

Vergaderjaar 1999–2000

27 096

Gemeentelijke herindeling in een deel van Twente

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juni 2000

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Procedure van het wetsvoorstel	2
3. Herindelingsbeleid	5
4. Twente zonder Twentestad	6
5. De gemeente Almelo	11
6. De nieuwe gemeente Vriezenveen	12
7. De nieuwe gemeente Denekamp	12
8. De gemeente Oldenzaal	13
9. De nieuwe gemeente Hof van Twente	14
10. De nieuwe gemeente Rijssen en de positie van Bathmen	15
11. Financiële aspecten	16

1. Inleiding

Met deze nota naar aanleiding van het verslag reageer ik op het verslag van de Tweede Kamer van 22 mei 2000 met betrekking tot het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in een deel van Twente. Ik heb bij de beantwoording zoveel mogelijk de indeling van het verslag aangehouden. De leden van de PvdA-fractie namen met belangstelling kennis van het wetsvoorstel. Dat de komst van Twentestad onhaalbaar is gebleken, achtten deze leden spijtig. Maar zij meenden dat de regering op een adequate manier reageert op de politieke realiteit. De leden van de VVD-fractie betreurden het dat het wetsvoorstel inzake de gemeentelijke herindeling van Twente (kamerstukken II, 1998/99, 26 353) heeft geleid tot het verloren gaan van minstens één jaar ten aanzien van de ingangsdatum van de wet. De leden van de fractie van D66 namen met belangstelling en instemming kennis van het onderhavige wetsvoorstel. In de gegeven omstandigheden, gegeven de loop van het wetgevingsproces, leek deze leden dit het enig denkbare voorstel. De leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 stelden, naast deze algemene oordelen over het wetsvoorstel, vragen over de procedure die is gevolgd en over de vormgeving van de toekomstige samenwerking tussen de Twentse steden in relatie tot een mogelijke voortzetting van de Kaderwet bestuur in verande-

ring in de Twentse regio. Deze vragen zal ik in de paragrafen 2 en 4 beantwoorden.

De leden van de fractie van het CDA hadden kennis genomen van het voorstel en stelden zowel vragen over de gevolgde procedure, de beoogde samenwerking binnen de stedenband als over de afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van GroenLinks gaven een uitgebreide beschouwing over de organisatie van het binnenlands bestuur, waaronder gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking en toonden zich inhoudelijk positief over het wetsvoorstel nu Twentestad er geen onderdeel van uitmaakt. De leden van de SP-fractie namen met afkeuring kennis van het onderhavige wetsvoorstel. Voor deze leden bleven de bezwaren, die zij bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente (kamerstukken II, 1998/99, 26 353) naar voren brachten, onverminderd van kracht. De leden van de fracties van GPV en RPF namen met gemengde gevoelens kennis van het wetsvoorstel. Deze leden herinnerden eraan dat zij indertijd tegen het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente (kamerstukken II, 1998/99, 26 353) stemden, met name omdat zij vonden dat door de vorming van een ook in het gebied omstreden gemeente Twentestad het bestuurlijk evenwicht in Twente en in Overijssel zou worden verstoord. De leden van de SGP-fractie namen eveneens met gemengde gevoelens kennis van het wetsvoorstel. Enerzijds waren deze leden positief over het feit dat het voor hen zeer bezwaarlijk onderdeel van het oude wetsvoorstel, Twentestad, niet meer in het nieuwe wetsvoorstel opgenomen is. Anderzijds hielden zij ernstige vragen en twijfels bij nut en noodzaak van de herindeling in de omliggende gemeenten. Hierover stelden deze leden enkele specifieke vragen bij de afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel.

2. Procedure van het wetsvoorstel

De leden van alle fracties stelden vragen over de toepassing van de Wet algemene regels herindeling (de Wet arhi).

Deze wet geeft onder meer procedurele voorschriften over de voorbereiding van herindelingsvoorstellen. Aangezien het wetsvoorstel, met uitzondering van het onderdeel Twentestad, voor de betrokken gemeenten volkomen identiek is aan het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente, is er niet opnieuw een procedure gevoerd. In de memorie van toelichting is aangegeven dat dit niet zinvol is en onnodig. Door de leden van alle fracties werd de vraag gesteld of dit juridisch kan worden onderbouwd en of er niet wordt gehandeld in strijd met de bepalingen van de Wet arhi.

In de Wet arhi zijn voorschriften opgenomen over de wijze waarop voorstellen tot gemeentelijke herindeling door (met name) provincies worden voorbereid (de 'arhi-procedure'). De wet biedt daarbij waarborgen voor de betrokkenheid van gemeenten en inwoners. Door middel van inspraak en overleg wordt een ieder in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen kenbaar te maken, zodat de verschillende argumenten en oplossingsvarianten in de belangenafweging kunnen worden betrokken. De procedure mondt uit in een ontwerpregeling van de provincie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die beslist omtrent de voorbereiding van een wetsvoorstel. Het is vervolgens aan de wetgever om de eindafweging te maken. Met de in de Wet arhi beschreven voorbereidingsprocedure wordt overigens voldaan aan het vereiste van het Europees Handvest voor de Lokale Autonomie, dat bepaalt dat gemeentegrenzen niet kunnen worden gewijzigd zonder de bevolking te raadplegen. Enkele leden wezen op dit verdrag.

De Wet arhi regelt de procedures voor de provinciale voorbereidingen. Indien op rijksniveau het voornemen bestaat wijzigingen aan te brengen

ten opzichte van het provinciale voorstel, doet zich de vraag voor of de wijziging gebaseerd kan worden op de beraadslagingen en argumentaties die in de voorbereidingsprocedure aan de orde zijn geweest. In de praktijk wordt in een dergelijk geval door de minister over het wijzigingsvoorstel aanvullend overleg gevoerd met de betrokken gemeenten.

De herindelingsvoorstellen voor Twente kennen een lange voorgeschiedenis. De voorbereidingen zijn gestart in april 1996 met de provinciale nota «Varianten voor gemeentelijke herindeling van Twente». Er is door de provincie overleg gevoerd met de gemeenten en op 25 juni 1997 is de ontwerpregeling door provinciale staten vastgesteld. De procedure voor de gemeentelijke herindeling van Twente is zorgvuldig en in overeenstemming met de Wet arhi doorlopen. Vanaf het begin is deze herindelingsprocedure gericht geweest op het totale gebied van Twente. De vorming van Twentestad stuitte echter bij de Eerste Kamer op bezwaren en werd afgewezen. De regering acht de gemeentelijke herindeling in Twente zodanig urgent dat deze ook zonder Twentestad tot stand dient te worden gebracht. De Eerste Kamer heeft eveneens laten blijken voldoende zelfstandige argumenten te zien voor de overige voorgestelde herindelingen. Het wetsvoorstel is daarom opnieuw ingediend zonder de vorming van Twentestad. Voor de in het wetsvoorstel genoemde gemeenten wordt een volkomen identiek voorstel gedaan. Overigens zijn de voorstellen voor deze gemeenten, behoudens enkele grenscorrecties, ook in overeenstemming met de ontwerp-regeling zoals deze door de provincie is ingezonden.

De onderhavige herindelingswetgeving blijft gebaseerd op deze ontwerp-regeling en de terzake gevoerde arhi-procedure. Dat van de voorstellen – als gevolg van het debat in de Eerste Kamer – de vorming van Twentestad geen onderdeel meer uitmaakt, doet daar niet aan af. Dat betekent tevens dat procedureel geenszins is gehandeld in strijd met de Wet Arhi. Het impliceert bovendien dat is gehandeld in overeenstemming met het bovengenoemde Handvest. Los van de formele aspecten ziet de regering ook inhoudelijk geen aanleiding voor een hernieuwde procedure. Deze zou voor de behandeling geen enkele toegevoegde waarde hebben gezien de inhoud van de liggende voorstellen. Weliswaar is in het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente een relatie gelegd tussen de voorgestelde vorming van Twentestad en de versterking van de andere gemeenten in het gebied, maar de voorstellen voor laatstbedoelde gemeenten zijn steeds alle op grond van zelfstandige argumenten gemotiveerd en verdedigd. Tenslotte zou ik er nog op willen wijzen dat met de betrokken gemeenten en provincie overleg is gevoerd over de hernieuwde indiening van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks, GPV en RPF stelden enkele vragen over dit bestuurlijk overleg.

Dit overleg, dat op 26 april jongstleden heeft plaats gevonden, was erop gericht betrokkenen te informeren over de vervolprocedure en de intentie van het kabinet. Met name omdat naar verwachting de behandelingen elkaar in rap tempo op zullen volgen, leek het mij een goede zaak de gemeenten en de provincie persoonlijk te informeren over het vervolgtraject. Ik meende dat deze aanpak ook door betrokkenen zelf op prijs zou worden gesteld. Ik heb geconcludeerd dat de meningen over de meest gewenste ingangsdatum uiteenlopen, maar dat er een grote groep gemeenten positief staat tegen de beoogde herindelingsdatum van 1 januari aanstaande. De provincie stemt van harte in met het streven om de herindeling op basis van het nieuwe wetsvoorstel alsnog per 1-1-2001 in te laten gaan.

Ten aanzien van de inhoudelijke kanten van het wetsvoorstel heeft de provincie expliciet aangegeven dat zij de herindeling van alleen het landelijk gebied (zonder de «Twentestad-gemeenten») nuttig vindt en steunt: de noodzaak van een steviger bestuurlijke constellatie in het gebied is

volgens de provincie beslist aanwezig. In het overleg met de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo is van die zijde ingebracht dat de gemeenten geïnteresseerd zijn in het vervolg van de discussie over de Kaderwet bestuur in verandering. Zij gaven daarbij aan samen met de provincie in overleg te zijn, waarbij de gedachte leeft om de idee van de «Stedenband» nieuw leven in te blazen. Ik kom op dit onderwerp verderop in de nota terug. De overige betrokken gemeenten hebben hun standpunten over de voorgenomen herindeling opnieuw naar voren kunnen brengen.

Aangezien er geen aanleiding is de procedure te herhalen, geldt dat uiteraard ook voor specifieke elementen van deze procedure. Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks kan ik dan ook antwoorden dat niet opnieuw de toegang wordt geboden tot de zogenoemde Commissie Van Splunder. De voorziening waarop deze leden doelden is gebaseerd op artikel 285 van de Gemeentewet. De voorziening houdt in dat, nadat gedeputeerde staten aan provinciale staten een voorstel tot vaststelling van een ontwerp-regeling hebben gedaan, een gemeente de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan vragen te beoordelen of in de overwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen dan wel bij de voorafgaande procedure aan het belang van zijn gemeente voldoende recht is gedaan. De minister wint daartoe advies in van genoemde commissie. De voorziening was uiteraard onderdeel van de provinciale procedure en enkele gemeenten hebben er ook gebruik van gemaakt. Als gezegd ligt een herhaling van zetten niet in de rede.

Aan een spoedige procedure wordt door de regering grote waarde gehecht. Het doet mij deugd, dat de leden van een aantal fracties de inzet om 1 januari 2001 als herindelingsdatum te realiseren ondersteunden. De leden van de fractie van het CDA spraken hierbij zelfs van een «must». Op de vraag van de leden van de fractie van D66 kan ik mededelen, dat mijnerzijds hieraan alle medewerking zal worden verleend.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen waarom de regering er voor heeft gekozen het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente vóór de afronding van de behandeling in te trekken in plaats van het eindoordeel van de Eerste Kamer af te wachten. Wordt daarmee niet een verkapt recht van amendement aan de Eerste Kamer gegund, zo vroegen deze leden. Ook de leden van de PvdA-fractie stelden hierover vragen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente werd duidelijk, dat een ruime meerderheid van de Eerste Kamer overwegende bezwaren had tegen de vorming van een gemeente Twentestad. Dezerzijds is geconcludeerd dat aanvaarding van het voorstel niet mogelijk was, hetgeen reden was de Eerste Kamer te verzoeken de behandeling van het wetsvoorstel aan te houden. Ik heb daarbij aangekondigd het kabinet machtiging te vragen het wetsvoorstel in te trekken. Uit de inbreng was overigens evenzeer duidelijk, dat een eventuele verwerping van het wetsvoorstel uitsluitend op het onderdeel Twentestad zou zijn terug te voeren. De andere onderdelen van het voorstel, houdende versterking van een groot aantal andere gemeenten in Twente, zou derhalve wel op de steun van een meerderheid van de Eerste Kamer kunnen rekenen. Tegen die achtergrond leek het mij niet zinvol het op verwerping van het gehele wetsvoorstel door de Eerste Kamer aan te laten komen.

Ik heb daarom toegezegd dat op zeer korte termijn een wetsvoorstel tot herindeling wordt voorbereid teneinde het overige deel van het wetsvoorstel alsnog te kunnen realiseren. De noodzaak tot versterking van het bestuur van de gemeenten in het overige deel van Twente is geenszins weggenomen. Blijkens de eerdere behandeling en aanvaarding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en gelet op de behandeling daarvan in

de Eerste Kamer wordt die opvatting gedeeld. Wegens het belang van een goede op de toekomst gerichte bestuurlijke organisatie in Twente, is de vorming van nieuwe gemeenten dringend gewenst. De regering heeft daarom gemeend het wetsvoorstel opnieuw te moeten indienen. Het is aan de beide Kamers der Staten-Generaal om de wenselijkheid van het wetsvoorstel te beoordelen. Het is begrijpelijk dat deze aangelegenheid in meer algemene zin vragen oproept over de verhouding tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer. Ik wil er echter op wijzen dat begin dit jaar een notitie over de positie van de Eerste Kamer is aangeboden (kamerstukken, 1999–2000, 26 976, nr. 1). Daarin komt onder meer het zogenoemde terugzendrecht aan de orde. Ik meen dat de behandeling van deze notitie de geëigende gelegenheid is om dit onderwerp te bespreken.

3. Herindelingsbeleid

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat bij gemeentelijke herindelingen de kwaliteit van het lokale bestuur centraal staat, maar dat bij bespreking van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer het uitsluitend gaat over de kwantiteit van het ambtenarenapparaat en over de omvang van het bestuur, waarbij alternatieve wijzen om te komen tot vergroting van bestuurskracht nauwelijks aan de orde komen.

Ik zou deze leden er graag op willen wijzen dat gemeentelijke herindeling inderdaad een middel is om de kwaliteit van het lokale bestuur te versterken. In de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken II, 1998/99, 26 331, nr. 1) is daarop uitgebreid ingegaan, onder andere in relatie tot het kunnen voldoen aan eisen van basiskwaliteit. Daarnaast kunnen ook andere argumenten, bijvoorbeeld het bouwen op eigen grondgebied of het oplossen van onlogisch grensbeloop, redenen zijn voor herindeling. Het bestuurlijke middel van herindeling is derhalve zowel algemeen voorwaardenscheppend als functioneel-specifiek van aard. Gerelateerd aan kwaliteit, waarop voornoemde leden doelen, worden gemeenten door middel van gemeentelijke herindeling met name in staat gesteld de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat in termen van vervangbaarheid en specialisatie te verminderen.

Onderzoeken naar gemeentelijke herindeling hebben in het algemeen betrekking op herindeling van kleinere gemeenten. De mening van de leden van de fractie van GroenLinks dat uit onderzoek naar gemeentelijke herindeling niet zou blijken dat herindelingen een positief resultaat zouden hebben, wordt door mij niet gedeeld. Ik verwijs naar het meest recente onderzoek «Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit» van Th. Toonen c.s. (1998). 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 binnen-gemeentelijke decentralisatie, relaties met burgers ontwikkelen dan wel vernieuwen). De uitkomsten van dit onderzoek acht ik met name van belang omdat zij betrekking hebben op de effecten van herindeling op de lange termijn, waarnaar voordien nog maar weinig onderzoek was gedaan.

In dit verband verwijs ik ook naar mijn recente brief waarin ik de Tweede Kamer heb geïnformeerd over mijn voornemen een kwaliteitsmonitor herindeling te starten (kamerstukken II, 1999–2000, 26 331, nr. 14). Deze monitor heeft tot doel via een periodieke en systematische registratie van relevante gegevens inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van herindelingsoperaties. Daarmee ontstaat de mogelijkheid te komen tot een verhoging van die kwaliteit, hetgeen ik vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het herindelingsbeleid van groot belang acht.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen op een onderzoek van SGBO (het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) over de inschakeling van externe adviseurs en extern onderzoek door gemeenten. Uit dat 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 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 verwacht, dat betrekking heeft op de opmars van externe bureaus in het openbaar bestuur die niet alleen gespecialiseerde taken uitvoeren maar ook beleidsmatige vragen beantwoorden. De vraag naar de wenselijkheid van deze mate van uitbesteding van taken door het openbaar bestuur wordt daarmee van steeds groter belang. Naar aanleiding van dit advies zal het kabinet een standpunt bepalen.

Het is ongetwijfeld zo, dat de snel voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie zullen doorwerken in het functioneren van gemeenten en een bijdrage kunnen leveren aan versterking van de kwaliteit van gemeenten. Evenredig aan deze verbeterde mogelijkheden zal naar verwachting het verwachtingspatroon van burgers en anderen ten aanzien van gemeentelijke producten en dienstverlening toenemen. Een aantal taken en functies zal ook minder plaatsafhankelijk kunnen worden. Gemeenten en hun organisaties zullen zich aan deze ontwikkelingen moeten (kunnen) aanpassen. Dit vereist een slagvaardige organisatie, waaraan ook herindeling een bijdrage kan leveren. Ik ben derhalve van mening dat de door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde ontwikkelingen zeker geen alternatief vormen voor de wenselijkheid van bestuurskrachtige gemeenten.

Ik deel evenmin de mening van de leden van de fractie van GroenLinks, waar zij met betrekking tot de discussie over het openbaar bestuur menen dat er sprake is van een gebrek aan creativiteit. Reeds vele decennia zijn er creatieve gedachten geweest op het gebied van de organisatie van het openbaar bestuur, die – dat moet gezegd – niet altijd tot resultaat hebben geleid. De discussie met betrekking tot de vorming van stadsprovincies is daarvan een voorbeeld. De wijze waarop in diverse kaderwetgebieden momenteel gediscussieerd wordt over de toekomstige vormgeving van de regionale samenwerking getuigt naar mijn oordeel van de nodige creativiteit. Ik kom daarop in paragraaf 4 terug. Dit alles neemt niet weg dat gemeentelijke herindeling, hoewel in de ogen van genoemde leden mogelijk niet erg fantasierijk, wel een effectief middel is als het gaat om het aanbrenge van verbeteringen in het openbaar bestuur.

4. Twente zonder Twentestad

In de bijdragen van de leden van de verschillende fracties zijn bij het onderdeel «Twente zonder Twentestad» veel vragen gesteld en opmerkingen geplaatst over diverse onderwerpen. Al deze zaken zijn zoveel mogelijk geclusterd en worden hieronder van een antwoord voorzien.

Inwonertallen

Op verzoek van de leden van de fractie van GroenLinks zijn hieronder de inwonertallen (afgerond op 1 000) van de gemeenten van voor en na de herindeling genoemd.

Gemeente in Twente	Inwonertal voor herindel- ling	Inwonertal na herindeling
Almelo	68 000	68 000
Wierden	23 000	23 000
Rijssen/Holten	26 000/9 000	35 000
Hellendoorn	35 500	35 500
Goor/Markelo/Diepenheim/Ambt	12 000/7 000/3 000/	35 000
Delden/Stad Delden	5 000/7 000	
Haaksbergen	24 000	24 000
Oldenzaal	31 000	31 000
Losser	23 000	23 000
Denekamp/Weerselo/ Ootmarsum	12 000/9 000/4 000	26 000
Vriezenveen/Den Ham	20 000/15 000	35 000
Tubbergen	20 000	20 000
Enschede	148 000	148 000
Hengelo	78 000	78 000
Borne	22 000	22 000

De leden van de fracties van GPV en RPF stelden in hun bijdrage aan het verslag dat zij, ten aanzien van het nieuwe bestuurlijk evenwicht in Twente waarop ik hierna zal ingaan, nu eerder de neiging hebben een vergelijking te maken met de schaal van de gemeenten zoals deze vermoedelijk zal worden in de rest van de provincie Overijssel. Voor de duidelijkheid voeg ik derhalve hierbij een overzicht van de nieuw te vormen gemeenten in West-Overijssel, afgerond naar inwonertal.

Gemeente in West-Overijssel	Inwonertal na herindeling
Dalfsen/Nieuwleusen	25 500
Hasselt/Genemuiden/Zwartsluis	20 500
Hardenberg/Avereest/Gramsbergen	54 000
Kampen/IJsselmuiden	46 500
Olst/Wijhe	17 000
Raalte/Heino	36 000
Steenwijk/Brederwiede/IJsselham	40 000
Zwolle	102 000
Staphorst	15 000
Ommen	18 000

Bestuurlijk evenwicht

De leden van de fracties van CDA, SP, GPV, RPF en SGP waren van mening dat de noodzaak voor de andere herindelingsvoorstellen in Twente in een ander daglicht is komen te staan nu Twentestad uit het voorstel is geschrapt en daardoor het argument van bestuurlijk evenwicht naar de mening van deze leden niet langer relevant is.

Ik kan mij voorstellen dat deze leden kanttekeningen plaatsten bij het nieuwe bestuurlijk evenwicht tussen het landelijk en stedelijk gebied in Twente, omdat dit aspect door mijn ambtsvoorganger vaak expliciet in de verdediging van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in Twente naar voren is gebracht. Ik heb het betreurd dat de Eerste Kamer de inhoudelijke visie die ten grondslag lag aan het vorige wetsvoorstel niet deelde. Naar mijn mening zijn er echter voldoende zelfstandige argumenten om bij het merendeel van de landelijke Twentse gemeenten tot versterking van het lokaal bestuur door middel van herindeling over te gaan. Deze argumenten zijn in de memorie van toelichting ook bij de afzonderlijke onderdelen genoemd. Daarnaast zal het stedelijk gebied, ondanks de afwezigheid van Twentestad, een dominante factor in Twente blijven. Dit vraagt om omringende plattelandsgemeenten die voldoende krachtig zijn om zowel samen- als tegenspel ten behoeve van de gehele regio te bieden. Ook wijs ik op de algehele versterking van het lokaal bestuur in de

provincie Overijssel, die via de herindelingsvoorstellen Deventer en omgeving en West-Overijssel gestalte krijgt.

Maar bovenal deel ik de mening van mijn ambtsvoorganger zoals die uiteengezet is op de laatste pagina's van de nota naar aanleiding van het verslag bij het vorige wetsvoorstel (kamerstukken I, 1999/2000, 26 353, nr. 177) en ik citeer: «*De toekomstbeelden worden gedomineerd door globalisering, informatisering, mobiliteit, migratie, emancipatie en schaalvergrotingprocessen in veel sectoren in onze samenleving. De burger wordt welvarender, veeleisender, beter opgeleid, individualistischer en doet een nog groter beroep op de schaarse ruimte in Nederland. Uitgaande van die ontwikkeling kan de maatschappelijke koers nog veel kanten op gaan, maar voor een democratie is het van levensbelang een zo goed mogelijk inzicht te hebben in wat het openbaar bestuur voor opgaven te wachten staat, zicht te krijgen op wat er in de omgeving speelt en in te spelen op die veranderingen. Op de geschetste toekomstbeelden moet het lokaal bestuur worden afgestemd*». De beoogde versterking van het lokaal bestuur in dit wetsvoorstel moet mijns inziens ook vanuit deze invalshoek worden beschouwd.

Ik verschil dan ook van mening met de leden van enkele fracties die menen dat de situatie in geheel Twente inhoudelijk opnieuw zou moeten worden beoordeeld.

De gemeente Hengelo

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van D66, GPV en RPF meld ik dat ik niet van plan ben wijzigingen in het grensbeloop van de gemeente Hengelo aan te brengen nu Twentestad niet doorgaat. Hierop zijn twee uitzonderingen van beperkte omvang te noemen. Ten eerste is in het onderhavige wetsvoorstel een kleinere grenswijziging met de gemeente Weerselo ten behoeve van de ontsluitingsweg Hengelo-Deurningen voorzien. Dit onderdeel komt verder in paragraaf 7 aan de orde. Ten tweede wordt ten westen van de gemeente Hengelo een logische grens langs de A35 getrokken waardoor een deel van het aangrenzende gebied naar de nieuwe gemeente Hof van Twente overgaat.

De gemeente Borne

In de volgende paragraaf zal ik ingaan op de vragen die gesteld zijn over de beoogde grenscorrectie tussen Borne en Almelo. In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van CDA, D66 en GroenLinks meld ik dat deze grenscorrectie het krachtig functioneren van een zelfstandig Borne naar het oordeel van de regering niet in de weg staat. Dit oordeel is mede gebaseerd op het feit dat Borne in de toekomst over voldoende ontwikkelingsmogelijkheden kan beschikken. De locatie «de Bornsche Maten», waar belangrijke bouwontwikkelingen zijn gepland, blijft immers binnen de grenzen van de gemeente. Over de financiële positie van Borne zijn, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de CDA-fractie, geen bijzonderheden te melden.

Bandstad

In reactie op de vraag van de leden van de fracties van VVD en CDA over de vorming van één Bandstadgemeente merkt ik het volgende op. Ik onderschrijf de woorden van mijn ambtsvoorganger dat de vorming van één gemeente op het niveau van Almelo-Borne-Hengelo-Enschede, waarbij deze gemeenten dus hun zelfstandigheid verliezen, slechts een perspectief op de zéér lange termijn zou kunnen zijn. Ik acht het van belang dat wordt vastgehouden aan één van de uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling, namelijk dat centrumgemeenten niet moeten uitgroeien tot zéér grootschalige agglomeratiegemeenten waarbij alle

gemeenten die een min of meer aaneengesloten stedelijk gebied vormen zouden moeten worden samengevoegd. Afwijzing van één Bandstad-gemeente volgt ook uit het feit dat er voor de vorming van één stedelijk bestuur, een herindeling van minstens vier gemeenten, op dit moment geen bestuurlijk draagvlak in het gebied bestaat.

Stedenband

Door de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, GPV, RPF en SGP zijn vragen gesteld over de mogelijkheden en de vormgeving van de intergemeentelijke samenwerking in het stedelijk gebied van Twente.

Het gebied rond de Twentse steden Enschede, Hengelo en Almelo wordt in ruimtelijke nota's aangemerkt als het stadsgewest «de Stedenband Twente». Kenmerkend voor dit stadsgewest is de bandstedelijke structuur waarbij Enschede en Hengelo binnen dit ruimtelijke concept het zwaartepunt in de rij c.q. band van verstedelijkte kernen vormen. Die stedenrij, die loopt van Wierden via Almelo, Borne en Hengelo naar Enschede kent een grote diversiteit aan stedelijke functies. Er bevindt zich zo'n 60% van de totale Twentse werkgelegenheid en er woont ongeveer de helft van de Twentse bevolking. Deze stedenrij is dan ook de grootste stedelijke concentratie in Nederland buiten de Randstad en vormt onderdeel van een stedelijk netwerk in het noorden en in het oosten van het land en in het aangrenzende deel van Duitsland. Duidelijk is ook dat er een sterke verwevenheid tussen de kleinere stedelijke kernen rond de stedenband (Goor, Rijssen, Vriezenveen en Oldenzaal) en de stedenband bestaat. In het afgelopen jaar zijn verschillende bestuurlijke interpretaties van het begrip «stedenband» gegeven. Voor de één is de stedenband een samenwerkingsvorm tussen gemeenten onder regie van de provincie. Een ander denkt hierbij aan het model van de stadsprovincie of aan samenwerking tussen wethouders in een juridische constructie met arbiters. Ook wordt geopperd dat een dergelijke vorm van samenwerking in de buurt komt van de Kaderwet bestuur in verandering, op basis waarvan het openbaar lichaam Regio Twente destijds is ingesteld als beoogd voorloper van de stads- c.q. regioprovincie Twente. In ieder geval is duidelijk dat met de term «stedenband» een of andere vorm van samenwerking in het stedelijk gebied van Twente wordt aangeduid met behoud van de zelfstandigheid van de inliggende gemeenten in dat gebied.

Tijdens het debat met de Eerste Kamer over het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente (Handelingen I, 1999–2000, nr. 25, blz. 1143–1166) heb ik gezegd dat, nu het vaststaat dat Twentestad geen doorgang vindt, er een intensieve discussie over de samenwerking in de regio moet worden gevoerd. Daarbij heb ik aangegeven dat het op dit ogenblik niet nuttig zou zijn om een dominante rol in die discussie op te eisen en weer aan de regio te vertellen hoe het zou moeten. Want als er één les getrokken kan worden uit het proces van herindeling, dit zeg ik met name in de richting van de leden van de CDA-fractie, is het dat het van groot belang is dat een eventuele samenwerking ook bestuurlijk wordt gedragen. Dit impliceert verder het volgende.

Ten eerste kan ik geen oordeel uitspreken over de gewenste gebiedsomschrijving van de samenwerking, de positie van Almelo, Wierden of Oldenzaal in dit verband of de intergemeentelijke samenwerking in het landelijk gebied van Twente, waarop de leden van de fracties van CDA en D66 in hun bijdrage aan het verslag doelen. Het is aan het gebied zelf om te bezien met welke gemeenten de samenwerking gestalte kan krijgen. Ten tweede acht ik het evenmin opportuun nu al inhoudelijk in te gaan op diverse modaliteiten van samenwerking die door de leden van de verschillende fracties zijn genoemd en de kwalificaties die daaraan door deze leden zijn verbonden zolang er nog geen concrete voorstellen vanuit het

gebied liggen. Ik doel daarbij op de door de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, GPV, RPF en SGP aangehaalde zaken zoals het gewenste takenpakket, de toekomstige positie van de gemeenteraad, de gemeentelijke autonomie, de rol van de provincie of de mate van verplichting en juridische binding in de samenwerking. Ten derde is het van belang dat het initiatief vanuit de regio en de deelnemende gemeenten zelf komt, met betrokkenheid van de provincie Overijssel. Men zal zich opnieuw moeten gaan beraden over de bestuurlijke toekomst in Twente en de vormgeving daarvan. Ik ben mij ervan bewust dat dit voor het gebied, waar al dertig jaar is gediscussieerd over de bestuurlijke organisatie, geen gemakkelijk opgave is. Maar ik hoop dat men gezamenlijk in staat zal zijn om over de gerezen tegenstellingen van de laatste jaren heen te stappen en te zoeken naar adequate en duurzame oplossingen.

Het verheugt mij in dit verband dat op 8 mei jl. de regioraad van de Regio Twente heeft besloten de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de regio aan een nadere beschouwing te onderwerpen en een inhoudelijk programma voor Twentse zaken op stedelijk en op regionaal niveau opnieuw te formuleren. Tevens is door de regioraad besloten dat het op basis van een nieuwe bestuursstructuur samen te stellen dagelijks bestuur wordt opgedragen in het kader van de landelijke evaluatie nadere voorstellen te ontwikkelen die moeten leiden tot een herverdeling van de kaderwettaken per 1 januari 2003 of zoveel eerder als mogelijk is. Hieruit concludeer ik dat de regio inmiddels de handschoen heeft opgepakt en bij de mogelijkheden tot samenwerking ook de beoogde beëindiging van de Kaderwet bestuur in verandering nader zal onderzoeken. Daarmee kom ik op de vele vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, GPV, RPF en SGP over het onderwerp Kaderwet bestuur in verandering en mijn inzet bij dit onderwerp.

Bij brief van 17 december 1999 (kamerstukken II, 1999–2000, 25 287, nr. 17) heeft mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer geïnformeerd over de opzet van de evaluatie van de regionale samenwerking in de kaderwetgebieden Amsterdam en Rotterdam, zoals in het regeerakkoord is voorzien. Een dezer dagen heb ik de vragen van de Tweede Kamer hierover beantwoord. In de desbetreffende brief heb ik aangegeven dat ik het denkbaar acht dat de kaderwetgebieden ook in de toekomst een kader kunnen bieden voor de uitvoering en de ontwikkeling van (nieuwe) beleidsopgaven die op gemeentegrensoverstijgend en op regionaal niveau in de stedelijke gebieden (gaan) spelen.

Ik constateer dat in de kaderwetgebieden ook dergelijke gedachten leven waarbij – naast de noodzaak van de samenwerking en de opgaven in een gebied – onvermijdelijk de vraag naar het benodigde instrumentarium naar voren komt. Een mogelijke voortzetting van de Kaderwet bestuur in verandering in enigerlei vorm ligt daarbij in de rede, hetzij via een verlenging, hetzij via een nieuwe wet, hetzij ingepast in bestaande wetgeving. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn het aantal gebieden, de taken en bevoegdheden, de schaal van de samenwerking, het aantal partners en de mate van vrijwilligheid. Al deze zaken zijn momenteel in de huidige kaderwetgebieden in discussie. Ik ben van mening dat deze ontwikkelingen interessante aanknopingspunten kunnen bieden voor de toekomstige vormgeving van de regionale samenwerking.

Mijn ambtsvoorganger heeft reeds in de brief van 17 december 1999 aangekondigd – naast de uit te voeren evaluaties voor de regio's Amsterdam en Rotterdam – de vijf kaderwetgebieden de vraag voor te zullen leggen op welke wijze naar hun opvatting in de toekomst het beste invulling kan worden gegeven aan de uitoefening van de taken en bevoegdheden uit de Kaderwet bestuur in verandering. Gezien het boven-

staande ben ik van plan rond de zomer aan dit voornemen uitvoering te geven. In een brief zal ik de kaderwetgebieden, de betrokken zes provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg de bovengenoemde vraag voorleggen en hen daarbij tevens vragen de hiervoor genoemde gedachten over de Kaderwet bestuur in verandering mede in beschouwing te nemen bij de te onderzoeken noodzaak en vorm van regionale samenwerking. De stappen die de regio raad Twente in dit kader zal zetten, zal ik met belangstelling volgen.

5. De gemeente Almelo

De leden van de fracties van D66, CDA, GroenLinks en SGP stelden verscheidene vragen over de beoogde grenscorrectie tussen de gemeente Borne en Almelo, het gebied Bornerbroek.

De overgang van dit gebied naar Almelo acht de regering gewenst en noodzakelijk om de keuze- en afwegingsmogelijkheden voor Almelo inzake ruimtelijke en economische ontwikkelingen te vergroten. Dat is niet gebonden aan een bepaalde termijn, zoals de leden van de fractie van GroenLinks veronderstellen. Het gaat om de algemene situatie dat Almelo kan beschikken over voldoende fysieke ontwikkelingsruimte, ongeacht welke vormen van samenwerking er binnen de stedenband de komende tijd mogelijk gaan ontstaan. Het bieden van ontwikkelingsruimte is ook één van de uitgangspunten voor centrumgemeenten in het gemeentelijk herindelingsbeleid. Er is dus ten eerste vanuit deze inhoudelijke invalshoek niet overwogen om het grensbeloop van Almelo en Borne anders te kiezen nu Borne zelfstandig blijft. Ten tweede is vanuit de procedurele kant, zoals bekend, de afweging geweest om de grenzen aan te houden, die de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente heeft aanvaard.

De leden van de SGP-fractie stelden een vraag over Bornerbroek in relatie tot de optie Delden-plus. Hiervoor verwijs ik naar mijn antwoord bij de nieuwe gemeente Hof van Twente in paragraaf 9.

Voor wat betreft de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de kern Wierden merk ik op dat een samenstel van criteria bepalend is voor de afweging al dan niet tot herindeling of een grenscorrectie over te gaan. De wenselijke schaalgrootte van een gemeente en de keuze tot herindeling is namelijk ook van veel andere factoren dan het inwonertal afhankelijk. Mijns inziens kan juist het hanteren van een strikt getalscriterium arbitraire situaties opleveren in die zin dat dan geen aandacht wordt geschonken aan de specifieke omstandigheden in een gebied, de problemen en opgaven in een gebied en de vraag of een gemeente in staat is in de toekomst een breed en samenhangend takenpakket zelfstandig en integraal uit te kunnen voeren. In het bovenstaande geval is gekeken naar al deze factoren en geconcludeerd dat de overgang van de kern Wierden, onderdeel van de gemeente Wierden, naar Almelo niet noodzakelijk is.

De leden van de fractie van GroenLinks noemden in hun bijdrage aan het verslag de gemeente Aadorp. Bedoeld zal zijn de kern Aadorp en het in dit gebied gelegen bedrijvenpark Twente, die nu onderdeel van de gemeente Vriezenveen vormen. Het onderhavige wetsvoorstel stelt voor dit gebied een grenscorrectie met Almelo voor. De noodzaak hiervan is mijnerzijds hierboven reeds aangegeven. De gemeente Vriezenveen en de Vereniging Plaatselijk Belang Aadorp nemen over de beoogde grenscorrectie een ander standpunt in, zo antwoord ik op een daartoe strekkende vraag van deze leden.

6. De nieuwe gemeente Vriezenveen

Ten aanzien van de samenvoeging van de gemeenten Den Ham en Vriezenveen wil ik tot de leden van de CDA-fractie zeggen dat het kabinet in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling en bij afzonderlijke herindelingsvoorstellen uiteen heeft gezet dat het herindelingsbeleid gericht is op het oplossen, het voorkomen van problemen en het creëren van anders niet mogelijke potenties in gemeenten. De knelpuntenbenadering, waarop de leden van de CDA-fractie doelden, ontbreekt niet in het huidige kabinetsbeleid. Dit beleid wordt juist aangevuld met een op de toekomst gerichte duurzame visie op het lokaal bestuur. Daarmee is de voorgestelde herindeling dus nadrukkelijk ook als voorwaardenscheppend bedoeld en als een middel om te komen tot gemeenten die, ook in de toekomst, over voldoende basiskwaliteit kunnen beschikken.

7. De nieuwe gemeente Denekamp

De leden van de CDA-fractie bleven van mening dat aangaande de gemeente Ootmarsum sprake is van een dusdanige specifieke (met name cultuurhistorische) situatie en problematiek dat zelfstandigheid voor de hand ligt.

Het is mij niet duidelijk waarop de mening van deze leden is gebaseerd. Het zelfstandig laten voortbestaan van Ootmarsum acht ik geen zinvolle bijdrage aan de versterking van het lokaal bestuur, hetgeen een uitgangspunt voor het kabinet is. 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 ontplooiën van lokale leefgemeenschappen in het grotere verband van een heringedeelde gemeente.

In reactie op de conclusie van de leden van de SGP-fractie dat in het geval van de nieuwe gemeente Denekamp alleen het inwonertal van de drie betrokken gemeenten bepalend zou zijn voor herindeling, merk ik op dat het alléén inwonertal geen dragend argument is om gemeenten samen te voegen of zelfstandig voort te laten bestaan. De inwonertallen van de nieuw te vormen gemeenten in het wetsvoorstel variëren ook, omdat het bij herindeling om maatwerk en een bestuurlijke wegging gaat. Sinds het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 1995 geldt een bepaald inwonertal ook niet langer als een criterium voor opheffing of vorming van nieuwe gemeenten. Voor de regering is veeleer van belang of een gemeente, gegeven de specifieke omstandigheden, de positie in de regio en ten opzichte van omliggende gemeenten, alsmede de problemen en de maatschappelijke opgaven, in staat is om een breed en samenhangend takenpakket in de toekomst adequaat en integraal te kunnen vervullen. Met andere woorden: gemeenten moeten, zoals in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling is aangeduid, een minimum aan basiskwaliteit kunnen leveren. De vorming van een krachtige plattelandsgemeente in dit gebied komt hieraan tegemoet.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar de uitgestrektheid van de nieuwe gemeente en de gevolgen voor de afstand tussen burger en bestuur merk ik op dat de fysieke afstand op zichzelf niets zegt over de slagvaardigheid van het bestuur, de mate van dienstverlening aan

de burger of meer in het algemeen de mate van betrokkenheid van het bestuur op de burger en andersom. Ik ben ervan overtuigd dat via de voorgestelde herindelingen de goede *voorwaarden* worden geschapen voor meer slagvaardigheid en meer c.q. betere dienstverlening. Het is al eerder gezegd: afgeronde herindelingen zijn niet het einde van een proces maar eerder het begin. Het nieuwe gemeentebestuur zal de nieuwe situatie moeten aangrijpen voor een nieuwe start en voor een nieuw elan. Daartoe in staat gesteld door een krachtiger en deskundiger ambtelijk apparaat en bredere afwegingsmogelijkheden. Deze toegenomen bestuurskracht kan worden gecombineerd met een blijvende bereikbaarheid van gemeentelijke diensten voor de burgers in de diverse oude gemeenten of in bepaalde kernen. De recente aandacht voor binnen-gemeentelijke decentralisatie en deconcentratie speelt hierop in en gaat tegelijkertijd ook verder. Niet alleen dienstverlening aan burgers, maar ook medebetrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving kan door de vormen van decentralisatie en deconcentratie worden bevorderd.

De leden van de SGP-fractie merkten in hun bijdrage op dat hun vragen in het verslag bij het vorige wetsvoorstel betreffende het met de grenswijzigingen tussen Weerselo en Enschede respectievelijk Hengelo vooruitlopen op planologische beslissingen nog niet beantwoord zijn.

Ten eerste wijs ik op het uitgangspunt dat met dit wetsvoorstel de grenzen van de gemeenten worden aangehouden zoals die zijn vastgesteld ná aanvaarding van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente. Ten tweede merk ik op dat in het onderhavige wetsvoorstel slechts een kleine grenscorrectie tussen de gemeente Weerselo en de gemeente Enschede is voorzien. Door aanvaarding van het amendement Hoekema c.s. (kamerstukken II, 1998/99, 26 353, nr. 12) is het gebied Boven-Deurningen bij de nieuwe gemeente Denekamp gevoegd en de nieuwe gemeentegrens langs het vliegveld Twente gelegd.

Ten derde wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente (kamerstukken II, 1998/99, 26 353, nr. 7) waarin ten aanzien van de voorgestelde grenscorrectie tussen Weerselo en Hengelo reeds is opgemerkt dat gezien de eerste fase van de rondweg van Hengelo (weggedeelte van de wijk Vossenbelt tot aan de weg Hengelo-Deurningen) de grenscorrectie noodzakelijk is. Hieraan wordt het volgende toegevoegd. De noodzaak van spoedige aanleg van de weg wordt door beide gemeenten onderschreven. Ze hadden hun hoop gevestigd op de afronding van gemeentelijke herindeling in de eerste helft van dit jaar. Nu deze stagneert, hebben ze de afspraak gemaakt dat nog dit jaar de planologische procedure door beide gemeenten wordt afgerond. Dit betekent dat de gemeenteraad van Weerselo (of de gemeenteraad van de nieuwe gemeente) het bestemmingsplan voor het deel op Weerselo's grondgebied zal moeten vaststellen. Het bestek wordt parallel gereed gemaakt, zodat direct na vaststelling met de aanleg kan worden begonnen. De gemeente Hengelo draagt alle kosten van de voorbereiding en de aanleg en te zijner tijd van het beheer en het onderhoud. Daarom is en blijft het noodzakelijk dat het grondgebied overgaat naar Hengelo.

8. De gemeente Oldenzaal

De leden van de CDA-fractie wilden stipuleren dat zij het een onzinnige redenering vinden dat Oldenzaal «milieu- en boscompenserende maatregelen» nodig heeft. Deze leden vroegen naar de passages over Oldenzaal in het vigerend streekplan en de keuzes die met deze planfiguur worden gemaakt.

De toevoeging van het gebied ten westen van Oldenzaal heeft tot doel de gemeente voor een lange periode in staat te stellen ruimtelijke keuzes op eigen grondgebied te kunnen maken. Het zuidelijke deel komt daarbij in

aanmerking als zoekgebied voor de behoefte aan bedrijventerrein op de langere termijn. Het vigerende streekplan Twente (met voor de gebieden buiten het stadsgewest Twente een doorkijk tot ca. 2010) doet geen uitspraken over een dergelijke ontwikkeling. Het nieuwe ontwerp-streekplan Overijssel 2000+ zegt hierover het volgende : *«Het gebied ten westen van het Hulsbeek zou op lange termijn, als alle andere mogelijkheden de belemmeringenlijn zijn benut, in beeld kunnen komen voor ontwikkeling van bedrijvigheid. Er zal in dat geval een goede afweging met alle belangen, waaronder de in het gebied gelegen Deurningerbeek, moeten plaatsvinden.»* Het noordelijke deel van het gebied vormt een deel de stadsrand van Oldenzaal. Aan deze noordwestkant van de stad zijn de uitleglocaties voor woningbouw van Oldenzaal gelegen. Aan de zuidkant van de stad vindt thans een uitbreiding van het bedrijventerrein Hazewinkel plaats. In dat gebied moeten bosgebiedjes worden opgeofferd die elders moeten worden gecompenseerd. Oldenzaal wil graag zelf een sturende rol kunnen vervullen in de compensatie en die compensatie ook benutten ten gunste van de eigen bevolking. Op het huidige eigen grondgebied is daarvoor vrijwel geen ruimte. Door nu aan de westzijde meer grondgebied ter beschikking te krijgen, kan de gemeente in het noordelijke deel daarvan de bos- en milieucompensatie inpassen in te ontwikkelen uitloopgebied voor het stedelijke gebied. Dit sluit naadloos aan op de in het (vigerend en ontwerp-)streekplan geformuleerde doelstellingen inzake het realiseren van uitloopgebieden in de stadsranden. Een deel van het gebied is ook grondwaterbeschermingsgebied, waarvoor het (vigerend en ontwerp-)streekplan aangeeft dat (onder meer) bosbouw daar een te bevorderen harmoniserende functie is.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het amendement Barth (kamerstukken II, 1998/99, 26 353, nr. 13 en 16) en de Wet Arhi wordt verwezen naar het gehanteerde uitgangspunt bij dit wetsvoorstel inzake de door de Tweede Kamer aanvaarde grenzen en de opmerkingen over de gevolgde procedure in paragraaf 2.

9. De nieuwe gemeente Hof van Twente

De leden van de fracties van CDA, GroenLinks, GPV, RPF en SGP plaatsten kanttekeningen bij de samenvoeging van de gemeenten Ambt Delden, Stad Delden, Goor, Markelo en Diepenheim tot Hof van Twente.

Ik acht het in tegenstelling tot deze leden wel degelijk gewenst en zelfs noodzakelijk te komen tot een versterking van het lokaal bestuur in dit deel van Twente, ook al is de vorming van Twentestad van de baan. Op dit laatste argument wezen met name de leden van de fracties van GPV en RPF. Een heroverweging van het voorstel, zoals de leden van de CDA-fractie voorstellen, wijs ik dan ook af. Er zijn, zoals ook in het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente betoogd, verschillende zelfstandige argumenten, los van Twentestad, om tot schaalvergroting in het landelijk gebied over te gaan. Voor een bestuurlijke oplossing in dit gebied ga ik uit van een toekomstgerichte benadering en niet alleen van beheer van het bestaande. Er is in grote mate sprake van een vergelijkbare problematiek in het gebied van de vijf gemeenten en men staat gezamenlijk voor 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.

Overigens is de reeds bestaande samenwerking, dit in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van fractie van GroenLinks, nooit een zelfstandig argument voor samenvoeging. De samenwerking en de aanwezige samenhang bevorderen juist de vorming van een krachtige en evenwichtige plattelandsgemeente van circa 35 000 inwoners. Voor wat

betreft de vragen van deze leden over de afstand burger-bestuur en de dienstverlening verwijs ik naar mijn antwoord in paragraaf 7. Daarnaast kan ik inderdaad, zoals deze leden suggereerden, niet in de toekomst van de samengevoegde gemeente en het handelen van het nieuwe gemeentebestuur kijken. Het behoort echter tot mijn verantwoordelijkheid om de voorwaarden voor een effectief, efficiënt en democratisch lokaal bestuur te scheppen dat in staat is zijn taken op een adequate wijze zelfstandig en voor de burgers uit te voeren. Het herindelingsbeleid is daartoe een middel.

De optie Delden-plus, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, ziet de regering niet als een bedreiging voor de regio. De regering kabinet acht dit model echter geen betekenisvolle versterking van het lokaal bestuur, terwijl dat hier wel noodzakelijk en gewenst is. De regering kenschetst, zoals reeds gemeld in de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente, de suggestie van de Delden-plus gemeente niet als een initiatief van onderop, maar veeleer als een «next-best» variant van beide gemeenten die overigens een voorkeur voor behoud van zelfstandigheid hebben. Dat brengt mij op de door de leden van de fracties van GroenLinks en SGP gemaakte opmerkingen over het draagvlak in de betrokken gemeenten. Het voorstel tot de vorming van de Hof van Twente wordt voluit gesteund door de gemeente Goor, terwijl de gemeenten Markelo en Diepenheim, als zelfstandigheid van hun gemeente niet haalbaar is, hiervoor ook een voorkeur hebben.

10. De nieuwe gemeente Rijssen en de positie van de gemeente Bathmen

Met betrekking tot de nieuwe gemeente Rijssen zijn door de leden van enkele fracties allereerst opmerkingen gemaakt over de positie van de gemeente Bathmen.

Terecht constateren de leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks, GPV, RPF en SGP dat de gemeente Bathmen geen onderdeel uitmaakt van dit wetsvoorstel, dat immers met uitzondering van het stedelijk gebied Borne-Hengelo-Enschede identiek is aan het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente. Van dat wetsvoorstel maakte Bathmen evenmin onderdeel uit. Uitgaande van opheffing en samenvoeging van Bathmen met een of meer andere (delen van) gemeenten stel ik vast dat, vóórdat de besluitvorming inzake het onderhavige wetsvoorstel is afgerond, de positie en mogelijkheden met betrekking tot de gemeente Bathmen in het kader van een arhi-procedure niet goed kunnen worden beoordeeld. Van belang hierbij is ook de motie Hoekema/Liemburg (kamerstukken II, 1997/98, 25 653, nr. 12), waarin de Tweede Kamer onder andere overweegt dat Bathmen niet als zelfstandige gemeente kan blijven bestaan en voorts als haar mening uitspreekt dat Bathmen moet worden betrokken bij een volgend herindelingsvoorstel in Overijssels verband. Gelet hierop zijn de mogelijkheden tot samenvoeging van Bathmen met een of meer andere gemeenten relatief beperkt.

Vanuit een oogpunt van bestuurlijke en procedurele zorgvuldigheid meen ik dat een procedure op grond van de Wet arhi voor Bathmen pas kan starten nadat over de bestuurlijke positie van andere mogelijk daarbij betrokken gemeenten helderheid bestaat. Het risico is anders aanwezig dat verschillende procedures de zaak onnodig ingewikkeld maken. Mijn ambtsvoorganger heeft met gedeputeerde staten van Overijssel afspraken gemaakt over het starten van een arhi-procedure met betrekking tot Bathmen. Deze is aan de orde nadat de andere voorstellen tot gemeentelijke herindeling in Overijssel bestuurlijk zijn afgerond. Derhalve kan naar verwachting het proces in het najaar van start gaan.

De leden van de fractie van GroenLinks, GPV en RPF waren van mening dat de samenvoeging tussen Rijssen en Holten niet logisch is. De leden van de fractie van de SGP verwezen wat betreft bestuurlijke knelpunten en oriëntaties naar hun bijdrage aan het verslag bij het wetsvoorstel 26 353. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ook naar cijfers van de oriëntatie van de inwoners van Holten op Rijssen en naar de organisaties die pleiten voor de beoogde samenvoeging.

De verschillen tussen de twee gemeenten die er zeker zijn, zullen door de herindeling zeker niet verdwijnen. Maar deze verschillen hebben ook geen rol gespeeld bij de overweging al dan niet tot herindeling over te gaan. Ten eerste ben ik namelijk van mening dat lokale gemeenschappen met een eigen identiteit heel goed in het grotere verband van een heringedeelde gemeente kunnen functioneren. Ten tweede – en dat acht ik van groot belang – afficheert de gemeente Holten zich bewust als deel van Twente en heeft daaraan ook bestuurlijke gevolgen verbonden. Dit blijkt onder meer uit de deelname aan de gemeenschappelijke regeling voor de Regio Twente. De voorgestelde samenvoeging is met name gebaseerd op de sterke oriëntatie van Holten op Rijssen, de noodzaak van herindeling van Holten en de versterking van Rijssen als centrumgemeente. Er bestaan tussen Holten en Rijssen bijzonder intensieve relaties en verbanden in sectoren als onderwijs, werkgelegenheid en detailhandel. Deze relaties zijn met het oosten veel sterker zijn dan richting Deventer en omgeving.

Tevens is het van belang te vermelden dat de gemeente Holten destijds in de provinciale herindelingsprocedure zelf criteria ten behoeve van de beoordeling van de provinciale herindelingsvarianten heeft opgesteld. Bij deze criteria is veel aandacht besteed aan de ontwikkelingspotenties die de diverse alternatieven boden. Holten heeft destijds een voorkeur uitgesproken voor de variant waarin een samengaan met Rijssen was voorzien. Geoordeeld is dat vooral de economische potentie van Holten aan belang kan winnen door de aansluiting bij het «ondernemende» Rijssen. Met name het bedrijfsleven en maatschappelijke en economische organisaties, zoals de Holtense Industrie Groep, de Holtense Handelsvereniging en de Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie, 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 onderzoeken «Het Koopstromenonderzoek 1995» door Bureau I en O van de gemeente Enschede en «Kiezen voor een Twents perspectief met een stevig draagvlak» uit 1998 van Moret Ernst & Young Management Consultants wijzen voor de gemeente Holten nadrukkelijk in de richting van Twente.

Overigens zijn mij de door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde cijfers over het slagen en mislukken van fusies in het bedrijfsleven onbekend. In het bedrijfsleven vinden activiteiten op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau plaats. Hetzelfde geldt voor fusies, overnames, samenwerkings- of ontvlechttingsconstructies. Ik acht de door deze leden genoemde parallel tussen het bedrijfsleven en het openbaar bestuur in dit verband niet relevant.

11. Financiële aspecten

De leden van de fractie van het CDA wilden graag helderheid over het op dit wetsvoorstel van toepassing zijnde financiële regime. Het nieuwe, verruimde regime zal van toepassing zijn op samenvoegingen van gemeenten die op 1 januari 2000 of daarna plaatsvinden. Door het overgangsregime worden samenvoegingen per 1 januari 1998 en 1999 materieel op dezelfde wijze gehonoreerd. Gezien de voorziene datum van herindeling van 2001 vallen de nieuwe Twentse gemeenten derhalve

onder het nieuwe regime. De opbrengst van de nieuwe maatstaf herindeling bedraagt globaal f 3,6 mln bij een samenvoeging van twee gemeenten en f 7,2 bij een samenvoeging van drie gemeenten, een uitkomst die moet worden verhoogd met f 120 (= 4 * f 30) per inwoner. Bij het aantal inwoners gaat het daarbij om het inwonertal van de samengevoegde gemeenten in het jaar voorafgaande aan de samenvoeging, exclusief het inwonertal van de grootste gemeente. Op basis van de meicirculaire van 2000 zullen de gemeenten in staat zijn de opbrengst van de maatstaf precies te berekenen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries