

25 046

Gemeentelijke herindeling in de provincie Drenthe

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹ Vastgesteld: 13 mei 1997

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hadden, na de uitvoerige behandeling door de Tweede Kamer van dit wetsvoorstel, slechts enkele opmerkingen en vragen. Wat hen betreft kan dit voorstel voor de zomer door deze Kamer worden afgedaan.

Minder positief dan de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, waren de leden van de VVD-fractie in deze Kamer over de schaalgrootte zoals die uit het thans liggende voorstel tevoorschijn is gekomen. De kleinste gemeente zal zo'n 20 000 inwoners tellen. Een wat kleinschaliger uitkomst van de gemeentelijke herindeling in deze provincie, was deze leden welgevalliger geweest.

De provincie Drenthe zal na deze gemeentelijke herindeling nog maar een gering aantal gemeenten (12) kennen. Gemeenten ook die, anders dan kleinere gemeenten, minder begeleiding, steun en toezicht van de provincie nodig hebben. Wat betekent dat voor de toekomst van het provinciaal bestuur en het provinciaal apparaat, zo vroegen deze leden zich af.

Wat is het oordeel daaromtrent van de regering?

De laatste vraag die de leden van de VVD-fractie willen stellen is: kan de regering – indien dit wetsvoorstel voor de zomer in deze Kamer wordt behandeld – na overleg met het college van GS van Drenthe, mededelen welke verkiezingsdatum zal worden gekozen?

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Jurgens (PvdA), De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Grewel (PvdA) (voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA).

De leden van de fractie van het **CDA** hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en de behandeling in de Tweede Kamer. Teneinde het voorstel beter te kunnen afwegen wilden deze leden de volgende vragen indienen. Deze leden hadden begrepen dat de vroegere Commissaris der Koningin Linthorst Homan in de jaren dertig een dissertatie heeft geschreven over gemeentelijke (her)indeling in Drenthe. Graag wilden ze

de algemene teneur uit dat werk weten, te meer daar sinds 1814 slechts één wijziging is aangebracht in de gemeentelijke indeling.

De memorie van toelichting (stuk nr. 3) vermeldt de bewonersaantallen van de nieuw te vormen gemeenten; het inmiddels geamendeerde voorstel heeft daarin verandering gebracht. Deze leden wilden een overzicht van: aantallen inwoners van de huidige gemeenten en van de nieuw te vormen gemeenten, grondoppervlak van de huidige en de nieuw te vormen gemeenten, en aantallen woonkernen (zoals vermeld in de Staatsalmanak) van de huidige en van de nieuw te vormen gemeenten. Teneinde zich een voorstelling te vormen van de nieuwe gemeenten wilden deze leden weten wat thans de gemiddelde afstand voor de burger tot het stadhuis is, en wat in het wetsvoorstel; deze leden begrepen dat voor de berekening daarvan verschillende aannamen nodig zijn. Voorts vroegen deze leden of op een kaart kan worden aangegeven hoe de grenzen zouden lopen indien een gemeente Zuidenveld zou zijn voorgesteld.

De memorie van toelichting stelt in par. 1.1 na vier regels dat «Samengevat..de navolgende onderdelen van het herindelingsbeleid in het bijzonder een rol (hebben) gespeeld.» Veelal volgt een samenvatting na een bespreking, welke kennelijk niet nodig wordt geacht. Daarna wordt gesteld dat factoren als interne samenhang, de functie van gemeente, e.a. «een rol» spelen. Verdient het geen aanbeveling om eens expliciet te maken welke rol die factoren zouden moeten of kunnen spelen? De leden van de CDA-fractie stelden deze vraag onder verwijzing naar hun commentaar bij het wetsvoorstel tot herindeling van Noord-Brabant (Kamerstukken Tweede Kamer, 24 571), dat tamelijk willekeurige argumenten niet systematisch worden gehanteerd. Wil de staatssecretaris eens een expliciete opsomming geven van de concrete argumenten per gemeente om tot herindeling over te gaan? Hoe moet een zin als de volgende worden verstaan uit de memorie van toelichting (par. 1.1): «Regionale centrumgemeenten dienen uit ruimtelijk oogpunt versterkt te worden.»?

De memorie van toelichting stelt in § 2.1 dat aandacht is besteed aan herindelingsprocessen die op andere plaatsen in het land gaande waren. «Daaruit is zoveel mogelijk lering getrokken.» Welke is die lering zoal geweest?

Eerder hadden deze leden van gedachten gewisseld met de staatssecretaris over de argumenten om grootschalig te herindelen. De memorie van toelichting stelt o.a. (§ 3.2.1) dat Oostermoer zonder Rolde «aan de kleine kant» zou worden, dat Schoonebeek te klein wordt geacht om zelfstandig voort te bestaan, dat (§ 3.3) Borger en Odoorn niet zelfstandig kunnen voortbestaan «gezien hun omvang». Blijkt o.a. hier niet dat omvang maatgevend is voor het kabinet? Om een voorbeeld aan te halen: De memorie van toelichting (§ 3.2.3) stelt dat «één krachtige landelijke gemeente Westerveld gevormd» wordt. Waarom zou de gemeente krachtig worden?

Wat de argumenten betreft verwezen de leden hier aan het woord ook naar de nota naar aanleiding van het verslag (stuk nr. 7) waar de staatssecretaris nog eens de argumenten heeft opgesomd uit het zgn. Beleidskader. Het derde argument betreft dan de bestuurskracht welke nodig is voor de komende 25 jaar. De staatssecretaris stelt dan; «De schaal van de gemeenten dient hierop te worden afgestemd, zowel wat betreft inwonertal, draagvlak als oppervlakte». Wil de staatssecretaris eens verduidelijken waarom oppervlakte in deze trits staat? Hoe kan dat een zelfstandig argument zijn? Een agrarische gemeenschap heeft toch een gans andere verhouding tussen inwonertal en oppervlak dan een stedelijke gemeente? Wil de staatssecretaris ook nog eens uiteenzetten wat ze hier onder draagvlak verstaat?

Eén van de algemene uitgangspunten van het kabinet inzake het herindelingsbeleid is dat splitsingen zoveel mogelijk worden vermeden, een uitgangspunt dat door deze leden wordt gesteund. Wil de staatssecretaris aangeven welke splitsing na aanvaarding van dit wetsvoorstel worden aangebracht?

Dat de provincie voorstellen heeft gedaan die sporen met de gedachten van de staatssecretaris is toch goed te verklaren als anticiperend gedrag? Kan de staatssecretaris voor de afzonderlijke gemeenten aangeven hoe in de afzonderlijke gemeenteraden werd gedacht over het voorstel van de Commissie Van Splunder of van gedeputeerde staten?

Deze leden konden zich vinden in hetgeen wordt voorgesteld ten aanzien van de grensproblematiek met Groningen. Graag hoorden ze de stand van zaken.

De leden van de fractie van **GroenLinks** memoreerden dat tijdens het laatste grote gemeentelijke herindelingsdebat in de Eerste Kamer over Noord-Brabant door bijna alle partijen is uitgesproken dat er eerst inhoudelijk gediscussieerd zou moeten worden over gemeentelijke herindeling, voordat weer een concreet voorstel voor gemeentelijke herindeling zou worden behandeld.

De staatssecretaris herinnert zich ongetwijfeld dat er vrij algemeen grote weerstand was tegen de toen voorgestelde vergroting van de centrumgemeenten. Ondanks deze weerstand is echter droevig genoeg toch het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aanvaard.

De leden hier aan het woord waren er bepaald ongelukkig mee dat er alweer een grootschalig voorstel voor gemeentelijke herindeling in de Eerste Kamer aan de orde is, terwijl het wetsvoorstel 25 234 Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (wijziging procedurele bepalingen) in de Tweede Kamer nog in zo'n pril stadium van behandeling is. Het voorlopig verslag is gedateerd 21 april 1997. Bovendien is door het aanvaarden van de nieuwe Financiële-verhoudingswet (Kamerstukken Tweede Kamer 24 552) een van de argumenten voor de vergroting van centrumgemeenten weggefallen.

De inhoudelijke discussie over gemeentelijke herindeling is nog niet gevoerd, maar er ligt wel een voorstel voor een grootschalige gemeentelijke herindeling voor de provincie Drenthe.

Hoewel de leden van de fractie GroenLinks zeiden het volstrekt niet eens te zijn met deze volgorde van behandeling, zit er niet veel anders op dan toch maar een bijdrage te leveren aan de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel.

Tenslotte vroegen de leden van de fractie van GroenLinks zich af of de staatssecretaris zich realiseert wat een schaalvergroting zoals nu voorgesteld voor Drenthe betekent voor mensen die zijn aangewezen op een ander vervoermiddel dan een personenauto, om b.v. zaken te regelen op het gemeentehuis. Lang niet iedereen heeft de beschikking over een eigen auto. Hoe is volgens de staatssecretaris zo'n schaalvergroting te rijmen met het streven de burger meer bij het openbaar bestuur te betrekken. Het openbaar vervoer is slecht in grote delen van de provincie. Het gemeentehuis dat bij het huidige aantal gemeenten meestal nog per fiets is te bereiken, komt in de nieuwe situatie wel erg ver weg te liggen. Als het mooi weer is, is een fietstochtje van – in een gunstig geval – 10 km heen en 10 km terug misschien nog wel aardig. Maar dat is het zeker niet bij slecht weer en in de winter. Toch worden inwoners van Drenthe door dit wetsvoorstel daartoe veroordeeld.

Of kunnen zij taxikosten declareren bij het ministerie van Binnenlandse Zaken?

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met belangstelling doch helaas niet met onverdeeld genoegen van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden wensten slechts enige vragen betreffende het algemene herindelingsbeleid betreffende gemeenten te stellen. In het bijzonder toonden zij zich benieuwd naar de gebleken effecten van grootschalige gemeentelijke herindelingen in relatie tot de beoogde effecten. Kan aan de hand van wetenschappelijk onderzoek worden vastgesteld dat

- de belangstelling voor gemeentelijke verkiezingen (aanmerkelijk) toeneemt;
- de kosten voor de burgers, na schaalvergroting, afgenomen zijn;
- de dienstverlening aan de burgers (aanmerkelijk) is toegenomen;
- de bestuurskracht van na de herindeling ontstane gemeenten gelijke tred (of meer dan dat) heeft gehouden met de grotere omvang ervan?

2. De inhoud van het wetsvoorstel

2.1 Regionale centrumgemeenten

2.1.1 De gemeente Assen

De leden van de **VVD**-fractie zeiden het geheel eens te zijn met de benadering welke ten aanzien van het grondgebied rond Assen is gekozen. De oorspronkelijke voorstellen gingen naar hun mening veel te ver. Assen kan met de uiteindelijk gekozen uitbreiding ruim uit de voeten.

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennis genomen van de geringe uitbreiding van Assen, en de verkleining van de voorgestelde uitbreiding van Hoogeveen. Opvallend is in de thans voorliggende voorstellen t.a.v. de grote vier gemeenten, de HEMA-gemeenten, dat Emmen in de voorgestelde omvang veel groter wordt dan de hoofdstad Assen. De staatssecretaris hecht waarde aan een argument als «evenwichtig kaartbeeld». Hoe beoordeelt ze deze onevenwichtige verhouding? Is overwogen om Emmen juist kleiner te houden dan wel te maken door de kern Nieuw-Amsterdam over te hevelen naar een andere gemeente zoals Coevorden dan wel naar de nieuw te vormen gemeente Zuidenveld? Wat was precies het argument om Emmen uit te breiden?

2.1.2 De nieuwe gemeente Meppel

Het kabinet stelde voor, aldus de leden van de **CDA**-fractie, om Meppel samen te voegen met De Wijk, Nijeveen en Ruinerwold, o.a. vanwege «de sterke sociaal-maatschappelijke samenhang in dit gebied». Wil de staatssecretaris toelichten waaruit die samenhang blijkt?

2.2 De landelijke gemeenten

a. De nieuwe gemeente Zuidlaren

Voor Zeijen en omgeving is het in het voorstel vastgelegde compromis niet de uitkomst die de leden van de **VVD**-fractie als ideaal beschouwen. Een wat ruimere toedeling van het gebied rond Zeijen aan de nieuwe gemeente Zuidlaren zou deze leden meer hebben aangesproken.

De regering is in haar argumentatie voor de vorming van de combinatie Eelde-Vries-Zuidlaren uiterst terughoudend geweest. «Alles afwegende, met het voordeel van de twijfel, maar ook met veel kanttekeningen», mag van de regering deze gemeente gevormd worden.

Wil de regering inhoudelijk, ingaande op de aan de gang zijnde overlegsituaties aan Groningse en Drenthse zijde van de provinciegrens en op het daarbij gekozen tijdpad, aangeven waarom zij zo terughoudend

is en wat zij in feite beoogt voor dit gebied?

Wat gebeurt er precies na aanvaarding door de Tweede Kamer van de moties over de toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen op het territoir van de huidige provincies Drenthe en Groningen?

De staatssecretaris stelt, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op, dat «samenvoeging van Vries met Assen goed verdedigbaar is». Gaat het aan om zonder nadere argumentatie dat te stellen en voor te stellen dat de gemeente Vries op te heffen?

Verder stelt de staatssecretaris dat toevoeging van de kern Zuidlaren aan Oostermoer niet zou bijdragen aan een evenwichtige samenstelling van de laatste. Daarbij worden twee argumenten gehanteerd: excentrische ligging en het hoge voorzieningenniveau van de kern Zuidlaren. Waarom is dat voorzieningenniveau een negatief argument voor samenvoeging met Oostermoer, hetgeen overigens ook door deze leden niet wordt voorgestaan?

b. De nieuwe gemeente Noordenveld

De staatssecretaris stelt hier: «Argumenten voor de nu voorgestelde samenvoeging liggen met name in de samenhang tussen deze gemeenten.» Wil de staatssecretaris aangeven welke die samenhangen dan wel argumenten zijn, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie.

c. De nieuwe gemeente Westerveld

Hier betoogt de staatssecretaris dat een gemeente wordt gevormd met een «eenduidige functie». Is dat argument, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie, bij eerdere herindelingsvoorstellen gehanteerd? Op welke economische of bestuurlijke inzichten is dat argument als een positief te waarderen gezichtspunt gebaseerd?

d. De nieuwe gemeente De Wolden

De leden van de **VVD**-fractie toonden zich gelukkig met de vorming van de nieuwe gemeente De Wolden. De oorspronkelijke door de Staten van Drenthe en de regering voorgestelde forse uitbreiding van Meppel en Hoogeveen ging deze leden veel te ver. De Wolden wordt een fraaie levensvatbare plattelandsgemeente, waar natuur en landbouw in goede harmonie ruim voorhanden zijn. De thans nog bestaande gemeenten in dit gebied sluiten qua karakter heel goed op elkaar.

De in de schriftelijke stukken geponeerde opvatting van de regering, dat vorming van De Wolden een zeer ongewenste ontwikkeling is, wordt door de leden van de **VVD**-fractie in deze Kamer dan ook fundamenteel bestreden.

In dezelfde lijn van het denken over gemeentelijke herindeling en de daarbij te bereiken schaalgrootte der nieuw te vormen gemeenten, stellen de leden van de **VVD**-fractie dat het hen lief zou zijn geweest als – naast de gemeente De Wolden – ook de Zuidenveldgemeente was gevormd.

Deze, door het college van GS van Drenthe geconcipeerde gemeente, bestaande uit Oosterhesselen, Sleen en Zweelo, zou de evenwichtigheid van het wetsvoorstel hebben vergroot. Deelt de regering deze mening? De leden van de **VVD**-fractie vroegen dit stellenderwijs, omdat de regering zelf heeft gezegd dat Oosterhesselen, Sleen en Zweelo interne samenhang vertonen. Zelfs zegt de regering dat een Zuidenveldgemeente een hogere inhoudelijke kwaliteit zou hebben dan een gemeente De Wolden. Waarom dan niet, toen duidelijk werd dat de meerderheid in de Tweede Kamer zou kiezen voor de komst van De Wolden, alsnog het voorstel voor Zuidenveld gedaan? Dat zou toch in de rede hebben gelegen. De verdeling van het gebied van Schiphorst, zoals neergelegd in het ingediende wetsvoorstel,

leidt er toe dat het landgoed Dickinge en de Havesathe De Havixhorst aan Meppel worden toegevoegd. Zou de regering met GS van Drenthe willen overleggen over een na aanvaarding van dit wetsvoorstel aan te brengen correctie? Het is naar de mening van de leden van de VVD-fractie verstandig dit fraaie gebiedje aan De Wolden toe te voegen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met instemming gezien dat de Tweede Kamer een amendement (stuk nr. 14) heeft aanvaard waarbij de gemeente De Wolden is voorgesteld. Zij hadden gelet op de beraadslagingen verwacht en gehoopt dat dat ook zou gaan gelden voor de nieuw te vormen gemeente Zuidenveld, te vormen door samenvoeging van Sleen, Oosterhesselen, en Zweeloo (met eventueel Veenoord en Nieuw-Amsterdam). Waarom zou samenvoeging van die drie met Dalen niet «tot een voldoende sterke gemeente in relatie tot (de) buurgemeente Emmen» leiden? Waarom zou een plattelandsgemeente waar geen duidelijk nieuwe stedelijke functie aan wordt toebedeeld groter moeten zijn dan 7,5 à 15 duizend inwoners? Waarom zou zo een plattelandsgemeente te klein zijn? Is het nevenargument «in relatie tot de buurgemeente» gehanteerd in eerdere herverdelingsvoorstellen? Waarop is zo een nieuw argument gebaseerd? Waarom zou een dergelijke gemeente – zie nota naar aanleiding van het verslag – «te kwetsbaar» worden geacht? Heeft Sleen niet uitstekend gefunctioneerd en op enkele terreinen als voorbeeldgemeente gefungeerd? Wat wordt de afstand van een inwoner van de kern Kiel tot het stadhuis in Coevorden? Hoe kan iemand die niet over een auto beschikt per openbaar vervoer vanuit Kiel naar dat stadhuis in Coevorden gaan en hoeveel reistijd zal dat vergen?

De leden van de fractie van **GroenLinks** in de Eerste Kamer hadden met instemming kennis genomen van het besluit van de Tweede Kamer om in het zuiden van Drenthe een landelijke gemeente De Wolden in te stellen, bestaande uit de huidige gemeenten Ruinen, Ruinerwold, De Wijk, Zuidwolde.

Met dit besluit komt het voorstel iets meer in de richting van de visie op gemeentelijke herindeling van deze fractie dan het oorspronkelijke voorstel van het kabinet. Deze leden waren van mening dat de belangen van het landelijk gebied niet ondergeschikt mogen worden gemaakt aan de belangen van de stad. Stad en platteland zijn gelijkwaardig en hebben elkaar nodig. Voor de bescherming van de belangen van het landelijk gebied zijn sterke landelijke gemeenten nodig.

Deze visie is tegengesteld aan die van de staatssecretaris die, (zie de Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, nr. 22, blz. 64–4648) de mening is toegedaan dat er alleen sterke landelijke gemeenten kunnen worden gevormd indien de betrokken gemeenten geen enkele functie hebben voor de positie van de centrumgemeente. Juist met het oog op de toekomstwaarde zijn zowel sterke landelijke gemeenten als sterke centrumgemeenten noodzakelijk. De leden hier aan het woord waren derhalve tevreden over de vorming van de gemeente De Wolden. Over de grenzen van die te vormen gemeente is echter bij de Eerste Kamer vorige week een bezwaar binnengekomen.

Het landgoed Dickinge zou door aanneming van het amendement op stuk nr. 14 doorsneden worden door een gemeentegrens. Het grootste deel van het landgoed zal gaan behoren tot de nieuw te vormen gemeente De Wolden en ruim 16 ha zou bij de gemeente Meppel worden ingedeeld.

Het lijkt de leden van de fractie van GroenLinks niet aanbevelenswaard dat een landgoed dat tot nu toe in één gemeente (De Wijk) ligt, door een gemeentelijke herindeling tot twee gemeenten gaat behoren.

De begrenzing volgens amendement op stuk nr. 14 is dezelfde als volgens het oorspronkelijke voorstel van g.s..

Het provinciebestuur schijnt aan een oplossing te werken. Hoe kan deze doorsnijding ongedaan worden gemaakt, zodat het gehele landgoed

onder de nieuwe gemeente De Wolden komt te vallen?

Is de eenvoudigste procedure dat tegelijk met de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Eerste Kamer een wetje ter correctie wordt voorgelegd?

Eveneens met verwijzing naar de visie van GroenLinks zal het duidelijk zijn dat de leden van de fractie van GroenLinks ontevreden zijn dat in tegenstelling tot de keuze voor een landelijke gemeente in Zuidwest-Drenthe er niet voor is gekozen om ook in Zuidoost-Drenthe een landelijke gemeente te vormen. Een gemeente Zuidenveld, zoals oorspronkelijk door gedeputeerde staten van Drenthe voorgesteld en van harte ondersteund door GroenLinks Drenthe. Ook in Zuidoost-Drenthe is er de noodzaak van een sterke landelijke gemeente om de belangen van het landelijk gebied te behartigen. Een gemeente te vormen uit de huidige gemeenten Sleen, Oosterhesselen en Zweelo, zou bijna 17 000 inwoners tellen. En dat is – ook volgens het rapport Herwijer – meer dan groot genoeg om behoorlijk te kunnen functioneren, al is het niet met full-time wethouders. Waarom was de vorming van een dergelijke gemeente volgens het kabinet niet wenselijk?

Ook de leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** vroegen tenslotte naar de argumenten pro en contra welke ertoe hebben geleid om het landgoed «Dickninge», gelegen te De Wijk, in te delen bij twee gemeenten, te weten de nieuw te vormen gemeente De Wolden en de gemeente Meppel.

De voorzitter van de commissie,
Grewel

De griffier van de commissie,
Hordijk