens in belangrijke mate overeen met resultaten van ander en eerder gehouden onderzoek naar de relatie tussen schaalgrootte enerzijds en kwaliteit en prestaties van het lokale bestuur anderzijds. Ook hieruit kan worden geconcludeerd dat er geen systematisch direct lineair of curvilineair verband tussen (een) schaalgrootte en

kwaliteit bestaat. Er zijn bovendien grote(re) gemeenten in ons land waarvan ik zou willen concluderen dat deze op alle genoemde aspecten niet negatief functioneren. Integendeel. Het hangt er maar vanaf naar welk aspect of beleidsterrein gekeken wordt. In die zin deel ik enkele van de opmerkingen die door de leden van de fractie van GroenLinks in dit kader zijn gemaakt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ook naar mijn reactie op de resultaten van recent onderzoek van SGBB (onderzoeksbureau van de VNG) en de Volkskrant over de inschakeling van externe adviseurs en extern onderzoek door gemeenten.

De conclusie die genoemde leden uit dit onderzoek trekken, namelijk dat grotere gemeenten niet beter zijn toegerust voor het zelfstandig uitoefenen van gemeentelijke taken dan kleinere gemeenten, deel ik in het geheel niet. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten verschillende redenen kunnen hebben om externe adviseurs in te schakelen, zoals het creëren van draagvlak, het verkrijgen van een second opinion of het aanwenden van technische expertise. Mijns inziens zijn er veel andere interessante gegevens uit dit onderzoek naar voren gekomen. Zo is gebleken dat gemeenteraden zelden worden betrokken bij inschakeling van externe adviseurs. Hierdoor kan het primaat van de politiek in het geding komen en dat zou een zorgelijke ontwikkeling zijn. Overigens wordt eind dit jaar een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur over de mate van uitbesteding van taken door het openbaar bestuur aan externe adviesbureaus verwacht. Naar aanleiding van dit advies zal het kabinet een standpunt bepalen.

Buitenlands onderzoek is voor de Nederlandse situatie naar mijn mening minder richtinggevend vanwege de verschillen in de bestuurlijke inrichting. Wel noem ik het rapport «The size of municipalities, efficiency and citizen participation» (Local and regional authorities, No. 56, 1995) van de Raad van Europa. Daarin wordt het verband onderzocht tussen de schaal van gemeenten, het effectief functioneren van gemeenten en de participatie van burgers in gemeenten in de verschillende lidstaten. In het samenvattingsrapport over de situatie in de lidstaten wordt onder meer geconcludeerd dat de schaal van lokale besturen één van de factoren is die invloed hebben op het effectief functioneren van deze besturen. De gedachte dat de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur wordt verminderd door herindeling wordt niet ondersteund. De politieke belangstelling neemt door schaalvergroting juist toe, zo wordt in het rapport geconcludeerd.

Uit de reeds eerder genoemde en voornamelijk negatieve inschattingen en verwachtingen van de herindeling (grotere afstand burger-bestuur, bureaucratie, afnemende politieke participatie etc.) van de leden van diverse fracties lijkt men – en dat is te betreuren – weinig vertrouwen te hebben in de inspanningen van het lokale bestuur om met de schaalvergroting tegelijkertijd een kwaliteitsslag richting burger en bestuur in de lokale samenleving te maken. Deze inschattingen en verwachtingen worden immers ook niet gesteund door wetenschappelijk onderzoek waaraan deze leden zoveel waarde hechtten. Dat laat natuurlijk onverlet dat een actieve houding van het lokale bestuur, burgers en maatschappelijke organisaties vereist is om welke kwaliteitsverbetering dan ook te realiseren.

Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie

Naar aanleiding van de vragen en verwachtingen van de leden van de diverse fracties in de vorige paragraaf wil ik ingaan op een onderwerp dat mij ten eerste na aan het hart ligt en dat ik ten tweede zie als een

aanvulling op de in dit wetsvoorstel beoogde schaalvergroting. Het heeft mij overigens bevreemd dat de leden van verschillende fracties wel een algemeen bezwaar uitten tegen grootschaligheid op zich, maar niet ingaan op reeds bestaande instrumenten die het bestuur doelbewust inzet om burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij het publiek domein, om invulling te geven aan de veranderende relatie tussen burger en bestuur en om in te spelen op de wensen en verwachtingen van de lokale samenleving. Een groot aantal gemeenten in ons land maakt hiervoor veelvuldig en veelal succesvol gebruik van bepaalde instrumenten.

Vanuit deze invalshoek benadruk ik dat herindeling meer is dan alleen het samenvoegen van gemeenten. Hieraan moet niet alleen een visie ten grondslag liggen die vanuit een inhoudelijke aanpak van de problemen en opgaven ingaat op de gewenste en noodzakelijke ontwikkeling van de nieuwe gemeente en het omliggende gebied. Dit kan worden samengevat als het «profiel» van een nieuwe gemeente. Naar mijn mening zou daarnaast een essentieel onderdeel van dit profiel moeten zijn op welke wijze de nieuwe gemeente, of dat nu Twentestad is of een andere gemeente, bestuurd zou moeten worden. Vormen van bestuurlijke vernieuwing, zoals binnengemeentelijke decentralisatie, deconcentratie van dienstverlening, interactief bestuur, participatie, bestuursfilosofie en bedrijfsvoering moeten in dit kader aandacht krijgen. Ik zie hierin goede mogelijkheden om bijvoorbeeld het draagvlak voor de samenvoeging te versterken en om de mogelijk door schaalvergroting ontstane of als zodanig ervaren afstand tussen burger en bestuur, als men die al vreest, te verkleinen. En, zoals gezegd, dit is niet nieuw in dit land.

Gemeenten zouden in aanvulling op de schaalvergroting nog meer dan nu het geval is mogelijkheden moeten benutten die tegelijkertijd leiden tot schaalverkleining, zoals het leggen van het accent op het stadsdeel c.q. wijkgericht werken. In het geval van Twentestad zal de gemeente uit veel wijken en kernen van verschillende aard bestaan. Dat is nu bij de drie afzonderlijke gemeenten reeds het geval. Ik noem in dit kader de kernen Bornerbroek, Zenderen, Hertme, Beckum, Boekelo, Lonneker (al sinds 1934 bij de gemeente Enschede) en Glanerbrug. In de gemeente Enschede is reeds ervaring opgedaan met het werken in stadsdelen.

In eerste instantie beperkte de deconcentratie zich in Enschede tot het beheer van de openbare ruimte, maar al vrij snel ontstond de behoefte die aanpak in een aantal opzichten te verbreden. Nu worden ook andere gemeentelijke activiteiten op stadsdeelniveau uitgevoerd en worden maatschappelijke organisaties (politie, gezondheidszorg, woningbouwcorporaties en wijkwelzijnswerk) ook bij het ontwikkelen van het stadsdeelgewijs werken betrokken. De diensten worden op deze wijze niet alleen dichterbij de burger uitgevoerd, maar men is ook beter in staat om zaken op stadsdeelniveau op elkaar af te stemmen en te integreren. Als vervolgstappen op deze deconcentratie kan men denken aan de introductie van stadsdeelmanagers, stadsdeelwethouders, de toekenning van budgetbevoegdheden en vergaande bewonersparticipatie. Ook in andere grote(re) steden in ons land zijn met succes de nodige maatregelen genomen.

Zoals uit het bovenstaande geconcludeerd mag worden hecht ik groot belang aan binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie. Ik heb getracht dit in een breder verband over de wijze van besturen in de nieuwe gemeente te plaatsen. Het behoort echter vanzelfsprekend tot de bevoegdheid van de nieuwe gemeenten om een uitwerking van de rol van binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie en de verschillende mogelijkheden te geven. Het nieuwe gemeentebestuur zal in samenspraak met de burgers, en met gebruikmaking van de ervaringen elders, op dit terrein de inzet moeten bepalen en een keuze moeten maken. Inmiddels

zijn er voldoende varianten van binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in den lande voorhanden, die het nieuwe gemeentebe-stuur tot inspiratie kunnen dienen.

Zoals ook uit het onderzoek van Toonen c.s. bleek, geven gemeenten juist in een situatie van herindeling vaak blijk van extra aandacht voor dergelijke vormen van bestuurlijke vernieuwing.

Tijdens het Algemeen Overleg op 1 februari jl. over de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling met de Tweede Kamer is het onderwerp aan de orde geweest. Daarbij is mijnerzijds toegezegd na te gaan op welke wijze gemeenten met name in het kader van herindeling beter in staat kunnen worden gesteld vormen van gemeentelijk zelfbeheer in de praktijk te brengen en welke randvoorwaarden daarbij aan de orde zijn. Beantwoording van deze vragen wil ik mede baseren op een aan mij uit te brengen extern advies.

Tijdens het debat over de herindeling is vanuit de Tweede Kamer aangedrongen om onder wetenschappelijke begeleiding een pilotstudy naar vormen van bestuurlijke vernieuwing in Twentestad uit te zetten. Op deze manier kunnen de ervaringen die daar worden opgedaan ook voor andere gebieden beschikbaar komen. Ik heb op 17 juni jl. reeds met het college van gedeputeerde staten van Overijssel hierover van gedachten gewisseld. Het college is bereid hieraan zijn medewerking te verlenen en alvast enige voorbereidende werkzaamheden te verrichten. De verdere uitwerking zal na behandeling van dit voorstel door de Eerste Kamer kunnen geschieden.

De nieuwe gemeente Twentestad

In de inleiding heb ik reeds betoogd dat met betrekking tot het onderdeel Twentestad het onderhavige wetsvoorstel een belangrijke stap is in de toekomst van Twente en een logische afsluiting vormt van een langdurige discussie over de bestuurlijke organisatie. Het onderdeel Twentestad is ten eerste aldoor een belangrijk punt geweest in het politieke afwegingsproces dat op verschillende niveaus heeft plaatsgevonden. Ten tweede, en dat wordt in dit hoofdstuk betoogd, kan vanuit de visie die ik aanhang over de gemeentelijke bestuurslaag in het algemeen en het gebied Twente in het bijzonder, een samenstel van argumenten de noodzaak en de wenselijkheid van Twentestad ondersteunen. Uiteraard zijn er ook argumenten die bij deze visie in een tegengestelde richting kunnen wijzen. Een visie is niet te bewijzen.

Maar voorop staat dat ik vanuit een inhoudelijke analyse van de problemen, de kansen en de samenhang in het gebied op voorstel van de provincie het voorliggende voorstel heb gedaan. Hierin ben ik gesteund door het kabinet en de Tweede Kamer. In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer ben ik tegemoet gekomen aan het verzoek van enkele leden van de fracties in de Tweede Kamer de argumentatie voor Twentestad uitvoerig uiteen te zetten. Hoewel de leden van de verschillende fracties in de Eerste Kamer een dergelijke vraag niet hebben gesteld, heb ik er behoefte aan om juist die inhoudelijke analyse c.q. argumentatie nogmaals nadrukkelijk aan de Eerste Kamer naar voren te brengen. Overigens merk ik op dat de leden van de fractie van het CDA wel in het algemeen opmerkingen hebben geplaatst over de argumentatie van het gehele wetsvoorstel. Hierop ben ik reeds in de inleiding ingegaan. De strekking van deze inhoudelijke analyse staat sinds de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer nog steeds overeind. Binnen deze analyse zal waar mogelijk worden ingegaan op de vragen en de opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Zonodig worden later nog specifieke vragen en opmerkingen over Twentestad in de beantwoording meegenomen.

In de analyse zal ook duidelijk worden, dit in reactie op een opmerking van de leden van de fracties van CDA en VVD, dat de aangevoerde argumentatie niet zonder meer van toepassing is op andere verstedelijkte gebieden in Nederland. De positie, de problemen, de kansen van Twente en het stedelijke gebied daarin zijn van een ander karakter dan bijvoorbeeld de (bestuurlijke) situatie in het Gooi en Limburg. Gemeentelijke herindeling vereist in alle gevallen maatwerk en een zorgvuldige afweging van belangen en argumenten. Zoals eerder aangegeven gaat het bij de onderhavige herindeling om een specifieke situatie. Deze herindeling moet hier ook onder meer toereikend zijn om als eindbeeld van de tijdelijke Kaderwet bestuur in verandering in het gebied te dienen.

Overigens heb ik met instemming geconstateerd dat de leden van de fractie van D66 in de argumentatie in de nota naar aanleiding van het verslag waardevolle elementen zien. Uit deze argumentatie heb ik echter niet, zoals de genoemde leden suggereren, de eenduidige conclusie getrokken dat herindelingen positief resultaat hebben. Mijn conclusie is veeleer dat, gezien mijn visie op het lokaal bestuur in het algemeen, de toekomst van de gemeenten en de regio en de verschillende problemen en kansen die zich in en rond de steden Enschede, Borne en Hengelo afspelen, herindeling in dit geval een noodzakelijk bestuurlijke oplossing is, zodat in de toekomst een adequaat functionerend bestuur in dit gebied zijn werk kan doen. De inhoudelijke analyse over de noodzaak en de wenselijkheid van de vorming van Twentestad valt uiteen in de volgende onderdelen:

- A. De maatschappelijke dynamiek
- B. Stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling
- C. Bestuurlijke ontwikkeling
- D. De landkaart van Nederland en Europa.

A. De maatschappelijke dynamiek

In verschillende rapporten in de afgelopen jaren is de «staat van Twente» voor het voetlicht gebracht. In dit verband noem ik de provinciale herindelingsrapporten, de evaluatierapporten van het Regionaal Openbaar Lichaam Twente, het rapport «Twente: de noodzaak van een keuze» (Buitendijk Management Consultants 1996) maar ook diverse rapporten die betrekking hadden op c.q. pleiten voor de vorming van de Dubbelstad.

Die staat van Twente wordt onder meer gewogen aan de hand van een groot aantal gegevens, zoals samenhang, de situatie in en van de binnensteden, migratie, werkloosheid, sociale structuur, milieu, volkshuisvesting, verkeer en vervoer en het draagvlak voor voorzieningen. Deze rapporten vormden en vormen de grondslag voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in Twente en voor het nemen van een weloverwogen beslissing hierover.

Als rode draad door alle rapporten, wordt het volgende beeld van Twente gegeven: de ontwikkeling van de Twentse steden stagneert, terwijl de sub-regionale kernen zich voorspoedig ontwikkelen door een instroom van koopkrachtige pendelaars. De geplande woningbouw in Enschede en Hengelo blijft achter door een onvoldoende planologische bouwcapaciteit en aanzienlijke milieuproblemen in de binnensteden waardoor de bouwkosten hoog zijn. Dit legt een groot beslag op het kwetsbare buitengebied en legt tevens extra financiële druk op de positie van de steden die het beheer en het onderhoud van de centrumvoorzieningen moeten uitvoeren.

Zowel Rijk, provincie als gemeenten zijn van mening dat deze negatieve ontwikkeling gekeerd dient te worden. De steden vormen een belangrijke economische motor in het gebied en dragen op deze wijze ook bij aan

zowel de ontwikkeling als de bescherming van het omliggende gebied. Het accent in de beleidskeuzes is vervolgens op alle bestuurlijke niveaus verlegd naar een structurele aanpak van de stedelijke problemen. Onder deze aanpak wordt verstaan het oplossen van ruimtelijke, economische en maatschappelijke knelpunten van de steden via de VINEX-convenanten, nieuwe verstedelijkingsconcepten, het leggen van prioriteit bij binnenstedelijke ontwikkelingen en de vormgeving van het grotestedenbeleid. De oplossing van bestuurlijke knelpunten zou hiervan integraal onderdeel moeten uitmaken.

Twentestad is een aaneengesloten samenhangend gebied dat doorkruist wordt door bestuurlijke grenzen die als een belemmering werken bij de totstandkoming van de doelstellingen die door het openbaar bestuur zijn gesteld. Op alle fronten moet een inspanning worden geleverd om die doelstellingen te verwezenlijken. Het zou te betreuren zijn indien op de verschillende sectorale beleidsterreinen hieraan hard wordt gewerkt maar zonder voldoende resultaat doordat op het terrein van de organisatie van het binnenlands bestuur de noodzakelijke aanpassingen niet zouden plaatsvinden. Het kabinet ziet de opheffing van de genoemde belemmering door middel van herindeling als de beste weg bestuurlijke knelpunten in Twente op te lossen.

Deze benadering wordt verder geplaatst in het kader van de maatschappelijke dynamiek en de versterking van de ruimtelijk-economische structuur tot 2015, waarover het vorige kabinet zich heeft beraden (kamerstukken II, 1996/97 25 017, nr. 1 en kamerstukken II 1997/98, 25 017, nr. 2). In de desbetreffende kamerstukken wordt over een periode van 20 jaar een bevolkingsgroei geïndiceerd van 2 miljoen inwoners. Al deze inwoners moeten ergens in Nederland kunnen werken, wonen, zich verplaatsen en recreëren. Het stedelijk gebied van Twente biedt in principe goede mogelijkheden om haar aandeel in deze opgave te realiseren. Het raakt vervolgens de kern van de zaak als de vraag wordt gesteld of de gemeenten afzonderlijk in staat zijn en over de basiscondities beschikken om aan deze opgave van maatschappelijke dynamiek te voldoen.

De gemeente Hengelo heeft aangetoond dat zij als basisconditie de fysieke ruimte voor grootschalige ontwikkelingen in de toekomst ontbeert. Deze ontwikkelingen zouden kunnen plaatsvinden op het grondgebied van de gemeente Borne. Op het eerste gezicht zou derhalve overwogen kunnen worden om voor het vraagstuk van de ruimtenood van Hengelo een samenwerkingsconstructie tussen beide gemeenten te introduceren. Er zouden gemeenschappelijke profielen kunnen worden gemaakt en afspraken over de verdeling van projectbaten en -lasten. In deze constructie wordt Hengelo gefixeerd op haar huidige grondgebied. Bestuurlijk, maatschappelijk en economisch wordt de gemeente Hengelo als het ware «op slot gedaan». De noodzakelijke vernieuwing en de uitbreiding van woningbouw en bedrijventerreinen vinden immers elders plaats. Voor Hengelo zou dit uiteindelijk betekenen dat woningzoekenden, vooral die afkomstig uit de sociaal-economisch sterkere groepen, de stad gaan verlaten. De daarmee mogelijk geworden instroom zal, op basis van ervaringen in grotere steden, zich veelal beperken tot de sociaal-economisch kwetsbare groepen. Eenzelfde beweging zou ten aanzien van bedrijfsvestigingen kunnen optreden.

Kijkend naar de gemeente Enschede, is er naar mijn oordeel sprake van een soortgelijke gefixeerde situatie ten opzichte van Hengelo met een nieuw toe te voegen gebied. Immers, de basiscondities van de gemeente Hengelo, in het bijzonder de gunstigere ligging bij infrastructurele voorzieningen van deze gemeente ten opzichte van Enschede, zullen bij gebiedsuitbreiding van Hengelo een soortgelijke uitstroombeweging initiëren in Enschede. Dit zou ook voor Enschede leiden tot een

neerwaartse spiraal. De verwachting van het kabinet daarbij is dat bij een geïsoleerde gebiedsuitbreiding van Hengelo de Twentse regio, waarvan Hengelo en Enschede in veel opzichten gezamenlijk de motor vormen, er per saldo economisch en sociaal op achteruit gaat. Dit zou navrant zijn. Immers, de opgaven die op rijksniveau zijn onderkend, doen zich ook in dit gebied voluit voor. Vandaar dat voor een duurzame economische en sociale ontwikkeling van dit gebied een integrale aanpak en afweging vereist zijn. Daarbij wil de provincie met onder meer deze herindeling en decentralisatie van taken het zwaartepunt van de vereiste regie en integraliteit op het lokale niveau leggen. Op dit niveau manifesteren zich de kansen en bedreigingen het meest direct. Vanuit die optiek deelt het kabinet de beleidskeus van de provincie Overijssel ook ten volle in het voorstel voor de vorming van Twentestad.

Het lid van de OSF gaf aan een ander gezichtspunt over de hierboven aangehaalde maatschappelijke dynamiek te hanteren. Naar de verwachting van het genoemde lid kan herindeling in zekere zin overbodig zijn, omdat als gevolg van vergrijzing en een vertrekoverschot in het eerste kwartaal van de volgende eeuw de maatschappelijke dynamiek verandert, de gesignaleerde ruimtenood verdampt en er leegstandsgevaar van woningen en bedrijventerreinen optreedt.

Het is mij en ook de provincie Overijssel niet bekend waarop het genoemde lid deze veronderstellingen baseert. Volgens gegevens van de provincie Overijssel vertonen de bevolkingsprognoses ook in het eerste kwart van de volgende eeuw een opwaartse trend. Uit de gegevens op pagina 85 van het Statistisch Jaarboek 1999 van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat de binnenlandse migratie van het westen naar het oosten in vergelijking met andere migratiestromen erg sterk is. Daarnaast heeft de provincie Overijssel in vergelijking met de andere provincies een te verwaarlozen interprovinciaal vertrekoverschot.

Voor wat betreft de vergrijzing wordt gemeld dat in het Sociaal Cultureel Rapport van 1998 op pagina 76 is aangegeven dat de vergrijzing op de langere termijn (2010–2040) in sterkere mate doorzet. Juist nu deze ontwikkeling zich blijft doorzetten vraagt dit naar de mening van het kabinet een actieve instelling van het lokaal bestuur om te anticiperen op de effecten hiervan.

Over de ruimtenood wordt nog het volgende opgemerkt. De (gewenste) omvang van de woningvoorraad wordt niet alleen bepaald door de bevolkingsomvang, maar ook door het aantal huishoudens dat woning-behoevend is. En door de toenemende gezinsverdunding blijft er een grote behoefte aan woningen. Ook heeft Twente een hogere gezinsgrootte dan de rest van Nederland. Dit betekent dat de effecten daarvan in Twente na-ijlen. De kwalitatieve vraag naar woningen wordt voorts ook nog beïnvloed door ontwikkelingen in de welvaart en sociaal-culturele ontwikkelingen. Uit al deze gegevens kan de veronderstelling worden geuit dat (vooral) hoger opgeleide jongeren wegtrekken uit Twente. De eventueel bijbehorende werkgelegenheid voor deze groep zou kwantitatief echter minder ruimte innemen dan de ruimte die ten behoeve van de werkgelegenheid van andere groepen op de arbeidsmarkt in Twente nodig is. De ruimtenood voor bedrijventerreinen, zoals de markt die thans aangeeft, wordt dan niet minder c.q. verdampt niet.

B. Stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling

In de inleiding is beschreven dat het kabinet van oordeel is dat het concept van de Dubbelstad, zoals dat destijds door de beide colleges van burgemeester en wethouders van Hengelo en Enschede voluit is onderschreven, nog steeds van grote waarde is. Centraal stond en staat daarbij de behoefte aan regie om stedelijke problemen beter op te kunnen lossen en de potenties beter te kunnen benutten. De Dubbelstad was en is

een visie, die gebouwd is op de overtuiging dat de duurzame ontwikkeling van de steden en de regio betere kansen krijgt als Enschede en Hengelo onder één bestuurlijke regie vallen. Zo zou aan de ene kant de Dubbelstad het voorzieningenniveau op een hoger plan moeten tillen. Aan de andere kant werd gedacht aan de uitwerking van aspecten van schaalverkleining en het organiseren van voorzieningen dichtbij de burgers in de steden. Ik wil in herinnering brengen dat de Dubbelstad als inhoudelijk concept door de gemeentebesturen noch door de inwoners verworpen is. De gedachten over de vormgeving van het stedelijk knooppunt hebben zowel bij de provincie Overijssel als voor het kabinet centraal gestaan bij de keuze voor Twentestad. Extra element hierbij is dat in verband met de ruimtelijke ontwikkelingen op Borne's grondgebied nu ook de gemeente Borne bij het knooppunt is betrokken. Op deze wijze groeit het knooppunt uit tot Twentestad. Ik wil gaarne nog ingaan op enkele aspecten van de stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling van Twentestad.

Samenhang en stedelijk knooppunt

Ten eerste bestaat er in het geheel geen misverstand over het feit dat er tussen de steden Enschede, Hengelo en Borne een zo sterke maatschappelijke verwevenheid bestaat dat dit gebied als één samenhangend gebied gezien moet worden. Gewezen wordt onder andere op het bestaan van één woning- en arbeidsmarkt, de koopen pendelstromen en het gebruik van voorzieningen. Door het samengaan van gemeenten in één bestuurlijke structuur zal de wisselwerking tussen burgers en daarmee de maatschappelijke samenhang verder worden vormgegeven en geïntensiveerd.

De leden van de fractie van het CDA vroegen in welk opzicht de knooppuntfunctie van Twente niet goed wordt ingevuld ten gevolge van de huidige gemeentelijke indeling.

Zoals de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel stelt is, nu er geen stadsprovincie Twente wordt ingesteld, de vorming van Twentestad een adequaat alternatief om de knooppuntfunctie van het stedelijk gebied van Twente tot zijn recht te laten komen. Juist met het oog op de toekomst is het wenselijk te komen tot een slagvaardiger bestuurlijke inrichting op lokaal niveau op gebieden als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, stads- en dorpsvernieuwing en economische zaken om de potenties van Twente beter te benutten. Een deel van het probleem zit thans in de onderlinge concurrentie in het gebied. Om optredende spanning te verminderen is samenhangend beleid, optimalisering en meer eensgezind optreden van groot belang voor benutting van de potenties van het knooppunt.

Regionale problematiek

Ten tweede informeerden de leden van de fractie van het CDA of Twentestad wel zal bijdragen aan de oplossing van de regionale problematiek van Twente als geheel.

Een betoog over herindeling als de oplossing van de regionale problematiek is reeds in de inleiding gegeven. Twentestad dient mede ter beantwoording van de vraagstukken die voortvloeien uit de problematiek die ook bij de vorming van een stadsprovincie werd beoogd. Hieraan wil ik het volgende toevoegen. Indien alleen de gemeente Hengelo tegemoet wordt gekomen aan haar wens tot een vergroot grondgebied en voor het overige wordt gerekend op onderlinge samenwerking wordt noch de problematiek van de drie steden gezamenlijk noch die van de regio opgelost.

De herindeling ten behoeve van Twentestad betreft ook het uitoefenen van een integrale regiefunctie op het niveau waar zij hoort, namelijk het lokale niveau. Een belangrijk punt is verder de voortschrijdende verstedelij-

lijking in samenhang met natuur en milieu, die slechts kan bestaan bij de gratie van de vitaliteit van de steden. Ook moet de herindeling toereikend zijn om als alternatief voor een Kaderwetgebied te dienen, waarvoor de stadsprovincie c.q. regioprovincie door het toenmalige kabinet als een te zwaar instrument werd gezien. Wanneer alleen de ruimtelijke problematiek van Hengelo in enge zin wordt opgelost, ontstaan de negatieve gevolgen voor zowel de drie steden als de regio, zoals eerder uiteengezet in de paragraaf over de maatschappelijke dynamiek.

Voorts wordt erop gewezen dat de essentie van de VINEX- en VINAC-afspraken de verstedelijkingsopgave in stadsgewestelijk verband is. De gemeente Hengelo realiseert bepaald niet alleen woningen voor de eigen inwoners. De taakstelling van deze gemeente moet in een breder, stadsgewestelijk, verband worden gezien. In dit verband is het ook vermeldenswaard dat Enschede-Hengelo het enige stedelijke knooppunt vormt waar die taakstelling aan twee grote steden is gegeven. Het voorstel over Twentestad speelt nadrukkelijk op die taakstelling in.

Startnota Ruimtelijke Ordening

Ten derde refereerden de leden van de fractie van het CDA aan een oproep van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu over netwerksteden.

In de Startnota Ruimtelijke Ordening 1999 «De ruimte van Nederland», die een voorbereiding op de 5de Nota Ruimtelijke Ordening is, wordt op pagina 35 ingegaan op het fenomeen van netwerksteden. Netwerksteden bestaan uit een samenstel van verschillende stedelijke centra en knooppunten. De ontwikkeling van een omvangrijk stedelijk netwerk begint zich ook in Twente af te tekenen, zo wordt in deze nota op de pagina's 35 en 36 gesteld.

In lijn met de paragraaf over de maatschappelijke dynamiek wordt onder meer nog verwezen naar pagina 25 van de nota waarin staat: *«Er is een toenemende interactie, complexiteit en ruimtelijke verwevenheid. Dat geldt op internationale schaal: de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland kan niet los worden gezien van het Noordwest-Europese krachtenveld. Dit krachtenveld geeft ook richting aan een sterke binnenlandse economische dynamiek. Voor het Oosten en vooral het Zuiden van het land ontstaan nieuwe perspectieven».*

Naar de mening van het kabinet sluit de vorming van Twentestad met haar omliggende landelijke gebied dus goed aan bij de analyses en perspectieven die in deze nota zijn geschetst.

Ruimtenood in de regio

Ten vierde plaatsten de leden van de fracties van D66 en SP de opmerkingen dat herindeling niet meer grond oplevert. De leden van de fractie van D66 voegden hieraan de volgende opmerkingen toe. Herindeling herschikt de bevoegdheid over het gebruik van het grondgebied. En hoewel Enschede over voldoende ruimte voor woningbouw beschikt, is het gemeentebestuur toch voorstander van de beoogde samensmelting. De leden van de fractie van het CDA stelden dat de formulering over de ruimtenood in de memorie van toelichting slecht is omdat de regio geen ruimtenood kent, doch hooguit een enkele gemeente.

Hierover wil ik het volgende opmerken. De formulering in de memorie van toelichting kan door haar beknoptheid wellicht tot een misverstand leiden. Natuurlijk komt er – in abstracte zin – niet meer ruimte bij. Het gaat niet om die evidentie. Waar het hier om gaat, is dat bij de huidige gemeentelijke indeling de *benutting* van de beschikbare ruimte, de keuze van de locaties dan wel de meest wenselijke kwalitatieve invulling daarvan kan worden doorkruist door – ogenschijnlijk tegengestelde – belangen van verschillende gemeenten. Landschappelijke kwaliteiten en mogelijkheden

en een integrale benadering en afstemming van functies spelen hierin dus een belangrijke rol.

Uitgangspunt van het kabinet is dat gemeenten op eigen grondgebied hun behoefte aan voorzieningen wat betreft woningbouw, werkgelegenheid en infrastructuur kunnen realiseren. Bestuurlijke herindeling kan in die gevallen zorgen voor zodanige voorwaarden dat de regie daarover beter door één gemeente kan worden gevoerd. De oplossing van de ruimteproblematiek behoeft dan niet bemoeilijkt te worden doordat concurrentieoverwegingen mede hierbij een rol gaan spelen. Daarmee worden voorwaarden voor een gunstige sociaal-economische ontwikkeling in de regio zoveel mogelijk vervuld.

De ruimtelijke problematiek van de gemeente Enschede spitst zich vooral toe op de ontwikkeling van bedrijvigheid. Daarvoor is de situatie zo dat rond Enschede zorgvuldig met de schaarse ruimte zal moeten worden omgegaan en dat vestiging van veel ruimtevragende bedrijvigheid met grote behoedzaamheid moet worden afgewogen. De ruimtelijke (benuttings)mogelijkheden in Twentestad als geheel zullen in dit opzicht de keuzemogelijkheden duidelijk vergroten. Ik zal dit nog verder uiteenzetten.

Op dit moment ontmoeten de beide gemeenten elkaar al direct bij het ontwikkelen van de stadsrand van Hengelo en van het middengebied. De grondgebieden van Enschede en Hengelo zouden het best in overeenstemming met elkaar ontwikkeld kunnen worden. In de huidige verhoudingen gebeurt dat niet.

Het gaat hierbij in eerste instantie om een kwantitatief aspect; als Hengelo het betreffende grondgebied kan benutten, kan Enschede dat niet langer. Maar de schaalvergroting naar Twentestad kan wel tot een vergroting van de beschikbare ruimte leiden, vooral in de sfeer van de ontwikkeling van bedrijventerreinen en door een beter afgestemde invulling van deze beschikbare ruimte. De in beginsel concurrerende steden behoeven dan niet ernaar te streven voor alle soorten bedrijvigheid direct uitgeefbare grond in voorraad te houden, met de daaraan verbonden financiële consequenties en de gevolgen voor natuur- en landschapswaarden.

Juist als men vanuit een samenhangende visie op beide steden en het tussenliggende gebied redeneert en een eenduidige regie hanteert, kan er een gedifferentieerd en goed op elkaar aansluitend aanbod aan bedrijventerreinen ontstaan. Dit vormt een belangrijk ruimtelijk middel voor een optimaal vestigingsklimaat. Bedrijven zijn bij het zoeken naar geschikte locaties immers vaak regionaal georiënteerd. En niet iedere stad hoeft hetzelfde aanbod te leveren. Ook kan men dan streven naar bedrijventerreinen waarbij het economischer gebruik van de ruimte voorop staat. Hierdoor wordt het groen in en rondom de steden beter behouden en de mobiliteit beperkt. Ik wijs er daarbij op dat belangrijke natuur- en milieuorganisaties in Twente vanuit deze invalshoek een groot voorstander van de herindeling zijn.

Het bovenstaande betoog sluit aan bij de constatering van de leden van de fractie van D66 dat herindeling de bevoegdheden over het gebruik van het grondgebied herschikt. Mijn inziens gebeurt dat met de vorming van Twentestad op een efficiënte en effectieve wijze. Zonder te kunnen zeggen dat er een wetenschappelijke onderbouwing voor de stelling van de leden van de fractie van D66 bestaat (overigens ook niet voor het tegendeel), heb ik de overtuiging dat juist een afzonderlijke ontwikkeling van Enschede, Hengelo en Borne tot sub-optimale keuzes en oplossingen leidt.

C. Bestuurlijke ontwikkeling

Vanuit de in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen in het stedelijke gebied in Twente acht het kabinet het noodzakelijk deze te vertalen in bestuurlijke ontwikkelingen. In de inleiding is reeds een aantal van dergelijke bestuurlijke ontwikkelingen aan de orde geweest. In verschillende bewoordingen hebben de leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA, D66, GroenLinks en het lid van de OSF vragen gesteld over c.q. gevraagd in te gaan op de mogelijke alternatieven voor de herindeling en aanverwante aspecten zoals concurrentie, de nieuwe bestuurlijke evenwichten in het gebied en het perspectief van de Bandstad.

Samenwerking en de rol van de provincie

Het kabinet ziet intergemeentelijke samenwerking, eventueel in combinatie met andere instrumenten, absoluut niet als een adequaat alternatief voor de herindeling. Naar de mening van het kabinet zijn een heldere taakverdeling, een doorzichtig democratisch bestuur en de vereiste daadkracht afwezig bij dit alternatief. Gelet op de problematiek en de kansen van en in dit gebied zal samenwerking bepaald geen beter bestuurbaar geheel opleveren dan één gemeente.

Ook zal een versterking van de provinciale regierol in onvoldoende mate bijdragen tot de noodzakelijk geachte bestuurlijke oplossing voor de problematiek in het stedelijk gebied van Twente. Het kabinet ziet derhalve hierin ook geen adequaat alternatief. Uiteraard blijft de provinciale regierol voor bepaalde bovenlokale beleidsvraagstukken bestaan. Het provinciebestuur blijft immers kaderstellende taken uitoefenen zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van leefomgevingsplannen (dwz. een integratie van streekplannen, milieuplannen en plannen inzake waterbeheer). Ik zie dus in tegenstelling tot de leden van de fractie van het CDA geen gevaar voor uitholling van de provinciale rol. Een dergelijk signaal is ook in het geheel niet vernomen van het provinciebestuur van Overijssel zelf.

Ook het door de leden van de fractie van de VVD gesuggereerde gevoel en vermoeden dat dit wetsvoorstel is ontworpen om zo voor eens en altijd af te zijn van een mogelijke provincie Twente herken ik niet. Integendeel, het gaat ook de provincie Overijssel om krachtig lokaal bestuur en optimalisering van potenties van het knooppunt. Deze provincie staat ergens voor en maakt een bewuste keuze. Overigens hadden de gemeenten Enschede en Hengelo al eerder in beginsel besloten tot fusie, los van discussies over stadsprovincies.

De provinciale functie met een regisserende en arbitrerende rol zal met de komst van Twentestad wel enigszins gaan veranderen. De huidige situatie in het stedelijk gebied vraagt om een interveniërende rol van de provincie, die op een aantal punten leidt tot centralisatie van taken die naar hun aard op lokaal niveau uitgevoerd moeten worden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan taken op het gebied van spreiding van maatschappelijke voorzieningen en van bedrijfsvestigingen. Vorming van Twentestad kan deze centralisatie-effecten voorkomen omdat de nieuwe gemeente deze taken zelf zal kunnen uitvoeren. Overigens is ook het provinciaal grotestedenbeleid, waartoe de provincie Overijssel het initiatief heeft genomen, één van de voorbeelden van de betrokkenheid van de provincie bij de ontwikkelingen en problemen in het centraal stedelijk gebied van Twente.

De leden van de fractie van GroenLinks waren de mening toegedaan dat voor het oplossen van intergemeentelijke problemen andere instrumenten dan gemeentelijke herindeling beschikbaar en bruikbaar zijn. In dit kader

informeerden deze leden naar de stand van zaken met betrekking tot de wijzigingen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de provincies op dit terrein. Ik kan mededelen dat er een wetsvoorstel in voorbereiding is. Het schrappen van de bepalingen met betrekking tot de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen maakt hiervan deel uit. Inmiddels heeft er bestuurlijk overleg over dit wijzigingsvoorstel met het IPO en de VNG plaatsgevonden en verwacht ik dat het voorstel op korte termijn in de ministerraad aan de orde zal komen. Wat betreft de mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van provincies in verband met (inter)gemeentelijke problemen verwijs ik naar de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» (kamerstukken II, 1998/1999, 26 422). In deze notitie heb ik uiteengezet dat indien er een noodzaak is voor een provinciedekkende structuur van samenwerking, de bevoegdheden van de provincie in dergelijke gevallen in sectorwetgeving worden geregeld. Zoals ik reeds eerder uiteen heb gezet, kunnen deze instrumenten niet dienen als alternatief voor gemeentelijke herindeling.

Het lid van de OSF vroeg naar mijn oordeel over de nota De Cloe. Het rapport «Stedelijk bestuur in Twente» van C. de Cloe gaat onder meer over de herverdeling van de taken van het Regionaal Openbaar Lichaam Twente na afloop van de Kaderwet. Op dit moment wordt door de bestuurlijke partners in het gebied gewerkt aan de overdracht van deze Kaderwettaken en is dit traject dus reeds in uitvoering. Voor wat betreft de gedachten in de genoemde nota over een samenwerkingsverband van de gemeenten Enschede, Hengelo en Almelo en met participatie van de provincie Overijssel kan geconstateerd worden dat zowel de provincie Overijssel, het huidige en het vorige kabinet en de Tweede Kamer hebben uitgesproken dit model als een te licht middel voor de aan de orde zijnde problematiek te beschouwen en geen goed alternatief voor de toekomst van een Kaderwetgebied te vinden. Intergemeentelijke samenwerking leidt bij het maken van belangrijke keuzes vaak tot aanzienlijke vertraging, tot compromissen en afstemmingsproblemen waarbij het uiteindelijk minder resultaat oplevert dan bij een eenduidige aansturing.

Concurrentie

De leden van de fractie van het CDA constateerden dat staatssecretaris Ybema van Economische Zaken nu juist wil dat steden meer gaan concurreren, terwijl één van de argumenten voor Twentestad is om ongezonde vormen van concurrentie te voorkomen. Concurrentie tussen gemeenten op zich is geen slechte zaak als het elkaar scherp houdt. Echter, zodra dit zich uit in ongezonde vormen van concurrentie en zelfs competitie wordt te veel van de energie van het bestuur verkeerd aangewend en leidt dit tot ondoelmatigheid. Dit leidt weer tot een negatieve uitstraling ver over de gemeente- en regiogrenzen heen. Ongezonde vormen van concurrentie leiden tot inefficiënt gebruik van de grond, omdat bedrijven de steden tegen elkaar kunnen uitspelen. Een goede integrale en efficiënte afweging van wat goed is voor het gebied en voor de burgers blijft dan achterwege. En dat kan nooit de bedoeling zijn van het aanwakken van concurrentie. Terzijde wordt opgemerkt dat het in het volop concurrerende bedrijfsleven ook voorkomt dat bedrijven fuseren om samen sterker te staan tot anderen. Overigens wijs ik er op dat ook staatssecretaris Ybema zich in hetzelfde artikel in Binnenlands Bestuur d.d. 4 juni 1999 een verklaard voorstander toont van de vorming van Twentestad, omdat de uitvoering van het regionaal-economisch beleid vooral op regionale schaal plaatsvindt. Ik constateer in dit verband dat er sub-optimale voorzieningen in het gebied tot stand komen en dat de duurzame samenwerking, die ten behoeve van de aanpak van de problemen en kansen in het gebied noodzakelijk is, op

veel terreinen moeizaam verloopt. Vaak rust die samenwerking op wettelijke verplichtingen of op dringend en dwingend verzoek van derden. Of de samenwerking bestaat uit overleg alleen tussen bestuurders. Wanneer er sprake zou zijn van één bestuurlijke regie kunnen duidelijke en direct democratisch gelegitimeerde keuzes worden gemaakt over bedrijventerreinen, onderwijs-, culturele en medische voorzieningen alsmede locaties voor grote winkels. Het voordeel van de bestuurlijke samenvoeging van de steden is dat er vervolgens sprake is van één samenhangend besluitvormingsproces, waarbij de behartiging van het eigenbelang niet langer voorop staat. De besluitvorming is verder ook niet langer afhankelijk van vrijwillige samenwerking. En, zoals de leden van de fractie van de PvdA in hun bijdrage opmerkten, betekent samenwerking veelal dat ambtelijke processen in de plaats kunnen treden van het democratische bestuur, waardoor zowel voor volksvertegenwoordigers als burgers invloed en inzicht op deze processen vermindert. Indien die veronderstelling juist is, ziet het kabinet dat als een ongewenste ontwikkeling.

Nieuwe evenwichten

Waar nieuwe bestuurlijke verhoudingen gaan komen, ontstaan ook nieuwe evenwichten. Het zal enig tijd kosten voordat deze nieuwe evenwichten (tussen Twentestad en Almelo, het omliggende gebied en de rest van Overijssel) zich hebben uitgekristalliseerd. Maar niet alleen de Twentse steden krijgen een versterkte positie. Ook de plattelandsgemeenten in Twente evenals de rest van de provincie Overijssel worden robuuster en goed berekend op hun huidige en toekomstige taken. Het valt niet te ontkennen dat er een verschil in grootte zowel in oppervlakte als in inwoneraantal tussen de nieuwe gemeente Twentestad en Almelo ontstaat. Ik zie dit echter niet als een probleem aangezien Almelo in voldoende mate door middel van grenscorrecties wordt versterkt en traditioneel een ander verzorgingsgebied heeft dan Enschede/Hengelo/Borne.

Bandstad

Hiermee kom ik bij de opmerking die de leden van de fractie van de PvdA over de Bandstad maakten. Zij vroegen zich af of gezien de feitelijke verwevenheid van economische activiteiten in het Bandstadgebied deze bestuurlijke constructie wellicht eerder aan de orde zou moeten komen. Het kabinet beschouwt deze Bandstad-constructie hooguit als een mogelijk perspectief op de zéér lange termijn. Almelo neemt in ieder geval nu een aparte en zelfstandige positie binnen het stedelijke gebied van Twente in. Mede daardoor is er geen reden om op dit moment over te gaan tot een samenvoeging van vier gemeenten. Ik wijs er voorts op dat de Bandstadgedachte vooral is ontwikkeld om aan te geven dat het gewenst is de sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkeling van Twente in de toekomst langs deze stedelijke as te laten plaatsvinden. Overigens is Almelo ook niet betrokken bij het stedelijke knooppunt, het concept waarop de vorming van Twentestad mede is gestoeld.

D. De landkaart van Nederland en Europa

De leden van fractie van het CDA en het lid van de OSF gingen in hun bijdragen in op het argument dat Twentestad een sterkere positie van Twente en van Enschede/Hengelo/Borne op de landkaart van Nederland en Europa zal betekenen.

Men kan er kort over zijn: Europa staat aan en voor de deur. Een bestuurlijke krachtenbundeling in het oosten van het land is een belangrijke voorwaarde om als nationaal en internationaal stedelijk gebied een rol

van betekenis te (kunnen) spelen. Het moge duidelijk zijn dat alleen het inwoneraantal niet bepalend is voor het verwerven van een positie op de landkaart van Nederland en Europa, het gaat vooral om bestuurskracht. De meerwaarde van een positie op de landkaart wordt niet van de ene op de andere dag zichtbaar. Maar dat die meerwaarde aanwezig is, is voor mij evident.

Er zijn reeds ruimtelijk-economische ontwikkelingen in Europees perspectief gaande waarbij economische concentraties in regio's en hoofdverbindingen langs belangrijke infrastructurele voorzieningen ontstaan. Twentestad neemt daarbij een unieke positie in door de ligging in de corridor van de Randstad naar Duitsland en verder Europa in. Geen stad komt door zijn ligging automatisch op de landkaart voor Nederland en Europa te staan. Daarvoor moet men een visie tonen en een actieve instelling hebben met de verwachting dat als er een sterk ontwikkeld bestuur in Twentestad is, dit fungeert als trekker voor de gehele regio en het oosten van het land. Iedereen die in het stedelijk en landelijk gebied woont en werkt kan hiervan profiteren.

De Universiteit Twente is reeds een belangrijke pijler en samenbindende factor in het gebied. Zij profileert zich landelijk en internationaal als een ondernemende universiteit. De universiteit heeft zich een vooraanstaande plaats verworven in de kennis- en technologie sectoren. Het regionaal-economische effect dat hiermee wordt gecreëerd bedraagt vele honderden miljoenen guldens. Veel bedrijven zijn geïnteresseerd zich in de nabijheid van een universiteit te vestigen. Het is echter wel noodzakelijk dat hiervoor blijvend de goede voorwaarden worden gecreëerd. Hierbij wordt gewezen op de ontwikkeling van het openbaar vervoer, ontsluiting via wegen en het vliegveld Twente, een effectief ruimtelijk-economisch beleid, een adequaat voorzieningenniveau en eensgezindheid in de regio.

Als ik, zoals de leden van de fractie van het CDA aanhaalden, benadruk dat de universitaire gemeenschap voorstander is van Twentestad, gaat het – ik heb dat tijdens gesprekken direct ervaren – om mensen en organisaties die zich dagelijks inspannen om de universiteit en bijbehorende instellingen te dienen en naar een hoger niveau te tillen. Het gaat hierbij om studenten, wetenschappelijk en ondersteunend personeel die zich verbonden voelen met het gebied en zich willen inzetten voor de ontwikkeling hiervan. Maar tegelijkertijd ziet deze universitaire gemeenschap dat er onvoldoende kwalitatieve en goede werkgelegenheid in de steden en directe omgeving is en dat het voorzieningenniveau te weinig draagvlak heeft en te versnipperd is. Deze ontwikkeling moet met Twentestad en het daarbij behorende krachtig stedelijk bestuur in een positieve richting worden omgebogen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA meld ik dat het niet van betekenis is of Osnabrück qua inwonertal vergelijkbaar is met Enschede. Het gaat om de Euregio in zijn totaliteit. Osnabrück (160 000 inwoners), Münster (245 000 inwoners), Hengelo (78 000 inwoners) en Enschede (148 000 inwoners) maken alle deel uit van deze Euregio. Twee belangrijke doelstellingen van de Euregio zijn: versterking van de economische structuur en verbetering van de levensstandaard van de bewoners. De schaalvoordelen, de efficiënte bedrijfsvoering en de slagvaardigheid van Twentestad versterken in Twente het draagvlak voor samenwerking en verdere integratie in de Euregio. Met de voortschrijdende Europese en internationale ontwikkelingen moet het bestuur in Twente zich ook kunnen meten met en een gelijkwaardige partner zijn voor steden als Münster en Osnabrück in de Euregio. In plaats van twee kleine partners ontstaat er door de vorming van Twentestad één krachtige deelnemer. De samenvoeging van de drie gemeenten zal overigens

betekenen dat Twentestad sneller dan de afzonderlijke gemeenten in aanmerking zal komen voor diverse Europese geldstromen.

In de vier bovenstaande paragrafen is een inhoudelijke analyse van Twentestad gegeven en zijn de argumenten daarvoor nog eens benadrukt. De leden van de verschillende fractie stelden ook vragen over andere aspecten van Twentestad. In de volgende onderdelen wordt hierop een reactie gegeven.

Financiële aspecten van Twentestad

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de financiële positie van de gemeente Twentestad en of de veronderstelde besparing opweegt tegen de kosten van de samenvoeging. Daarbij wordt tevens gerefereerd aan de opvatting die professor Hoogerwerf heeft over de kosten versus de eventuele positieve effecten van de samenvoeging. De leden van de fractie van D66 stelden de vraag of de vorming van Twentestad op den duur tot kostenbesparing kan leiden en welke ervaringen of literatuurstudies tot die opvatting leiden. Deze leden suggereerden dat ervaringen eerder op het tegendeel wijzen. De leden van de fractie van de PvdA vroegen in het licht van het onderhavige voorstel naar mijn commentaar op de berekening van de optimale schaalgrootte van gemeenten in het tijdschrift B&G, 26e jaargang, nummer 5/6.

In het B&G-artikel «Schaaleffecten in de inkomsten en de uitgaven van gemeenten» van dr. P. Bordewijk wordt de optimale schaal beoordeeld vanuit het perspectief van de inkomsten en uitgaven van de gemeente. De invalshoek van het artikel gaat eraan voorbij (en is er dan ook niet op gericht) dat de argumentatie voor de vorming van Twentestad bestuurlijk van aard is. De noodzaak en de wenselijkheid tot de vorming van Twentestad is gebaseerd op bestuurlijke redenen. Er is overigens ook in financieel opzicht geen reden voor zorg. De nieuwe gemeente Twentestad kan zelf in belangrijke mate bepalen welke besparingen gerealiseerd kunnen worden. Ook kan zij zelf haar afwegingen maken voor wat betreft de dekking van de (tijdelijke) kosten van samenvoeging. Ik heb vertrouwen in de positieve effecten van de samenvoeging en in het feit dat Twentestad in staat zal zijn door een efficiënte organisatie tot kostenbesparing te komen. De te verwachten financiële positie van Twentestad zal eraan bijdragen dat bestuurlijk weloverwogen adequate keuzen worden gemaakt.

Draagvlak, referendum en Europees Handvest

Over het onderwerp draagvlak, het Hengelose referendum, het Europees Handvest voor de Lokale Autonomie en de uitvoering van de herindeling met betrekking tot de vorming van Twentestad zijn door de leden van de verschillende fracties vragen gesteld waarop ik gaarne een reactie geef.

Draagvlak

In de beantwoording van de vragen acht ik het van belang een onderscheid te maken tussen het bestuurlijk en het maatschappelijk draagvlak voor het wetsvoorstel. Op de verschillende bestuurlijke niveaus bestaat voldoende draagvlak voor het wetsvoorstel. Twee van de drie gemeenten, de provincie Overijssel, het kabinet en de Tweede Kamer zijn alle voorstander van deze herindeling. Het is duidelijk dat voor andere herindelingsvarianten, zoals toevoeging van Borne aan Hengelo, geen enkel draagvlak bestaat, behoudens bij de gemeente Hengelo. Deze varianten dragen niet bij aan de oplossing van de gestelde problematiek en bieden geen adequaat alternatief voor een kaderwetgebied. De urgentie om nu een beslissing te nemen, heb ik hiervoor duidelijk

gemaakt. De besluitvorming over de bestuurlijke inrichting van Twente moet nu tot een goed einde worden gebracht.

Over het maatschappelijk draagvlak kan men verschillende meningen uitdragen. Er hebben zich vele voor- en tegenstanders zowel in de drie gemeenten als in het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld getoond. De een vindt de vorming van Twentestad een absolute noodzaak voor het gebied. De ander vreest dat men minder makkelijk toegang tot het gemeentebestuur krijgt. Zoveel mensen, zoveel meningen.

Het is een bekend gegeven dat herindeling emotie oproept, want men denkt dat er iets gaat veranderen dat negatieve gevolgen voor het welzijn of welbevinden van de inwoners heeft. Uit enquêtes of andere onderzoeken in die gebieden blijkt dan vaak dat het draagvlak voor de herindeling afwezig is. Het moge ook bekend zijn dat na effectuering van de herindeling de geluiden van verzet spoedig afnemen en dat men zich inzet voor de nieuwe gemeente. De positieve gevolgen van herindeling worden immers pas achteraf merkbaar.

Hierbij moet worden aangetekend dat er ook een beslissing moet worden genomen voor een grote kring van belanghebbenden die in de toekomst betekenis hebben, maar die hun stem nu (nog) niet kunnen uitdragen.

Vanuit deze invalshoeken is het maatschappelijke draagvlak steeds een belangrijke factor, zij het dat die nooit «alles bepalend» kan zijn. Er blijft een brede afweging over de gemeentegrenzen heen van alle argumenten voor nu en in de toekomst noodzakelijk, waarbij de wetgever de uiteindelijke keuze dient te maken boven het niveau van de afzonderlijke gemeenten.

Referendum in Hengelo

Overeenkomstig de wettelijke bepalingen heeft, zoals in de inleiding staat, een ieder in het herindelingsproces verschillende malen de gelegenheid gehad zijn of haar mening over de voorstellen kenbaar te maken. Het was mij, al voor de uitslag van het referendum op 3 maart jl., bekend dat er in het betrokken gebied verschillend over het voorstel wordt gedacht. Het referendum in Hengelo, dat gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen en dus lang na de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, kan worden beschouwd als een consultatief referendum ten behoeve van de beoordeling van het wetsvoorstel op gemeentelijk niveau, beperkt tot de gemeente Hengelo. De referendumsuitslag ondersteunt in die zin het eerder ingenomen standpunt van het gemeentebestuur van Hengelo, waarbij overigens onhelder is in hoeverre de uitslag daardoor beïnvloed is. Trouwens, de uitslagen van dergelijke referenda verrassen nooit. In de afgelopen decennia zien we op dat punt steeds hetzelfde beeld. Maar het Hengelose referendum kan geen directe doorwerking naar het nationaal niveau hebben, omdat het uiteindelijk de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de wetgever is een afweging te maken en een besluit te nemen. Hierbij breng ik ook in herinnering de motie-Rehwinkel/Brood (kamerstukken II 1989/99, 26 156, nr. 7) waarin de Tweede Kamer heeft uitgesproken dat het uitschrijven van een raadplegend referendum door een bestuursorgaan niet met betrekking tot de eigen besluitvorming onwenselijk is.

Overigens merk ik in de richting van de leden van de fractie van het CDA op dat ingevolge het wetsvoorstel 26 156 (Verandering in de Grondwet strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum), dat op 19 mei jl. door de Eerste Kamer – met steun van de leden van de fractie van het CDA – werd verworpen. Daaruit heb ik afgeleid dat in deze kring ten principale weinig affiniteit bestaat met het referendum.

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe in het kader van de onderhavige herindelingsprocedure vorm is gegeven aan het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie. De aan het woord zijnde leden wezen daarbij op de daarin genoemde plicht om de lokale bevolking te raadplegen, indien dat wettelijk is toegestaan via een referendum. In dit verband wijs ik erop dat artikel 5 van het Handvest – waar deze leden naar ik aanneem op doelden – geen plicht tot het houden van een referendum behelst, ook niet in de situatie waarbij een referendum wettelijk is toegestaan. Artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie luidt integraal:

«Wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan».

Uit de woorden «zo mogelijk» blijkt dat het Handvest het houden van een referendum niet voorschrijft. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het Handvest blijkt onder meer dat het «horen» in de zin van artikel 5 rechtstreeks of indirect kan geschieden. Nederland voldoet aan dit vereiste doordat het horen van de plaatselijke gemeenschappen bij herindeling indirect plaatsvindt door inschakeling van de gemeenteraden. De procedure ingevolge de Wet arhi voldoet geheel aan de eisen van het Handvest. De omstandigheid dat de gemeente Hengelo op eigen initiatief ter aanvulling van de uit hoofde van de Wet arhi reeds verzekerde betrokkenheid van de lokale bevolking een referendum heeft georganiseerd doet aan het voorgaande niet af.

Het verplicht horen van de plaatselijke gemeenschappen betekent overigens evenmin dat het uiteindelijk vast te stellen herindelingsvoorstel niet zou mogen afwijken van het oordeel van de lokale bevolking. Het is in laatste instantie de wetgever die hier – de diverse opvattingen kennende – een afweging maakt. Hiermee ben ik tevens ingegaan op de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de betekenis van artikel 5 van het Handvest en op de vraag van het lid van de OSF naar de bij amendement doorgevoerde grenswijziging tussen Oldenzaal en Losser.

In dit verband moge ik tevens verwijzen naar mijn brief van 22 februari jl. aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (TK 1998–1999, 26 156, nr. 9) waarin ik op overeenkomstige vragen van de leden van de fractie van het CDA uit de Tweede Kamer ben ingegaan.

Uitvoering van herindeling

De zorgen die door de leden van de fracties van VVD en D66 zijn geuit over het ontbreken van draagvlak in relatie tot de verdere uitvoering van de herindeling deel ik niet. Als indertijd aan de verlangde financiële bijdrage tegemoet was gekomen, was de uitvoering van de samenvoeging geen probleem geweest.

Al besef ik terdege dat nu in de komende periode veel inzet van de drie gemeentebesturen zal worden vereist om de samenvoeging verder vorm te geven. Deze herindeling verschilt op dat punt niet van eerdere herindelingen. Door het herindelingsproces zijn de bestuurlijke verhoudingen tussen de drie gemeenten enigszins op scherp gezet. Het gebrek aan samenwerking en de volgens het kabinet ongezonde concurrentiestrijd zijn niet voor niets enkele van de argumenten voor de voorgestelde samenvoeging.

In het verlengde hiervan wil ik op deze plaats opmerken, dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA, dat de bezwaren tegen de fusie voor een deel mogelijk ook verklaard kunnen worden uit de sociale en culturele diversiteit in Enschede en Hengelo. Bijvoorbeeld vanuit het verleden toen Hengelo een metaalstad en Enschede de

textielstad was, kan die diversiteit heden ten dage in de lokale samenlevingen nog sterk doorwerken, vooral in de beleving van mensen. Deze diversiteit lijkt me echter geen probleem voor het toekomstige Twentestad, maar juist een extra stimulans en uitdaging om gezamenlijk invulling te geven aan Twentestad, ook ten behoeve van volgende generaties. Verschillende gemeenschappen met eigen dan wel wel veronderstelde identiteiten kunnen goed in een stad van zo'n 250 000 inwoners leven en functioneren. De kracht van tegenstellingen zien wij ook in andere grote steden.

Overigens heb ik, nadat het wetsvoorstel zal zijn aanvaard, mede naar aanleiding van een brief van de gemeente Hengelo die het gemeentebestuur op 28 mei jl. aan mij heeft gezonden, geen reden om te twijfelen aan de loyale inzet van de drie gemeentebesturen ten aanzien van de voorbereidingen en verdere werking van de nieuwe gemeente.

De gemeenten Almelo en Wierden

De leden van de fractie van het CDA stelden de volgende vragen over de positie van de gemeenten Almelo en Wierden. In welke zin draagt het wetsvoorstel bij aan de versterking van het bestuur van de gemeente Almelo? Zou het niet zinvol zijn als het argument van ruimtelijke en maatschappelijke verwevenheid nader wordt bestudeerd en een nota over operationalisatie van dit begrip wordt uitgebracht? Wordt met de versterking van Almelo niet zuiver vergroting bedoeld? En wordt niet impliciet de zelfstandigheid van Wierden beargumenteerd met omvangscriteria?

De gemeente Almelo wordt in het voorstel versterkt via grenscorrecties met het noordelijke deel van de gemeente Borne (Bornerbroek), het zuidelijke deel van Vriezenveen (Aadorp) en een klein deel van Wierden (Leemslagen). Het hoofddaccent van de ruimtelijke ontwikkeling van Almelo ligt namelijk in noordelijke richting, met een aanvullende ontwikkelingsmogelijkheid aan de zuidkant richting Bornerbroek en een beperkte uitbreiding aan de westzijde bij Leemslagen. Door toevoeging van deze gebieden aan Almelo wordt in principe voldoende mogelijkheid geboden voor de ruimtelijke ontplooiing van Almelo voor ongeveer 25 jaar. Almelo krijgt, dat valt niet te ontkennen, een groter grondgebied, maar met het doel, dat door de keuzeruimte van de ontwikkelingsmogelijkheden te vergroten, hiermee een versterking van de zelfstandige positie en functie van Almelo in Twente wordt bereikt.

Voor wat betreft de ruimtelijke en maatschappelijke verwevenheid en de verschillende visies van provinciale en gedeputeerde staten hierop, merk ik het volgende op. Verwevenheid kan zich in verschillende hoedanigheden uiten. Er kan bijvoorbeeld eerst gekeken worden naar het kaartbeeld waar in dit geval een duidelijk samenhangend stedelijk gebied te ontwaren valt. Hoewel Wierden in zijn geheel genomen, dat wil zeggen met ook de andere kernen, een meer agrarisch karakter heeft dan Almelo. Een tweede factor is bijvoorbeeld de situatie waarbij woonwijken van twee gemeenten aan elkaar groeien en verweven raken. Een derde factor is gelegen in een bepaalde oriëntatie op een buurgemeente, zoals voor werk, onderwijs, winkelvoorzieningen en gezondheidszorg. Deze verschillende invalshoeken bepalen in samenhang de mate van verwevenheid tussen gemeenten. Gedeputeerde staten wogen dit zwaarder dan provinciale staten. Overigens kan verwevenheid nooit een zelfstandig argument zijn om tot herindeling over te gaan, maar het speelt een rol als ondersteunend argument.

Uitgaande van de positie van de centrumgemeente Almelo is gekeken of toevoeging van de urbane kern Wierden vanuit bepaalde gezichtspunten

noodzakelijk zou zijn. De ruimtelijke en maatschappelijke verwevenheid is hierbij één van die gezichtspunten. De uiteindelijke conclusie was – alle elementen afwegende – dat de overgang van de kern Wierden naar Almelo niet noodzakelijk was. In de memorie van toelichting heb ik uitgebreid melding gemaakt van de afweging die ik in dit kader heb gemaakt en waar gedeputeerde staten en provinciale staten in een eerder stadium voor zijn komen te staan.

In de afweging tussen de argumentatie van de verwevenheid – in casu de honorering van de maatschappelijke samenhang en de versterking van de centrumgemeente – en het belang van het handhaven van de zelfstandigheid van een levenskrachtige plattelandsgemeente is die in het voordeel van de laatste uitgevallen. Ik merk daarbij ten overvloede op dat in het Beleidskader gemeentelijke herindeling er bewust voor is gekozen geen getalscriterium voor het opheffen van gemeenten op te nemen. Provinciale staten hebben uiteindelijk de afweging gemaakt het voorstel te beperken tot de opheffing van de ruimtenood van Almelo via grenscorrecties. Het kabinet heeft deze afweging kunnen billijken en ook de Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd.

Wat betreft het grensbeloop tussen de gemeenten Almelo en Wierden, vroegen de leden van de fractie van de SGP (mede namens RPF en GPV) naar de argumentatie om het zuidwestelijk/zuidoostelijk gedeelte daarvan bij amendement, in afwijking van het kabinetsvoorstel, terug te brengen naar het huidige grensbeloop.

Dit gedeelte van de gemeente Borne was in het kabinetsvoorstel aan de gemeente Wierden toegevoegd. Hoewel de Tweede Kamer heeft ingestemd met een beperking tot de opheffing van de ruimtenood via grenscorrecties, was men van oordeel dat de keuzeruimte voor Almelo verder vergroot diende te worden. Aangezien toevoeging van dit gedeelte van Borne aan Almelo in plaats van Wierden geen negatieve gevolgen heeft voor de verdere ontwikkeling van Wierden, maar juist wel kan bijdragen aan de behoefte van Almelo voor economische mogelijkheden en bouwlocaties had ik geen bezwaar tegen aanvaarding van dit amendement.

De nieuwe gemeente Rijssen

Rijssen en Holten

De leden van de fracties van VVD, GroenLinks en SGP (mede namens RPF en GPV) hadden bezwaar tegen de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Holten en Rijssen. Zij wezen daarbij met name op de huns inziens belangrijke functionele en culturele verschillen tussen beide gemeenten en de goede uitgangspositie van Rijssen als zelfstandige gemeente.

De constatering dat functionele, sociaal-culturele en religieuze verschillen geen rol hebben gespeeld bij de overweging al dan niet tot samenvoeging over te gaan is op zichzelf juist. Echter, dat is uitdrukkelijk niet gedaan uit gebrek aan respect voor die verschillen. Destijds heb ik overleg met de gemeentebesturen van onder meer Holten en Rijssen gevoerd en daarbij zijn die verschillen onderwerp van gesprek geweest. Ik ben echter van mening dat binnen de nieuw gevormde gemeente de verschillen tussen de lokale gemeenschappen niet ondergesneeuwd raken c.q. hoeven te raken. Sterker nog, deze verschillen waar het gaat om levensovertuiging en religieuze oriëntatie zullen door herindeling zeker ook niet verdwijnen. Tussen Holten en Rijssen bestaan bijzonder sterke intensieve relaties en verbanden in andere sectoren, zoals onderwijs, werkgelegenheid en detailhandel.

Ik ga ervan uit dat het nieuwe gemeentebestuur dan ook oog zal hebben voor de (mogelijkheden van) differentiatie, zodat de diverse belangen van

alle inwoners zorgvuldig worden afgewogen. Ook ben ik de mening toegedaan dat deze verschillen de toegevoegde waarde van de samenvoeging in het geheel niet in de weg staan. De sterke oriëntatie van Holten op Rijssen en op Twente, de noodzaak van herindeling van Holten en beoogde versterking van Rijssen als centrumgemeente dragen bij aan de economische ontwikkeling – in samenhang met de zorg voor natuur, landschap en milieu – in dit deel van Twente.

De gemeente Holten en haar bevolking zijn, zo constateert het gemeentebestuur zelf, functioneel sterk op het oosten gericht. Dit beeld wordt bevestigd door de pendelrelaties die met het oosten veel sterker zijn dan richting Deventer en omgeving. Aan de hand van de door de gemeente zelf opgestelde criteria, waarin veel aandacht is besteed aan de ontwikkelingspotenties die de diverse alternatieven boden, heeft Holten destijds een voorkeur uitgesproken voor de variant waarin een samengaan met Rijssen was voorzien. Vooral de economische potentie van Holten kan aan belang winnen door de aansluiting bij het «onderneme» Rijssen. Met name het bedrijfsleven en maatschappelijke en economische organisaties pleiten dan ook nadrukkelijk voor een blijvende oriëntatie van Holten op Twente. Zij achten een fusie met de gemeente Rijssen de beste waarborg voor een aantal opgaven waarvoor Holten staat op de beleidsterreinen industrie/logistiek, toerisme/recreatie en landbouw/natuurbeheer.

De leden van de fractie van de SGP (mede namens RPF en GPV) vroegen of de informatie, dat Holten nog maar sinds kort deelneemt aan de gemeenschappelijke regelingen voor de regio Twente en dat Holten in het geheel niet voorkomt in het streekplan Twente, juist is.

Voor een goed begrip wil ik eraan herinneren dat de samenwerking in de regio Twente tot 1994 verliep via de gemeentekringen Enschede, Hengelo en Almelo. Na de bundeling van de gemeenschappelijke regelingen in het Twentse gebied tot de Regio Twente ontstond voor Holten een gereede mogelijkheid om, rekening houdend met de maatschappelijke oriëntaties, samenwerkingsbanden naar het oosten te smeden. Holten is vervolgens op eigen initiatief overgestapt van het Gewest Midden-IJssel naar de Twentse regio. Deze keus was dus ingegeven door de reeds bestaande sterke oriëntatie van Holten op Twente en op het feit dat het Gewest Midden-IJssel aansluiting zocht bij het Samenwerkingsverband Oostelijke Veluwe. Dit zou naar het oordeel van de gemeente Holten geen recht doen aan de reeds bestaande oriëntatie op Twente. Ook voor de regionale brandweezorg en bij de indeling in politieregio's behoort Holten nu bij Twente.

Holten behoort conform de oude streekplanindeling nog wel tot het streekplangebied West-Overijssel. De provincie Overijssel heeft overigens een nieuw streekplan voor het gebied van de gehele provincie in voorbereiding. Aan dit streekplan wordt een gebiedsgerichte uitwerking toegevoegd, waarbij het gebied van de gemeente Holten wordt meegenomen in het onderdeel Twente. Naar verwachting wordt dit nieuwe streekplan, inclusief de gebiedsgerichte uitwerkingen, eind volgend jaar door provinciale staten van Overijssel vastgesteld.

Tot slot van deze beschouwing over de samenhang van Holten met het Twentse wil ik wijzen op de inspraakreacties vanuit deze beide gemeenten ter gelegenheid van de hoorzitting van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer, waarbij de raadsfracties van VVD, CDA en PvdA in beide gemeenten zich gezamenlijk voorstander hebben betoond van het samengaan van Rijssen en Holten. De partij Gemeentebelang uit Holten en een krappe meerderheid van de gemeenteraad in Rijssen, bestaande uit SGP en RPF met 11 zetels,

steunden het voorstel niet. Terwijl dus een raadsminoriteit van 10 zetels (CDA, PvdA en VVD) in Rijssen wel met het voorstel instemmen.

Bathmen

De leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA, GroenLinks en SGP (mede namens RPF en GPV) vroegen, onder verwijzing naar de behandeling van het wetsvoorstel herindeling Deventer e.o., in de Eerste Kamer, in te gaan op de positie en de bestuurlijke toekomst van de gemeente Bathmen. Het was mijn intentie, ingegeven door de opvattingen en de uitspraken van Tweede en Eerste Kamer bij de herindeling Deventer e.o. snel duidelijkheid te scheppen voor de gemeente Bathmen. Want, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA, voorkomen moet worden dat deze gemeente de komende jaren in onzekerheid zal blijven verkeren. Echter, de situatie zoals ik die bij mijn aantreden aantrof sluit mijns inziens een oplossing op de korte termijn en binnen de context van het onderhavige wetsvoorstel uit. Ik zal deze situatie nader voor de leden van de verschillende fracties uiteenzetten.

Op 9 november 1998 heb ik overleg met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Bathmen, Holten, Rijssen en Deventer en het provinciaal bestuur gevoerd om hun meningen met betrekking tot de bestuurlijke positie van Bathmen te peilen en om te beoordelen of er een bestuurlijk draagvlak zou zijn om in dat kader op korte termijn tot een oplossing te komen. Er is immers een aparte situatie voor Bathmen bij de behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Deventer, Diepenveen en Bathmen ontstaan na aanvaarding van het amendement-Kamp c.s., gelet op de eveneens aangenomen motie-Hoekema c.s. (respectievelijk kamerstukken II, 1997/98, 25 653, nrs. 11 en 12) en de destijds in de Eerste Kamer toegezegde inspanningsverplichting van de toenmalige staatssecretaris, mevrouw Van de Vondervoort. Deze hield in dat zij zou bevorderen dat bij de verdere indeling van Overijssel Bathmen en Diepenveen-oost in één of meer landelijke gemeenten opgaan.

Uit het overleg van 9 november 1998 is mij gebleken dat voor een oplossing op korte termijn in het kader van dit wetsvoorstel onvoldoende bestuurlijk draagvlak bestond. Een mogelijke wijziging van het voorliggende wetsvoorstel waarbij Bathmen zou worden betrokken, zou gezien de daarvoor te doorlopen procedure een ernstige inbreuk betekenen op het proces van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in Twente. Derhalve heb ik geconcludeerd – gelet op aspecten van zorgvuldigheid, bestuurlijke draagvlak én de noodzaak van een spoedige voortgang van dit wetsvoorstel – dat op dit moment een definitieve oplossing voor de bestuurlijke situatie van Bathmen niet mogelijk is.

In het debat met de Tweede Kamer is dit punt wederom uitgebreid onderwerp van discussie geweest. Hierbij heb ik aangegeven dat ik in de loop van dit jaar in overleg met het provinciebestuur mij een oordeel zal vormen over de toekomst van Bathmen. Inmiddels heb ik, gezien de urgentie van dit punt, reeds op 17 juni jl. over dit onderwerp overleg gevoerd met gedeputeerde staten van Overijssel. Ik kan de genoemde leden melden dat het provinciaal bestuur bereid is, nadat het onderhavige wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard, aan een nieuwe procedure haar medewerking te verlenen. Het zoeken naar een goede en tevens procedureel zorgvuldige oplossing voor Bathmen heeft dus mijn voortdurende aandacht. Ik wil daarbij benadrukken dat ik de uitspraken van zowel Tweede als Eerste Kamer uiterst serieus neem. Voor de goede orde wijs ik erop dat bij de voorbereiding van de voorstellen in het herindelingsproces diverse betrokkenen

(opnieuw) hun inbreng hebben. Het lijkt mij een goed bestuurlijk gebruik om verder niet op de uitkomst van dit proces vooruit te lopen.

Ik kan derhalve nu niet aangeven welke bestuurlijke oplossing voor de positie van Bathmen op grond van een nieuw te volgen procedure het meest wenselijk zal blijken te zijn. De oplossingen voor Bathmen zijn, zoals de leden van de verschillende fracties zich kunnen indenken, als gevolg van de verschillende besluitvormingstrajecten relatief beperkt. Ik sluit op voorhand geen van de overige denkbare varianten, die in de te volgen procedure aan de orde kunnen komen, uit.

Uiteraard is het mij bekend, dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD, dat de Eerste Kamer destijds een mogelijke samenvoeging van Bathmen, Holten en Diepenveen-oost voor ogen zou kunnen staan. Hierboven is reeds gewezen op de meerdere complicaties die dit bij het onderhavige wetsvoorstel met zich mee zou brengen. Een samenvoeging van Bathmen met Gorssel (provincie Gelderland) acht ik, mede gelet op het hiervoor genoemde uitgangspunt van de motie-Hoekema c.s., niet wenselijk. Echter, meer algemeen gesproken zijn ook provinciegrenzen, dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, in tijden waarin grenzen op allerlei manieren aan verandering onderhevig zijn, niet veroordeeld tot starheid.

Aansluitend hierop meld ik, naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van SGP (mede namens RPF en GPV), dat één van de te onderzoeken en later af te wegen elementen in dit kader de richting van de oriëntatie van de gemeente Bathmen en haar inwoners zal zijn. Overigens wijs ik de leden van de diverse fracties in antwoord op de desbetreffende vragen erop, dat in de genoemde motie-Hoekema c.s. niet is uitgesproken, dat Bathmen bij het eerstvolgende herindelingsvoorstel in Overijssels verband moet worden betrokken, maar bij een volgend voorstel. Dat zal uiteraard geschieden. Uit deze beantwoording zal duidelijk zijn dat het kabinet en ook de Tweede Kamer het niet wenselijk en noodzakelijk achtten het voorliggende wetsvoorstel aan te passen om de gemeente Holten alsnog buiten de voorstellen te laten.

De nieuwe gemeente Vriezenveen

De leden van de fracties van CDA, VVD en SGP (mede namens RPF en GPV) informeerden naar de aanwezige knelpunten en de argumenten omtrent de samenvoeging van Den Ham en Vriezenveen.

Ik constateer dat deze leden zich hierbij baseerden op het uitgangspunt van een knelpuntenbenadering. Zoals reeds eerder aangegeven bestaat er een verschil van benadering tussen de aanpak die genoemde leden kiezen en de uitgangspunten van het rijksbeleid, zoals neergelegd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling. Immers, hoewel ook binnen het rijksbeleid knelpunten een rol (kunnen) spelen in de afweging of herindeling wenselijk wordt geacht, is dit beleid tevens nadrukkelijk voorwaardenscheppend en een middel om te komen tot gemeenten die, ook in de toekomst, over voldoende basiskwaliteit kunnen beschikken. Vanuit deze gedachte kan en wil het kabinet dan ook geen oordeel uitspreken over het functioneren van de huidige gemeenten.

Voor wat betreft de inhoudelijke problematiek en opgaven in dit deel van Twente dient de lokale overheid de nodige inspanningen te leveren om de inwoners van het gebied sociaal-maatschappelijk en sociaal-economisch aansluiting te laten behouden met ontwikkelingen in omringende gebieden die agrarisch en landschappelijk aantrekkelijker zijn. In het verdere verleden is er al een uitstroom geweest van het agrarische gebied naar de toen nieuw gestichte betrekkelijk laagwaardige industriële bedrijvigheid. Thans staat men in dit deel van Twente voor de opgave

zowel het agrarisch gebied als de industriële bedrijvigheid op een hoger plan te brengen. Dit vereist een krachtige plattelandsgemeente die stimulerend en regisserend deze opdracht kan aanpakken. De verwantschap tussen beide gemeenten bestaat enerzijds in het uitgebreide oostelijke buitengebied waar de agrarische structuur op de natte uitgeveende gronden grote overeenkomst vertoont en bestaat anderzijds in de industrieontwikkeling in de zone langs het Kanaal Almelo-De Haandrik, die nauwkeurige afstemming vereist op de ontwikkelingen rondom de industriehavens in Almelo. Hierbij verdient vooral de bedrijvigheid in en rondom Vroomshoop (gemeente Den Ham) specifieke aandacht. Ter plaatse zijn bij de nieuwe ontwikkelingen aan de oostzijde van het kanaal zowel Vriezenveense als uit Den Ham bedrijven betrokken. In het licht van de problematiek waar dit deel van Twente voor staat (behoud van werkgelegenheid, behoud van leefbaarheid bij toenemende vergrijzing, behoud van voorzieningenniveau, evenwicht tussen ontwikkeling van landbouw en natuur, bescherming Twentse landschap) zou het kabinet het geen goede zaak vinden als achteraf geconstateerd zou moeten worden dat een voldoende uitvoering van de hiermee verbonden gemeentelijke taken niet zou kunnen worden gewaarborgd door het ontbreken van voldoende basiskwaliteit en een onevenwichtige verhouding met de andere gemeenten in Twente.

De gemeenten Losser en Tubbergen

De leden van de fractie van het CDA stelden de vraag waarom de gemeenten Losser en Tubbergen nu over voldoende bestuurskracht beschikken en zelfstandig blijven, terwijl Den Ham en Holten in het voorstel met respectievelijk Vriezenveen en Rijssen worden samengevoegd.

Ik merk hierover allereerst op dat de genoemde leden van de onjuiste vooronderstelling lijken uit te gaan dat de samenvoeging van Vriezenveen/Den Ham en Rijssen/Holtens gebaseerd zou zijn op het ontbreken van voldoende bestuurskracht. Uit de motivering en de argumenten van het kabinet op deze onderdelen kan dat geenszins worden afgeleid. Genoemde samenvoegingen zijn hiervoor nogmaals gemotiveerd. Voor een samenvoeging van Losser respectievelijk Tubbergen met andere gemeenten bestaat, op grond van voldoende zwaarwegende argumenten en op basis van het herindelingsbeleid, onvoldoende aanleiding.

De nieuwe gemeente Denekamp

Ik constateer een breed draagvlak onder de leden van de verschillende fracties voor de samenvoeging van de gemeenten Denekamp, Ootmarsum en Weerselo. Slechts de leden van de fractie van de SGP (mede namens RPF en GPV) betreurden het sterk dat het stadje Ootmarsum niet als zelfstandige gemeente wordt gehandhaafd. Het is mij niet duidelijk waarop de mening van deze leden is gebaseerd. Het zelfstandig laten voortbestaan van deze gemeente acht ik geen zinvolle bijdrage aan de versterking van het lokaal bestuur. Het is mogelijk dat de genoemde leden door de voorgestelde samenvoeging zouden vrezen voor aantasting van het monumentale karakter en het recreatieve belang van Ootmarsum. Ik acht het echter ondenkbaar dat dit karakter in het grotere verband van een heringedeelde gemeente niet zou worden beschermd door het nieuwe gemeentebestuur. Er is mijns inziens ook geen enkele aanleiding om dit te veronderstellen. In dit verband wijs ik bijvoorbeeld op de samenvoeging van Heusden met Drunen en Vlijmen. Maar ook historische binnensteden en andere karaktervolle centra binnen grotere bestuurlijke verbanden kunnen in dit kader als voorbeelden genoemd worden. Hetzelfde geldt natuurlijk voor het functioneren en het

ontplooien van lokale leefgemeenschappen in het grotere verband van een heringedeelde gemeente. De vrees voor deze twee zaken, die wellicht bij de leden van de fractie van SGP (mede namens RPF en GPV) aanwezig is, acht ik ongegrond.

De gemeente Oldenzaal

De vragen inzake de beoogde gebiedsuitbreiding van de gemeente Oldenzaal, die door de leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA, GroenLinks, SGP (mede namens RPF en GPV) en het lid van de OSF zijn gesteld, worden uitgebreid en geclusterd beantwoord.

Afweging

De genoemde leden gaven ten eerste aan grote moeite te hebben met de als gevolg van amendering door de Tweede Kamer tot stand gekomen grensbeloop tussen de gemeenten Oldenzaal en Weerselo en tussen Oldenzaal en Losser. In antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, CDA, SGP (mede namens RPF en GPV) in de Tweede Kamer waarom een verdere versterking van Oldenzaal – in afwijking van het provinciale voorstel – niet eerder in de rede had gelegen merk ik op dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat het niet uitgesloten is dat op de langere termijn Oldenzaal voor met name bedrijventerreinen aanvullende ruimte nodig zal hebben. Dit is afhankelijk van de wijze waarop de regionale transport- en distributiefunctie zich bij Oldenzaal kan ontwikkelen.

In het kader van de lopende procedure voor een integrale streekplan-herziening zal de behoefte aan bedrijfsterreinen buiten de steden in relatie tot de ontwikkeling in de grote steden nader in kaart worden gebracht. Bij deze planontwikkeling is het concentratiebeleid van wonen, werken en voorzieningen in de grote steden als een belangrijk onderdeel van het provinciale grotestedenbeleid de hoofdcoers. Gelet op deze richtinggevende elementen en het feit dat Oldenzaal in elk geval voor woningbouw voor de komende vijfentwintig jaar voldoende ruimte heeft, had ik destijds geen zwaarwegende argumenten om van het provinciale voorstel af te wijken. Daarbij heb ik nadrukkelijk in mijn afweging betrokken, dat – indien op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijke behoefte aan bedrijfsterreinen aanvullende ruimte voor Oldenzaal nodig is – de provincie Overijssel heeft uitgesproken daarvoor haar verantwoordelijkheid te nemen.

Amendement-Barth

De leden van een aantal fracties in de Tweede Kamer waren de mening toegedaan dat Oldenzaal nu al over betere keuzemogelijkheden dient te beschikken, zodat niet later opnieuw procedures hoeven te worden gestart en de bestuurlijke verhoudingen in het gebied niet opnieuw onder druk komen te staan. Hiertoe is door enkele leden van de Tweede Kamer het amendement-Barth (kamerstukken II, 1998/99, 26 353, nr. 13 en 16) ingediend.

Ik heb deze keuze, waarvoor ik verderop mijn argumentatie zal uiteenzetten, kunnen billijken. In de Tweede Kamer is vervolgens discussie geweest of de beoogde gebiedsuitbreiding van het amendement-Barth niet een stapje te ver c.q. te groot was. De indieners van het amendement hebben hun voorstel na deze discussie gehandhaafd, dat vervolgens door de Tweede Kamer is aanvaard.

Om misverstanden met betrekking tot de gegevens van de in het wetsvoorstel en in het amendement-Barth bedoelde gebieden te voorkomen, vermeld ik allereerst de juiste gegevens. Het gebied Hulsbeek was reeds in het oorspronkelijke wetsvoorstel bij de gemeente Oldenzaal

ingedeeld. Het amendement-Barth heeft ten eerste beoogd het gebied ten noorden en langs de westelijke rand van Oldenzaal (dus onder meer langs het Hulsbeek) aan deze gemeente toe te voegen. In totaal betreft deze eerste uitbreiding 580 hectare en 120 inwoners. Dat is dus inclusief de uitbreiding van 190 hectare die al door de provincie Overijssel en het kabinet was voorgesteld. De tweede uitbreiding van Oldenzaal, die via het amendement-Barth tot stand is gekomen, betreft een gedeelte van het grondgebied van de gemeente Losser. Hier gaan 10 inwoners en 50 hectare over naar Oldenzaal. Dit is het gebied Hooge Venterink waarin het sportterrein Berghuizen ligt.

Met de keuze van de Tweede Kamer kon om de volgende redenen worden ingestemd. Zoals hierboven aangegeven had ik ten eerste reeds bij het provinciale voorstel enkele kanttekeningen geplaatst.

Ten tweede vervult Oldenzaal een belangrijke functie op het terrein van wonen en werken en fungeert daarbij als vestigingsplaats voor bedrijven op het terrein van transport en distributie. Deze gemeente moet daardoor in staat worden gesteld op eigen grondgebied de noodzakelijke ruimtelijke en sociaal-economische keuzes te kunnen maken. Sneller dan voorzien wordt de beschikbare ruimte op de bedrijfsterreinen uitgegeven waardoor de gemeente eerder tegen haar grenzen zal oplopen. Eén van de uitgangspunten van het herindelingsbeleid is dat gemeenten die een centrumfunctie vervullen in staat moet worden gesteld voor een lange periode ruimtelijke keuzes op eigen grondgebied moeten kunnen maken. Aangezien er momenteel onzekerheid op dit punt bestaat, kan dit aanleiding geven om de voorgestelde grenscorrectie als te beperkt te beschouwen en op dit moment reeds te kiezen voor een ruimere variant. Ten derde moet opgemerkt worden dat de bedoelde uitbreiding van Oldenzaal in dit verband ook noodzakelijk is voor het verrichten van milieu- en boscompenserende maatregelen en als uitloopgebied voor woonwijken, dat wil zeggen het creëren van een groene stadsrand.

Met deze grenswijziging worden Oldenzaal goede mogelijkheden geboden om beide elementen (stedelijke functies en compensatie voor natuur en landschap) met elkaar te verbinden en daarin eigen keuzes te kunnen maken. Ten aanzien van eventuele aanvullende stedelijke functies in het betreffende gebied moeten er nog afwegingen en keuzes in streekplankader worden gedaan. In die zin loopt grenswijziging daarop vooruit, maar dat is geenszins strijdig met de voorgaande overwegingen omtrent de compensatiemaatregelen.

Ten vierde ontstaat door reeds nu te kiezen voor een ruimere gebieds-uitbreiding en daarmee een afronding van de besluitvorming een heldere situatie voor de betrokken gemeenten en hun inwoners.

Hiermee wordt een periode van lange onzekerheid van zowel een grenscorrectieprocedure als procedures in het kader van het nieuwe streekplan voor alle betrokkenen voorkomen. Tevens kan dan worden gewerkt aan nieuwe bestuurlijke verhoudingen in dit gebied.

Het is mij bekend dat de gemeente Losser, zoals op 19 april jl. in een brief van het college van burgemeester en wethouders aan de leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 in de Tweede Kamer is gemeld, zich beroept op een tussen beide gemeenten overeengekomen grensbeloop en op een reeds afgeronde discussie. Tijdens het debat in de Tweede Kamer hebben de indieners van het amendement dit punt nogmaals tegen het licht gehouden en gemeend het voorstel te moeten handhaven. Het twistpunt betrof hier de verlegging van een logische grens die nu over een verharde weg loopt.

Bovenstaande argumenten hebben mij geen aanleiding gegeven het amendement-Barth af te raden. Derhalve ga ik ook verder niet in op het verzoek van de leden van de fractie van de VVD om bij een novelle aanpassing van het voorstel te overwegen.

De leden van de genoemde fracties en het lid van de OSF vestigden nog de aandacht op het feit dat de bevolkingsdelen en andere belanghebbenden van de gemeenten Weerselo en Losser bij de via een amendement doorgevoerde grenswijziging niet geraadpleegd zijn. Ik wijs erop dat, naast hetgeen ik hierover reeds heb vermeld bij de vragen over het Europees Handvest, de wetgever die alle argumenten en de voorgeschiedenis kent een eigen afweging heeft gemaakt, waarmee ik gezien het bovenstaande inhoudelijke betoog kan instemmen.

De nieuwe gemeente Hof van Twente

De leden van de fracties van CDA, VVD en GroenLinks uitten hun bezwaren tegen de samenvoeging van vijf gemeenten tot Hof van Twente door met name te wijzen op de grootschaligheid en naar hun mening de afwezigheid van de noodzaak van herindeling.

Ik ga in op hun verzoek de argumentatie voor deze samenvoeging nader uit een te zetten en zal hierbij het accent op het aspect van samenwerking leggen. Aan de keuze tot de Hof van Twente ligt de wens en de noodzaak tot een schaalvergroting in dit landelijke en waardevolle gedeelte van Twente ten grondslag. Zoals ik reeds meerdere malen heb uiteengezet, stellen maatschappelijke ontwikkelingen en de complexiteit van bestuurlijke opgaven steeds hogere eisen aan het functioneren van het lokale bestuur. Ik acht het van groot belang dat gemeenten voldoende zijn berekend op de uitvoering van de taken die hiervan het gevolg zijn. Voor het bereiken van de noodzakelijke basiskwaliteit acht ik schaalvergroting een goede oplossing.

Voor wat betreft de Hof van Twente wordt deze visie gesteund door onderzoek dat door KPMG in nauw overleg met en op instigatie van de betrokken gemeenten is uitgevoerd. Hierin is onder andere aangetoond dat schaalvergroting bij kan dragen aan kwaliteitsverbetering van de taakuitoefening op terreinen als onderwijs, sociale zaken en ruimtelijke en economische ontwikkeling. De vorming van één Hof-gemeente kwam daarbij als meest gunstige optie naar voren. Een beslissing daartoe door de gemeenten zelf is evenwel niet haalbaar gebleken.

De reeds bestaande samenwerking geldt, dit in antwoord op de vraag van de leden van fractie van het CDA, nooit als een zelfstandig argument voor samenvoeging. De samenwerking en de aanwezige samenhang bevorderen juist de vorming van een krachtige en evenwichtige plattelands-gemeente van circa 35 000 inwoners. Bij een herindeling kunnen verschillende visies op het samenwerkingsaspect uiteen gezet worden. De eerste visie is hierboven vermeld: samenwerking als ondersteunend argument voor herindeling.

De tweede visie is als één van de uitgangspunten in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling opgenomen. Deze houdt in dat voorstellen voor gemeentelijke herindeling mede gericht dienen te zijn op de vermindering van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, opdat gemeenten zoveel mogelijk in staat worden gesteld de lokale taken zelfstandig uit te voeren. Zoals de leden van de fractie van de PvdA constateerden in hun bijdrage betekent intergemeentelijke samenwerking – ingeval het gaat om sturings- en coördinatieproblemen tussen gemeenten op te lossen – veelal dat ambtelijke processen in de plaats kunnen treden van het democratische lokale bestuur. Intergemeentelijke samenwerking moet mijns inziens daarom beperkt worden tot haar essentie: een hulpstructuur voor uitvoerende en verzorgende taken. De schaalvergroting in de Hof van Twente zal veel van de tussen de betrokken gemeenten gesloten regelingen overbodig maken en sluit in deze zin ook goed aan bij het beleidskader voor de herindeling. Overigens geldt, dat ook na schaalvergroting gemeenten waarschijnlijk in een aantal gevallen zullen kiezen voor intergemeentelijke samenwerking. Van belang is dat gemeenten deze

keuze maken om samen sterker en efficiënter te kunnen opereren en niet omdat ze door eigen schaal afhankelijk zijn geworden van regionale samenwerking.

Een derde visie op het aspect van samenwerking is reeds bij de bespreking van de vorming van Twentestad aan de orde gekomen. Het gaat hierbij om een gebrek aan samenwerking dat een verlamrende werking heeft op het bestuur in dit deel van Twente en dat leidt tot ongezonde vormen van concurrentie. In combinatie met de aan de orde zijnde problematiek en kansen in dit gebied moet dan vervolgens de vraag worden gesteld of samenwerking – eventueel in combinatie met andere instrumenten – leidt tot een beter bestuurbaar geheel. Na de analyse over de inhoud en de mate van c.q. het gebrek aan samenwerking moet vervolgens in samenhang met de andere herindelingscriteria een afweging worden gemaakt al dan niet tot schaalvergroting over te gaan. Ook hierbij geldt dus dat het gebrek aan samenwerking geen zelfstandig herindelingscriterium is.

Het is mij bekend dat Stad Delden en Ambt Delden een voorkeur hebben voor de optie Delden-plus. Een tweedeling van dit gebied zie ik eerder als een bedreiging voor de toekomst dan een betekenisvolle versterking van het lokale bestuur. Met het provinciaal bestuur wordt de opvatting gedeeld dat deze herindeling met het oog op de toekomst onvoldoende meerwaarde oplevert. Het voorstel tot de vorming van de gemeente Hof van Twente biedt wel garantie voor een adequaat en slagvaardig lokaal bestuur tot ver in het nieuwe millennium.

Natuurlijk ben ik mij ervan bewust, zoals de leden van de fractie van het CDA stelden, dat er een maatschappelijke samenhang in woon-werk relaties en voorzieningsfeer van bijvoorbeeld delen van Hof van Twente met bijvoorbeeld Hengelo of Enschede te onderkennen valt. Maar hieruit trek ik niet direct de conclusie dat deze gemeenten of kernen zouden moeten worden samengevoegd. Immers, hetzelfde geldt ook voor andere kernen aan de randen van het betrokken landelijk gebied. Het lijkt mij ook in dit geval niet juist de samenhang als een geïsoleerd gegeven te beschouwen.

Overigens is van een sterke ruimtelijke samenhang geen sprake. In verband daarmee is Stad Delden in het streekplan Twente van 1990 ook niet tot het stadsgewest Twente gerekend, terwijl het in het daaraan voorafgaande streekplan nog wel tot het Centraal Stedelijk Gebied werd gerekend. Gezien de voorkeuren in het kader van de gemeentelijke herindeling heeft Stad Delden echter veel meer affiniteit met de maatschappelijke problematiek en verbanden van de andere plattelands-gemeenten.

De leden van de fractie van het CDA informeerden voorts naar de oppervlakte van en de hoeveelheid kernen in de nieuwe gemeente. De Hof van Twente beslaat een oppervlakte van ca. 21 200 hectare. Naast de vijf bestuurlijke centra (Goor, Diepenheim, Markelo, Stad Delden, Bentelo), onderscheidt het streekplan van de provincie nog de kleine kern Hengevelde. In het streekplan zijn dus zes kernen in de Hof genoemd. Voorts kan in het buitengebied nog een aantal buurtschappen c.q. verspreide bebouwing onderscheiden worden. Deze zijn niet in het streekplan genoemd, omdat ze niet aan de criteria voor een kleine kern voldoen. Deze buurtschappen of verspreide bebouwing liggen dus in het buitengebied en behoren tot het verzorgingsgebied van de grotere kernen. Voor de volledigheid noem ik deze buurtschappen c.q. verspreide bebouwing: Stokkum, Herike, Elzen (gemeente Markelo); Deldenerbroek, Wiene, Zeldam, Azelo (gemeente Ambt Delden); Markevelde (gemeente Diepenheim).

Ik acht echter deze technische gegevens van betrekkelijk belang, omdat ik het landelijk gebied in dit deel van Twente in zijn totaliteit beschouw en ook in zijn totaliteit naar een bestuurlijke oplossing wil streven waarbij ik uitga van een toekomstgerichte benadering en niet alleen beheer van het bestaande. Er is in grote mate sprake van een vergelijkbare problematiek en forse opgaven ten aanzien van agrarische en recreatieve ontwikkeling. Gecombineerd met de ruimtelijke structuur, de oriëntatie en de maatschappelijke samenhang tussen de vijf gemeenten doet mij dit niet vrezen voor een gemeente zonder interne cohesie. Eerder heb ik de overtuiging dat de schaalvergroting leidt tot een evenwichtige en krachtige plattelandsgemeente, waarin de belangen en het eigen karakter van de bestaande dorpsgemeenschappen door het nieuwe gemeentebeheer zullen worden gerespecteerd.

Financiële aspecten

De leden van de fractie van het CDA verzochten mij preciezer aan te geven hoe de gewenningsbijdrage gemeentelijke herindeling wordt berekend. De berekening komt in feite op het volgende neer. Uitgerekend wordt wat het verschil in algemene uitkering is tussen de nieuwe gemeente en de som van de algemene uitkering van de samenstellende delen van de nieuwe gemeente. Bij de algemene uitkering van de samenstellende delen gaat het om een fictieve stand, namelijk de omvang van de algemene uitkering als de gemeentelijke herindeling ongewijzigd zou blijven. Tevens moeten soms toerekeningen worden gehanteerd omdat een «oude» gemeente (zijnde een samenstellend deel van de nieuwe gemeente) niet integraal overgaat naar de nieuwe gemeente. Het berekende verschil wordt vervolgens afgezet tegen een drempel, zijnde 0,25% van de algemene uitkering van de nieuwe gemeente. Het deel van het verschil dat de drempel te boven gaat, wordt bepaald en vermenigvuldigd met een factor 1,2. Het aldus berekende bedrag wordt gemakshalve aangeduid als «basisbedrag». In het eerste jaar ontvangt de gemeente 200% van dit «basisbedrag», in de drie daarop volgende jaren telkens 100%.

De genoemde leden vroegen eveneens of het bedrag dat in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, als gewenningsbijdrage voor de gemeente Vriezenveen is geraamd nog relevant is nu dankzij amendering in de Tweede Kamer de kern Daarlerveen niet overgaat van de gemeente Hellendoorn naar de nieuwe gemeente Vriezenveen. Deze berekening is uitgevoerd op basis van de meest recente gegevens. Naar huidig inzicht kan de nieuwe gemeente Vriezenveen zonder Daarlerveen, uitgaande van een datum van herindeling van 1 januari 2000, een gewenningsbijdrage (basisbedrag) verwachten van ca. f 1,2 miljoen. Zoals ook aan de Tweede Kamer is gemeld, gaat het hier noodzakelijkerwijs om indicaties, om ramingen.

Ook verzochten deze leden mij aan te geven of het verantwoord is dat sommige nieuwe gemeenten er per inwoner aanmerkelijk op achteruitgaan.

Ik acht dat verantwoord omdat de desbetreffende nieuwe gemeenten een uitkering zullen ontvangen uit het Gemeentefonds waarmee die gemeenten op grond van hun eigenschappen c.q. kenmerken uit de voeten kunnen. Zo zit het verdeelsysteem van het Gemeentefonds namelijk in elkaar. Ook andere soortgelijke gemeenten krijgen de «lagere» uitkering en moeten het daarmee doen. Aan de provincies wordt altijd verzocht te kijken naar de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente. Er zouden zich bijvoorbeeld bijzonderheden kunnen voordoen, die maken dat toekenning van artikel 12-steun dreigt. Dat bleek bij geen van de betrokken Twentse gemeenten het geval. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat verschillende gemeenten de eerste jaren nog de

gewenningsbijdrage herindeling ontvangen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen ook mijn aandacht voor de klachten van vele Overijsselse gemeenten over de hogere uitgaven die in de personele sfeer zijn opgetreden of zullen optreden vanwege vertraging in het Haagse besluitvormingsproces.

Sommige gemeenten hebben mij geïnformeerd over hun klachten. De provincie Overijssel heeft die klachten in meer algemene zin aan mij overgebracht. Zoals deze leden bekend is, is er buiten de verdeelmaatstaf «gewenningsbijdrage gemeentelijke herindeling» van het gemeentefonds geen financiële regeling die speciaal bij gemeentelijke herindeling geldt. Het is niet mijn intentie daarin verandering te brengen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper