

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 13 juli 1999

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

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij konden daar weinig waardering voor opbrengen aangezien het voorstel in drie opzichten te grootschalig is. In de eerste plaats waar het gaat om het voorstel voor Twentestad. Zonder dat overtuigend wordt duidelijk gemaakt welke voordelen haalbaar zijn, wordt een middelgrote stad samengevoegd met een nog grotere stad, welke samenvoeging zijn weerga niet heeft en op zeer grote weerstand is gestuit bij de overgrote meerderheid van de bevolking van Hengelo. Enquêtes in de gemeenten Enschede en Borne wijzen uit dat ook daar het aantal tegenstanders de voorstanders overtreft. In de tweede plaats waar het de samenvoeging van vele andere tweetallen goed functionerende gemeenten betreft welke ook afzonderlijk door deze leden van etiketten als «vitaal» en «krachtig» kunnen worden voorzien. In de derde plaats waar het de Hof van Twente betreft waar vijf gemeenten worden samengevoegd tot een ruimtelijk zeer uitgestrekte gemeente met zeer vele kernen.

Evenals de leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer hadden zij node de knelpuntenbenadering gemist. De minister is in de Tweede Kamer op het argument ingegaan door te stellen dat hij vooral wil werken aan de kracht en kwaliteit van de gemeenten in de toekomst. Echter als niet eerst duidelijk is in welke opzichten er thans zwakke plekken zijn kan fusie niet overtuigen als argument voor de oplossing van niet aangetoonde problemen.

De leden hier aan het woord wilden de minister voorts de volgende overwegingen en vragen voorleggen.

De minister en de meeste of alle fracties in de Tweede Kamer hebben te kennen gegeven in principe de provinciale voorstellen te willen volgen. Dat suggereert een waardering voor provinciaal autonoom beleid. De vraag is of daar sprake van kan zijn. Is het niet zo dat de provincie Overijssel in haar nota «Varianten voor Gemeentelijke Herindeling Twente» juist is uitgegaan van het bestaande kabinetsbeleid? Worden

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Wiegel (VVD), (plv. voorzitter), Luijten (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Van Schijndel (GL), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA) en Witteveen (PvdA), (voorzitter).

door de provincie niet voorstellen onderbouwd met argumenten welke sterk lijken op die van de regering of rechtsreeks zijn ontleend aan de regering? Hoewel ook deze leden sterk de neiging hebben om af te gaan op provinciale voorstellen, meenden zij daarom daar in dit geval minder aanleiding toe te hebben. Juist als het kabinet voorstellen overneemt van de provincie welke gedaan zijn met een sterke oriëntatie op het kabinetsbeleid, is het kabinet dan niet meer verplicht om te zorgen voor een degelijke onderbouwing van de zeer ingrijpende voorstellen? Ook bij eerdere wetsvoorstellen hadden deze leden een vraag gesteld over zogenaamde vrijwilligheid. De gemeentebesturen in Twente, welke thans stellen voor aanvaarding van het voorstel te zijn, doen dat, ook omdat eerder de voorkeur voor zelfstandigheid is weggenomen door de druk van bovenaf.

Is de minister van mening dat er sprake is van een voldoende onderbouwing? Deze leden wezen er op dat de minister kennelijk meende te kunnen volstaan met een zeer beknopte memorie van toelichting (Kamerstukken II, 26 353, nr. 3) van 16 bladzijden voor een gebied van ruim 550 000 inwoners, waarbij de regering meent het aantal zelfstandige gemeenten fors te moeten reduceren. Deze leden begrepen dat de kwaliteit van de onderbouwing niet afhangt van de omvang van de memorie van toelichting, maar in het volgende maakten zij duidelijk dat de voorstellen duidelijk te weinig zijn onderbouwd. De argumenten welke worden gehanteerd zijn zeer divers. Wil de minister zelf eens een opsomming geven van de zoal gebruikte argumenten voor herindeling en per argument een omschrijving en een operationalisatie geven? Vele detailvragen welke volgen zijn een verdere uitwerking van deze vraag. Deze leden zijn het met de provincie Overijssel en de regering eens dat m.n. centrumgemeenten voldoende ruimte moeten hebben in de komende 25 jaar voor de woningbouw en voor bedrijfslocaties. Dat betekent concreet dat er geconstateerd kan worden dat er in Hengelo (O) een knelpunt bestaat waarin moet worden voorzien, waarvoor overigens veel minder vergaande oplossingen denkbaar zijn, zoals grenscorrecties. Als de provincie in navolging van de regering schrijft dat er na samenvoeging krachtige plattelandsgemeenten worden gevormd, en als de minister dat vervolgens ook als argument hanteert, is het duidelijk dat niemand tegen het argument *sec* kan zijn. De band met de door de CDA-fractie voorgestane benadering is echter dat het beleid toch gericht zou moeten zijn op het oplossen of voorkomen van problemen en op het creëren van anders niet mogelijke potenties. Dat legt dan toch de plicht op de minister om te beargumenteren waarom de plattelandsgemeenten (waaronder oude steden als Stad Delden) nu niet krachtig zouden zijn of waarom samenvoeging de kracht zou vergroten?

Ook hier wilden de leden van de CDA-fractie vragen naar de mening van de minister over het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie. Gegeven de daarin genoemde verplichting om de lokale bevolking te raadplegen, indien dat wettelijk is toegestaan via een referendum, rijst de vraag hoe aan dat voorschrift vorm is gegeven. Wil de minister daar informatie over geven? In elk geval is de bevolking van Hengelo geraadpleegd, wat een duidelijke afwijzing van het kabinetsstandpunt te zien gaf. Wat zegt het Handvest over zo een situatie? Uit de bijgevoegde stukken van de provincie mag trouwens duidelijk zijn dat bijna alle gemeenten als eerste voorkeur hebben genoemd de vorming van een provincie Twente, en als tweede voorkeur om als zelfstandige gemeente te blijven voortbestaan.

De memorie van toelichting stelt (blz. 3) dat door de gemeentelijke herindeling «één van de belangrijkste problemen van de regio kan worden opgelost, te weten de ruimtenood.» Moet dit als een slordige formulering

worden aangemerkt? De regio heeft immers geen ruimtenood, doch hooguit een enkele gemeente.

De memorie van toelichting stelt iets verder dat «krachtige plattelands-gemeenten (worden) voorgesteld». Heeft ooit een regering zwakke plattelandsgemeenten voorgesteld? De vraag rijst waarom de minister het begrip niet operationaliseert, en niet probeert te argumenteren waardoor er op dat punt iets zal veranderen. Wat dat betreft wezen deze leden op de nota's van de provincie waar in elk geval een operationalisatie wordt gegeven in de vorm van een minimum-grens omdat dan voltijdse wethouders mogelijk worden. Hoewel dat naar het oordeel van deze leden niet altijd een garantie is voor een behoorlijke bestuurlijke capaciteit, is het in elk geval een rationele operationalisatie.

Uitgaande van historisch gegroeide verbanden waren deze leden veeleer voorstander van een harmonisch patroon van grote en minder grote steden, grote en minder grote plattelandsgemeenten, welk ideaal op gespannen voet staat met het voorstel dat eenzijdig streeft naar «groter». Kent de minister overigens de kritiek op zijn beleid, m.n. waar het gaat om dat grootschaligheidsdenken, zoals dat in de Eerste Kamer is verwoord o.a. bij het wetsvoorstel tot herindeling van Noord-Brabant (Kamerstukken II, 25 653), niet alleen door de CDA-fractie maar ook door de VVD- en de PvdA-fractie?

De minister geeft in de memorie van toelichting (blz. 4) een argumentatie voor zijn beleid. Hij schrijft dan «Samengevat hebben de navolgende onderdelen ... in het bijzonder een rol gespeeld.», waarna een korte samenvatting volgt. Houdt de plicht voortvloeiend uit de beginselen van behoorlijk bestuur tot motivatie en argumentatie niet in dat dat bij een zo ingrijpend wetsvoorstel niet kan worden volstaan met zo een samenvatting?

De memorie van toelichting (blz. 5) meldt dat de vorige staatssecretaris, Van de Vondervoort, op eigen initiatief overleg heeft gevoerd met de colleges van B&W van vijf daar genoemde gemeenten. De vraag zou gesteld kunnen worden waarom geen overleg is gevoerd met de andere gemeenten. Met welke gemeenten heeft de huidige minister over het wetsvoorstel op eigen initiatief overleg gevoerd?

De memorie van toelichting (blz. 6) schrijft dat in de plattelands-gemeenten «een veelheid aan vraagstukken om een actief beleid vraagt.» Hoewel de leden van de CDA-fractie het met die constatering eens zeiden te zijn, vroegen zij in welke gevallen die actieve benadering dan thans ontbreekt en waarom de schaalvergroting die actieve benadering zou geven?

Daarna schrijft de minister over het opnieuw vormgeven van onderlinge samenwerking. Is die benadering gecombineerd met goede samenwerking met de provincie en met grenscorrecties en een beperkte herindeling op voorhand niet als veel vruchtbaarder in te schatten? Hoe denkt de minister dat de vorming van de gemeente Twentestad zal bijdragen aan de oplossing van de regionale problematiek van Twente als geheel? Hoe denkt de minister over het gevaar van uitholling van de provinciale rol bij de vorming van een zo grote Twentestad, dit mede in relatie tot de regierol die in het samenwerkingsmodel nu juist aan de provincie wordt toebedacht?

De memorie van toelichting (blz. 6 en 11) noemt «een logisch grensbeloop» resp. een «doelmatig grensbeloop» als argumenten die een rol spelen in de besluitvorming. Wat is een «logisch» grensbeloop anders dan b.v. de natuurlijke grens van een rivier? En wanneer is sprake van een «doelmatig grensbeloop»? Hoe beoordeelt de minister vanuit deze nieuwe criteria overigens de nieuw voorgestelde gemeente Vriezenveen waar Daarlerven geen deel van uitmaakt?

Iets verder wordt als criterium gesproken over «functioneren in een

evenwichtige verhouding met andere gemeenten». Hoewel uiteraard niemand tegen zo een streven kan zijn, rijst de vraag of er dan thans geen sprake is van een evenwichtig functioneren van de bedoelde gemeenten.

De minister schrijft (memorie van toelichting, blz. 7) dat het bestuur van de steden Enschede, Hengelo en Almelo «zodanig moet worden versterkt dat...». In welke zin draagt het wetsvoorstel bij aan de versterking van het bestuur van de gemeente Almelo of van de gemeente Enschede?

De minister suggereert (memorie van toelichting, blz. 8) kennelijk dat de knooppuntfunctie van Twente thans niet goed tot zijn recht komt. In welk opzicht wordt de knooppuntfunctie niet goed ingevuld ten gevolge van de huidige gemeentelijke indeling? Daar wordt ook gesuggereerd dat de vorming van Twentestad een sterkere positie op de landkaart van Europa zal opleveren. In de nota van de provincie wordt dat argument ook gehanteerd, onder verwijzing naar Münster en Osnabrück. Is Osnabrück niet vergelijkbaar met Enschede? Meent de minister dat inwonersaantal echt belangrijk is voor de landkaart? Zou dat dan betekenen dat meerdere middelgrote Nederlandse gemeenten zouden moeten worden samengevoegd?

In de memorie van toelichting wordt in het kader van Twentestad gesproken over het terugdringen van de concurrentie tussen de steden. Deze leden constateerden evenwel dat de staatssecretaris van VROM wil dat steden juist meer concurreren en dat de minister van Economische Zaken oproept om te komen tot netwerksteden. Hoe verhouden zich deze beide visies tot de argumentatie in de memorie van toelichting?

De minister schrijft overigens over Twentestad ook dat de academische gemeenschap, de Universiteit Twente, voorstander is. Op welke publicaties van de Universiteit Twente is dat gebaseerd? Of wordt wellicht het bestuur van de Universiteit Twente bedoeld? De meeste wetenschappelijke publicaties van de Universiteit Twente steunen immers de vorming van Twentestad of de herindeling in Overijssel niet.

De memorie van toelichting noemt op blz. 9 de ruimtelijke verwevenheid als argument, evenals in eerdere wetsvoorstellen. Hier wreekt zich dat het argument niet operationeel is: gedeputeerde staten wijzen op de ruimtelijke en maatschappelijke verwevenheid tussen Almelo en Wierden als argument voor een samenvoeging, terwijl de Provinciale Staten gemeend hebben dat niet sprake is van een dusdanige verwevenheid dat samenvoeging geboden is. Zou het niet zinvol zijn als de minister het argument nader laat bestuderen en met een nota over operationalisatie komt? Iets verder spreekt de minister over versterking van Almelo. Is niet zuiver vergroting bedoeld?

De minister stelt overigens (memorie van toelichting, blz. 10) dat de positie van Wierden op zichzelf geen reden is om tot opheffing over te gaan, waarbij de positie wordt ingevuld met omvangscriteria. Geeft de minister hier niet impliciet aan grootte als criterium te hanteren?

In de discussie met de Tweede Kamer gaf de minister aan nog niet te weten wat voor te stellen t.a.v. Bathmen. Is het bestuurlijk juist om een gemeente zo lang in onzekerheid te laten?

Waar de minister (memorie van toelichting, blz. 11) als oordeel uitspreekt dat Losser en Tubbergen nu over voldoende bestuurskracht beschikken, meenden deze leden dat hij dan moet duidelijk maken waarom b.v. Den Ham en Holten thans niet voldoende bestuurskracht hebben om zelfstandig door te gaan.

Ten aanzien van de voorgestelde gemeente Hof van Twente worden als argumenten genoemd de bestaande samenwerking en de aanwezige samenhang. Er bestaat samenwerking tussen vele andere gemeenten, b.v. tussen de gemeenten van het Gooi. Is dat een argument voor samenvoeging? Wanneer vindt de minister dat samenwerking moet leiden tot

samenvoeging? Het was deze leden duidelijk geworden dat Stad en Ambt Delden een voorkeur hebben voor de optie Delden + en tegen de fusie met Markelo en Goor en Diepenheim zijn. Weet de minister dat de maatschappelijke en ruimtelijke samenhang van b.v. Stad Delden met b.v. Hengelo of Enschede misschien wel veel groter is dan met Markelo? Waarom zou een fusie tussen de beide Deldens geen beter alternatief zijn. Wat wordt overigens het oppervlak van de voorgestelde gemeente Hof van Twente? En hoeveel kernen zou de nieuwe gemeente bevatten? Is bij realisatie van het voorstel niet te vrezen voor een zeer uitgestrekte plattelandsgemeente met zeer veel kernen en met weinig interne cohesie?

Ten aanzien van Weerselo was het deze leden opgevallen dat een fors areaal met ca. 300 inwoners zou overgaan naar Oldenzaal op basis van het amendement op stuk nr. 16. Waarom heeft de minister dat amendement niet ontraden? Het extra grondgebied was voor Oldenzaal toch niet nodig om de komende 25 jaar te voorzien in de ruimtelijke behoefte voor woningbouw of bedrijvenvestigingen? Kan de minister zich voorstellen dat het bevolkingsdeel van Weerselo dat niet is geraadpleegd zich overvallen voelt? Vindt de minister het goed beleid om zo maar zonder raadpleging vooraf een gemeentedeel af te splitsen en over te hevelen?

Het beleid kende onder het vorige kabinet als uitgangspunt dat splitsingen zoveel mogelijk moeten worden vermeden. De minister heeft in de Tweede Kamer opgemerkt dat dat nog steeds het uitgangspunt is. Hoeveel splitsingen zijn hier in het geding?

Wat zullen de sociale effecten zijn van de schaalvergroting, in het bijzonder op het vrijwilligerswerk dat in de plattelandsgemeenten van Twente op grote schaal wordt geleverd? En op de politieke participatie van de burgers? Deze leden zagen in de stukken een nadruk op gewenste versterking van bestuur. Is de teruglopende belangstelling voor de politiek, tot uitdrukking komend in de opkomstpercentages voor verkiezingen, niet een fenomeen om meer bezorgd over te zijn? Is op basis van wetenschappelijk onderzoek aan te geven of de politieke participatie van burgers in grote plattelandsgemeenten of grote steden intensiever is dan in kleinere gemeenten?

De minister schrijft (memorie van toelichting, blz. 14) dat bij gemeentelijke herindeling de kans bestaat dat de kern een sterkere centrumfunctie dan voorheen krijgt. Wil de minister dat beargumenteren? Welke reële onderliggende variabelen, welke de centrumfunctie bepalen, zullen veranderen?

De minister stelt (memorie van toelichting, blz. 14) dat de algemene uitkering zal dalen maar dat dat wordt opgevangen door de gewenningsbijdrage. Daarna wordt geschreven over de extra kosten van de herindeling, welke dan ook opgevangen zouden worden door die gewenningsbijdrage. Hoe zal de gewenningsbijdrage precies worden berekend?

Terzake van de gewenningsbijdrage was het deze leden opgevallen dat de financiële verslechtering voor Vriezenveen duidelijk veel te laag is berekend, blijkens de brieven van Vriezenveen/Den Ham en blijkens de Handelingen van de Tweede Kamer waar de minister heeft gesteld het bedrag van 0,4 miljoen te zullen bijstellen naar 1,2 miljoen. Was het door de minister later genoemde bedrag van 1,2 miljoen niet gebaseerd op de veronderstelling dat Daarlerveen deel zal uitmaken van de nieuw voorgestelde gemeente Vriezenveen? Welk bedrag wil de minister geven als het wetsvoorstel wordt aangenomen waarbij Daarlerveen geen deel uitmaakt van Vriezenveen? Waarom acht de minister het verantwoord dat sommige nieuwe gemeenten, zoals het voorgestelde Hof van Twente, er zoveel per inwoner op achteruitgaan?

Tot slot wezen deze leden er op dat na de behandeling in de Tweede

Kamer door de val van het kabinet enkele kostbare weken verloren zijn gegaan waardoor gemeenten bij de voorbereiding van de begroting voor het jaar 2000 in onzekerheid zijn komen te verkeren. Tal van Overijsselse gemeenten hebben over de onzekerheid geklaagd en hebben laten zien gedwongen te zijn tot hogere uitgaven o.a. in de personele sfeer. Erkent de minister dat die kostenstijgingen zich voordoen? Daar komt bij dat sommige gemeenten op verzoek van de minister een herindeling hebben voorbereid, en daarvoor kosten hebben gemaakt, terwijl andere gemeenten meer afwachtend zijn geweest. Ziet de minister een argument om de gemeenten een compensatie te geven voor het wachten dan wel het uitstel dan wel het niet doorgaan van de herindeling?

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie of de minister heeft overwogen, dan wel zou willen overwegen, een splitsing aan te brengen in het wetsvoorstel tussen de voorstellen met betrekking tot Twentestad en de voorstellen met betrekking tot de herindeling van de overige gemeenten? Welke waren de overwegingen om daartoe het initiatief niet te nemen of om daarvan af te zien?

De leden van de **VVD**-fractie zeiden dit wetsvoorstel veelomvattend, grootschalig en daardoor in zijn uitwerking onevenwichtig te vinden. Het bevat zowel voorstellen om kleine gemeenten her in te delen alsook voor een samenvoeging van (grote) steden.

De minister zal niet verbaasd zijn over de bedenkingen die de leden van de VVD-fractie over verschillende aspecten hebben, omdat ook bij eerdere gelegenheden van de kant van de VVD-fractie is gepleit voor een minder rigoureuze aanpak van gemeentelijke herindelingen. Deze leden verwezen daarbij naar haar opvattingen, kenbaar gemaakt bij de behandeling van wetsvoorstellen een aantal Brabantse en Drentse gemeenten rakend. In één geval leidde dat ook tot verwerping van een wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie staan in hun beleidskeuze daarbij niet alleen. Zij vroegen de minister – o.a. verwijzend naar de discussie in de Eerste Kamer over de gemeentelijke herindeling van de provincie Drenthe (wetsvoorstel Kamerstukken II, 25 046, Handelingen I, 1996–1997, nr. 33) – daar nader op in te gaan. Van de kant van alle fracties is toen gepleit voor een minder grootschalige aanpak en is aan de toenmalige staatssecretaris, Van der Vondervoort, ook gevraagd het beleid te nuanceren. Deze leden vroegen de minister daarom in de memorie van antwoord een algemene beschouwing hierover.

Ten aanzien van de samenvoeging van kleinere gemeenten hadden de leden van de VVD-fractie een aantal opmerkingen en vragen. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II, 1998–1999, nrs. 71 en 72) zijn aldaar enkele amendementen ingediend die – als zij aanvaard zouden zijn geweest – dit voorstel voor de VVD-fractie acceptabeler zouden hebben gemaakt.

Zo zouden de leden van de VVD-fractie het een goede gedachte hebben gevonden als er niet één gemeente Hof van Twente zou worden gecreëerd. Twee nieuw te vormen gemeenten: Ambt Delden en Stad Delden enerzijds en Diepenheim, Goor en Markelo anderzijds, zou hun voorkeur hebben gehad.

Kan nog eens uiteen worden gezet waarom – op bestuurlijke, financiële en ruimtelijke ordeningsgronden – toch gekozen is voor een veelomvattende gemeente Hof van Twente ?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel dat beoogde de bestuurskracht van Deventer te vergroten, heeft de regering beloofd te bevorderen dat Bathmen en het oostelijk deel van Diepenveen zouden worden opgenomen in een of meer landelijke gemeenten. Daarbij werd uiteraard

gedacht aan samenvoeging met de gemeente Holten. Het huidige wetsvoorstel bruskeert nakoming van deze toezegging. Zou de regering hier nader op willen ingaan?

Het huidige voorstel van samenvoeging van Holten en Rijssen had de leden van de VVD-fractie verbaasd. Rijssen is een compacte stad, overzichtelijk, met een eigen cultuur; een industriestad, met flink wat dynamiek. Het telt 26 000 inwoners en heeft een gezonde financiële positie. Holten is een agrarische en recreatieve gemeente met een uitgebreid buitengebied, met een heel andere cultuur en sfeer dan Rijssen. Deze leden waren van mening dat een andere bestuurlijke oplossing voor dit deel van Overijssel voor de hand had gelegen. De leden van de VVD-fractie zeiden hier zwaar aan te tillen.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich voorts af waarom Den Ham en Vriezenveen moeten worden samengevoegd. Welke knelpunten zijn er hier? Wat is de noodzaak?

Bij amendement (nr. 16) is besloten dat zo'n 390 HA overgaat van de huidige gemeente Weerselo naar Oldenzaal. Voor de ontwikkeling van bedrijfsterrein bij Oldenzaal is – zo is aan de leden van de VVD-fractie gemeld – slechts zo'n 50 HA nodig. Welke is de opvatting van de minister daaromtrent? Mocht de minister gevolg geven aan het advies door de leden van de VVD-fractie aan het eind van hun bijdrage tot dit voorlopig verslag te geven, zou dan ook hier tot aanpassing kunnen worden overgegaan?

Waarom is afgeweken van het provinciale voorstel met betrekking tot het grensverloop tussen Losser en Oldenzaal: de Hooge Venterink geheten?

Grote bezwaren zeiden de leden van de VVD-fractie te hebben tegen de voorgestelde gemeente Twentestad. Een gemeente die 45% van de bevolking van Twente gaat omvatten. Nimmer kwam een dergelijk grootschalig voorstel voor. Als naar de aangevoerde argumentatie wordt gezien dan zou dat voor andere verstedelijkte gebieden in ons land (het Gooi, Limburg, het gebied langs de Nieuwe Waterweg, b.v.) ook kunnen gaan gelden. Wat zal de positie van het provinciaal bestuur in dit deel van Overijssel worden, ingeval dit voorstel doorgaat? Inmeng van de provincie zal minder worden geduld. Overigens hebben de leden van de VVD-fractie het gevoel en het vermoeden dat dit voorstel wel eens mede door het provinciaal bestuur zou kunnen zijn ontworpen om zo voor eens en altijd af te zijn van een mogelijke provincie Twente. Kan de regering zich daarbij iets voorstellen? De gemeente Twentestad kan daar geen alternatief voor zijn. De stad wordt dominant in het gebied en trekt er de bestuurlijke verhoudingen scheef, zowel tussen de provincie en de nieuwe gemeenten als tussen deze gemeenten en de omringende gemeenten. Welke zal de financiële positie zijn van de gemeente Twentestad? Weegt de veronderstelde besparing op tegen de kosten van de samenvoeging? Kan dit worden toegelicht? Hoe oordeelt de minister over de opvatting van prof.dr. A. Hoogerwerf dat de kosten de eventuele positieve effecten kunnen overschaduwen?

Hoe weegt de minister de uitspraken van de raad en de inwoners van Hengelo tegen de vorming van een Twentestad? Hoe beoordeelt hij het negatieve standpunt van Almelo ter zake? Wat betekent dit alles voor het draagvlak van dit voorstel en voor de werkbaarheid ervan?

De leden van de VVD-fractie spraken de vrees uit dat de belangen-tegenstellingen in dit gebied door dit ontwerp worden aangescherpt. Hier is juist samenwerking en geen polarisatie geboden.

Als de minister een advies, hoe harerzijds met dit wetsvoorstel om te gaan op prijs zou stellen, dan zouden de leden van de VVD-fractie de

minister in overweging willen geven het daarheen te leiden dat dit voorstel wordt ingetrokken. Dan wel het wetsvoorstel te splitsen, en daarbij in open en reëel overleg met het provinciaal bestuur en de betrokken gemeenten, te bezien hoe in samenwerking bestaande knelpunten van bestuurlijke, financiële, en ruimtelijke ordeningsaard, zouden kunnen worden opgelost.

De leden van de **PvdA**-fractie constateerden dat de voorstellen voor gemeentelijke herindeling van Twente een lange voorgeschiedenis kennen, die een kwart eeuw beslaat. Zij worden gekenmerkt 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. Desalniettemin bestaat aanhoudende controverse over het centrale onderdeel van het wetsvoorstel dat de samenvoeging van de gemeenten Hengelo en Enschede tot Twentestad omvat. Met de minister achten deze leden het wenselijk dat beslissingen worden genomen die voor de komende 25 jaar een stabiele basis bieden voor de bestuurlijke organisatie van de regio. Gezien de controverse en de wens tot een stabiele oplossing te komen die zich een draagvlak zal kunnen verwerven, stelden de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen.

Het kabinetsbeleid is onder meer gericht op: sterke centrumgemeenten die

- voor de oplossing van hun problemen niet afhankelijk zijn van omliggende gemeenten;
- beschikken over het vermogen tot integrale afweging;
- professioneel georganiseerd zijn;
- bestuurlijke slagkracht bezitten;
- en de bewoners basiskwaliteit bieden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de logische consequentie van deze overwegingen niet eigenlijk is de schaal van samenwerking nog te vergroten en ook Almelo in de voorgenomen herindeling met Hengelo, Enschede en Borne te betrekken (de zogenaamde Bandstad). De minister meende in antwoord op soortgelijke vragen in de Tweede Kamer dat deze bestuurlijke constructie «een brug te ver is», maar wel «een mogelijk perspectief op de lange termijn». Wordt met «de lange termijn» bedoeld op ontwikkelingen die pas over 25 jaar tot verdere herindeling nopen? Of zou het, gezien de feitelijke verwevenheid van economische activiteiten in het Bandstad-gebied al veel eerder aan de orde moeten komen, gelet op de door het kabinet gewenste krachtige aanpak van maatschappelijke problemen en de vorming van een Europese regio met het Duitse aanpalende stedelijke gebied?

Graag wilden de leden van de PvdA-fractie de visie van de minister vernemen op enkele zwaarwegende argumenten die tegen de vorming van Twentestad worden aangevoerd. Zijn de bezwaren tegen de fusie van Enschede en Hengelo mede ingegeven door de sociale en culturele diversiteit in de betrokken gemeenten? Hoe gegrond is de vrees dat de nu bestaande competitie tussen gemeenten en hun diensten na de fusie binnen het grotere verband zou kunnen worden voortgezet? Zou de samenvoeging tot minder bureaucratie en meer service voor de burgers leiden (onder andere door binnengemeentelijke decentralisatie) of juist tot tragere en afstandelijkere besluitvorming die door de burgers als meer bureaucratisch zal worden ervaren? Hoe beoordeelt de minister het probleem van het ontbreken van draagvlak voor Twentestad bij bestuur en bevolking van de gemeente Hengelo? In dat verband rijst ook de vraag welke waarde uit democratisch oogpunt moet worden gehecht aan een raadpleging door het gemeentebestuur van de bevolking, in een periode

waarin de betrokkenheid van burgers bij politieke processen juist ook op gemeentelijk en provinciaal niveau terugloopt.

Door de tegenstanders van Twentestad wordt gesteld dat intergemeentelijke samenwerking een goed en werkbaar alternatief is om de coördinatieproblemen tussen gemeenten op te lossen. De praktijk gaf de leden van de PvdA-fractie weinig reden om dit optimisme te delen. Zij vroegen of intergemeentelijke samenwerkingsvormen wellicht met inzet van andere bestuurlijke toezichts-technieken een werkbaar alternatief zouden kunnen vormen? Intergemeentelijke samenwerking betekent veelal dat ambtelijke processen in de plaats zouden kunnen treden van het democratische bestuur. Hoe moet in dat geval geoordeeld worden over de mogelijkheden voor volksvertegenwoordigers om de hun toekomstige invloed uit te oefenen op de ambtelijke samenwerking en voor burgers om inzicht te krijgen in deze processen?

Heeft de minister kennis genomen, zo vroegen deze leden, van de berekening van de optimale schaalgrootte van gemeenten in het laatste nummer van B en G, het blad van Bond van Nederlandse Gemeenten? Wil de minister commentaar geven op die berekeningen, vooral in het licht van het onderhavige voorstel?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn ook beslissingen genomen over twistpunten inzake andere gemeenten die bij de herindeling zijn betrokken. Het leek de leden van de PvdA-fractie niet juist, gezien de terughoudendheid die de Eerste Kamer in deze zaken in acht heeft te nemen, om deze kwesties nogmaals aan de orde te stellen. Een uitzondering vormt echter het bij amendement op stuk nr. 16 toevoegen van een aanzienlijk deel van de gemeente Weerselo aan de gemeente Oldenzaal, omdat deze ook bij een «marginale toetsing» vragen oproept. Wat waren de dragende argumenten voor deze overdracht, nu uit de gedachteswisseling duidelijk wordt dat Oldenzaal een veel groter gebied krijgt toegewezen dan deze gemeente voor haar eigen uitbreidingsbehoefte zegt nodig te hebben, terwijl de provincie geen voorstander is van deze overdracht en er geen consultatie heeft plaatsgevonden met gemeenteraad en bevolking van Weerselo?

Tenslotte wilden de leden van de PvdA-fractie, en de overige leden van de commissie sloten zich hierbij aan, nog herindeling aan de orde stellen van een gemeente die ten onrechte *niet* in het voorliggende wetsvoorstel voorkomt. Bij de gemeentelijke herindeling van Deventer is door de toenmalige staatssecretaris, Van de Vondervoort, uitdrukkelijk toegezegd (Handelingen I, 1997–1998, nr. 33) dat de herindeling van Bathmen, waarover overeenstemming bestond, in het wetsvoorstel zou worden geregeld. Waarom is dit niet gebeurd?

Hoe bereiken we in Nederland een zo hoog mogelijke kwaliteit van gemeenten? Dat is de vraag die politiek Nederland zich moet stellen en beantwoorden. Professor Toonen c.s. onderscheidt in zijn rapport «Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en Kwaliteit» drie aspecten van kwaliteit. Operationele kwaliteit, bestuurlijke kwaliteit en institutionele kwaliteit.

Volgens de leden van de fractie van **GroenLinks** moet het politieke beleid in dienst staan van het verhogen van die kwaliteit. Dat beleid moet niet alleen gericht zijn op het vergroten van gemeenten, meer van hetzelfde – het zgn. lineaire beleid –, maar er moet ook ruimte zijn voor een andere benadering. Voor een denken in regio's, in cirkels die elkaar beïnvloeden. Een stroming die ook in de theoretische economie veld wint. Het huidige kabinetsbeleid is naar de mening van deze leden een eenzijdig lineair beleid (vorming van robuuste gemeenten). Er is te weinig aandacht

voor andere mogelijkheden ter verbetering van de kwaliteit van het lokale bestuur, zoals stimulering van samenwerking tussen gemeenten, stimulering van specialisatie van gemeenten in een regio en versterking van een sturende rol van het provinciaal bestuur. Of een gemeente goed functioneert is niet per definitie afhankelijk van de grootte van die gemeente. Er is geen optimale schaal voor het goed functioneren van een gemeente.

Dat is in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van bestuurders en van ambtenaren, maar wordt ook sterk bepaald door de ruimtelijke en sociale inbedding van een gemeente.

Er zijn kleine gemeenten die goed functioneren en grote gemeenten die dat niet doen.

Daarom is herindeling volgens de leden van de fractie van GroenLinks alleen aan de orde als er concrete problemen zijn gesignaleerd, die door herindeling kunnen worden weggenomen.

Gemeentelijke herindeling is maatwerk in een beleid dat moet leiden tot kwalitatief beter functionerende gemeenten.

Een belangrijk uitgangspunt van het herindelingsbeleid van deze minister is, dat een gemeente moet zijn toegerust voor het kunnen uitoefenen van de gemeentelijke taken. Een gemeente moet een zodanige grootte hebben dat zoveel mogelijk taken zelfstandig kunnen worden uitgevoerd. Dat is een van de grondprincipes van zijn beleid. De Volkskrant publiceerde op 19 juni jl. de uitkomst van een onderzoek, uitgevoerd door SGBO (het onderzoeksbureau van de VNG) en de Volkskrant.

Driekwart van de ruim vijfhonderd gemeenten maakt gebruik van organisatieadviesbureaus en interim-managers, zonder dat de gemeenteraden hierop goede controle uitoefenen. Hoe groter de plaats, hoe vaker er een beroep wordt gedaan op «externen», en hoe minder de betrokkenheid van de gemeenteraad is. Grotere gemeenten zijn kennelijk niet beter toegerust voor het *zelfstandig* uitoefenen van gemeentelijke taken dan kleinere gemeenten. Volgens de leden hier aan het woord valt hiermee een fundamentele peiler (robuuste gemeenten) weg onder het herindelingsbeleid van de minister. Wat is de reactie van de minister op de uitslag van dit onderzoek?

De minister laat zich officieel niet uit over de door hem gewenste schaalgrootte. Maar bij diverse gelegenheden heeft hij duidelijk gemaakt, dat de grootte van een gemeente voor hem begint bij 20 000 inwoners, vanaf die grootte zou een gemeente groot genoeg zijn om zelfstandig taken uit te voeren. De minister verwerpt mogelijke gemeentelijke samenwerking; o.a. met het argument van te weinig democratische controle. Hij kiest voor schaalvergroting. Staat de minister door de uitslag van bovengenoemde enquête nu meer open voor gemeentelijke samenwerking?

Wat tot de primaire gemeentelijke taken behoort is afhankelijk van de functie die wordt toegedicht aan een gemeente. De verschillende functies die tegelijkertijd van toepassing kunnen zijn, worden eveneens in het hierboven genoemde rapport door Toonen c.s. besproken. Bij de verschillende functies behoren verschillende taken. Bij beoordeling van het functioneren van een gemeente moet duidelijk zijn welke taken persé door een gemeente in eigen beheer moeten worden uitgeoefend en welke taken kunnen worden uitbesteed. Die duidelijkheid is er nu niet. Ook niet welke mogelijkheden er zijn voor een afstemming van specialisaties tussen gemeenten in een regio.

Gemeentelijke herindeling maakt veel emoties los. Niet alleen bij de inwoners en bestuurders van op te heffen gemeenten, maar ook bij

provinciale en landelijke politici. De discussie over gemeentelijke herindeling verzandt vaak in een richtingensrijd. Mede daardoor wordt de discussie niet zozeer gevoerd op basis van argumenten, maar meer op basis van geloofsovertuigingen. Het is óf «small is beautiful» of «big is beautiful». En dat is moeilijk discussiëren. Want over geloof valt niet te twisten.

De leden van de fractie van GroenLinks zeiden het voorliggende wetsvoorstel inhoudelijk te zullen beoordelen met behulp van argumenten. Zij wilden niet alle betrokken gemeenten bespreken, maar slechts een paar onderdelen van het wetsvoorstel belichten.

Het meest in het oog springende onderdeel is de vorming van Twentestad.

De reden voor deze vorming is gelegen in het feit dat de twee grootste betrokken gemeenten, Enschede en Hengelo, zoals men dat noemt met de ruggen tegen elkaar staan. En dat geeft problemen. Niet alleen voor de twee gemeenten, maar ook voor de regio.

Wat daarvan nog waar moge zijn – het wordt ook tegengesproken – een samenvoegen van deze twee gemeenten met een derde is niet de oplossing. Het lijkt op het wegdefiniëren van het probleem. Er bestaat kennelijk het geloof dat als je ruziënde partners onder één dak (één bestuur) brengt, een harmonieuze samenleving het gevolg is.

Een betere oplossing zou zijn om het provinciebestuur een sturende rol als scheidsrechter te geven.

Enschede en Hengelo beantwoorden ieder voor zich aan de criteria om gemeentelijke taken naar behoren uit te voeren. Dat kan dus geen reden zijn voor samenvoeging.

De tweede reden dat deze leden tegen de vorming van Twentestad waren, is dat een gemeente van die grootte het evenwicht in de regio verstoort. In plaats van dat een probleem uit de weg wordt geruimd, wordt er een nieuw probleem aan de regio toegevoegd. Een van de uitgangspunten van het herindelingbeleid, dat de leden hier aan het woord voor zeiden te staan, is dat herindeling een oplossing moet zijn voor een gesignaleerd probleem. Dat is hier niet het geval. Deze leden zagen dan ook niets in Twentestad.

Verder zijn er geen grote problemen gesignaleerd in de regio en lijken er dus geen argumenten aanwezig om tot gemeentelijke herindeling over te gaan. De leden van de fractie van GroenLinks hadden sterk de indruk dat de verschillende samenvoelingen zijn voorgesteld omdat men met Twentestad nu eenmaal begonnen was met herindelen in de regio en dat men daarom maar even is doorgedaan.

Almelo en Oldenzaal komen met dit wetsvoorstel wat ruimer in hun jasje te zitten. Wat Almelo betreft hadden deze leden geen bezwaar. Bij Oldenzaal zou het noordwestelijke stuk van het amendement op stuk nr. 16 voldoende zijn geweest.

Behalve tegen Twentestad hadden de leden van deze fractie echter ook nog bezwaren tegen de rest van het wetsvoorstel.

In de voorgestelde Hof van Twente werken de vijf gemeenten al jaren tot volle tevredenheid samen en daar zijn geen concrete problemen aan te wijzen die een samenvoeging noodzakelijk maken.

Deze leden zagen geen voordelen van samenvoeging tot een gemeente met zo'n groot oppervlakte.

Holten en Rijssen zijn twee totaal verschillende gemeenten. De meerwaarde van een samenvoeging konden deze leden niet inzien. Integendeel.

Bovendien is het volstrekt onbegrijpelijk dat men bij een streeksgewijze

herindeling Bathmen laat bungelen. Als Bathmen in de toekomst niet zelfstandig kan blijven, dan is door de indeling van Holten bij Rijssen een meer logische samenvoeging van Holten en Bathmen geblokkeerd. Heeft de minister de door de Eerste Kamer bij behandeling van de samenvoeging Deventer en Diepenveen door de toenmalige staatssecretaris Van der Vondervoort gedane toezegging (Handelingen I, 1997–1998, nr. 36) over samenvoeging van het landelijk deel van Diepenveen met Bathmen met eventueel een andere plattelandsgemeente over het hoofd gezien? Die andere gemeente zou Holten kunnen zijn of Gorssel, dat in de provincie Gelderland ligt. Gemeentegrenzen zijn volgens dit wetsvoorstel geen belemmeringen om her in te delen. Hoe staat de minister tegenover het overschrijden van provinciegrenzen?

Al met al vonden de leden van de fractie van GroenLinks op grond van de genoemde argumenten het voorliggende wetsvoorstel een slecht voorstel. Zij kondigden aan – als het tot plenaire behandeling komt – tegen te zullen stemmen.

In de visie van deze fractie moeten gemeenten veel meer mogelijkheden krijgen voor een eigen invulling van het oplossen van (inter)gemeentelijke problemen.

In dat verband hadden deze leden nog een aantal vragen:

- Hoe staat het met de uitvoering van het regeerakkoord t.a.v. de wijziging van de WGR.
- Hoe is de stand van zaken t.a.v. het schrappen van het bundelings- en integratievereiste uit de WGR?
- Hoe is de stand van zaken t.a.v. mogelijke uitbreiding van bevoegdheden van provincies i.v.m. (inter)gemeentelijke problemen?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat gemeentelijke herindeling van enkele gemeenten of van een heel gebied nuttig en nodig kan zijn. In een complexer wordende samenleving zijn vaak meer specialismen vereist, waarvoor een grotere schaal soms functioneel is. Centrum-gemeenten kunnen in een zodanige ruimtenood raken dat hun centrumfunctie niet meer adequaat kan worden uitgeoefend. In de historie ontstane gemeentegrenzen zijn soms weinig rationeel en weinig doeltreffend in de praktijk.

Op grond van dit soort argumenten zeiden deze leden waardering voor een aantal elementen in het wetsvoorstel te hebben. Evenwel, zij hadden grote, wellicht onoverkomelijke bezwaren tegen de vorming van Twentestad. Bij deze schriftelijke voorbereiding, en waarschijnlijk ook bij de plenaire behandeling, zullen zij zich op dit onderwerp concentreren.

De samenvoeging van Enschede, Hengelo en Borne zou een operatie zijn van een omvang die in Nederland nog niet is vertoond en waarmee dus geen ervaring is opgedaan. De leden hier aan het woord vonden het onbegrijpelijk dat in de memorie van toelichting zo weinig aandacht is besteed aan de argumenten en overwegingen die tot een voorstel van deze omvang hebben geleid. Gelukkig heeft de minister de herkansing in de nota naar aanleiding van het verslag benut (stuk nr. 7). Er is in de nota een samenhangende argumentatie geleverd, die de leden van de fractie van D66 echter niet overtuigt.

Mag worden geconstateerd dat de verdediging van het onderhavige deel van het voorstel een geest ademt van lust tot afronding? Het traject om te komen tot voorstellen om de problemen van Twente op te lossen moet toch een keer worden afgesloten, zo lijkt de gedachtegang. Dat is niet onbegrijpelijk, zowel van het provinciaal bestuur van Overijssel als van het kabinet, maar het is niet zonder gevaar. Bestuurlijke structuren zijn vaak star en gemeentelijke grenzen hebben weinig natuurlijke elasticiteit. Niet zonder reden. Geforceerd verandering aanbrengen in dit soort

structuren kan schade opleveren, breuk veroorzaken. Een eerste vereiste om dat te voorkomen is draagvlak bij de betrokkenen creëren. Wie het dossier «Twentestad» leest krijgt niet bepaald de indruk dat het draagvlak groot is. Later in deze bijdrage zouden deze leden hierop terugkomen.

De minister acht een krachtenbundeling van voorzieningen in de stedelijke knooppunten Enschede en Hengelo van groot belang. Zo'n bundeling heeft natuurlijk bepaalde voordelen, maar zoals bij de meeste argumenten *pro* kunnen die ook in hun tegendeel verkeren. Twee schouwburgen, muziektheaters, professionele voetbalclubs, ijsstadions, archieven (om enkele volstrekt willekeurige voorbeelden te noemen) kunnen inefficiënter zijn dan één, maar daarover is geen zekerheid te geven. Diversiteit, ook als steden dicht bij elkaar liggen, heeft evenzeer voordelen. Er zijn vele stedelijke knooppunten van de grootte van Enschede en zelfs Hengelo die goed functioneren. Moet in zo'n geval, omdat slechts kwalitatieve argumenten zijn aan te dragen, de opvatting van de bevolking niet de doorslaggevende factor zijn?

Ruimtelijke aspecten zijn belangrijk, zoals met klem is betoogd. De leden van de fractie van D66 wilden dat niet bestrijden. Maar, zoals in de discussie met de Tweede Kamer is opgemerkt, herindeling schept geen grond. Het herschikt de bevoegdheid over het gebruik van grondgebied. Het gemeentebestuur van Hengelo meent zijn taken te kunnen vervullen op ruimtelijk gebied als een grenswijziging met Borne tot stand wordt gebracht. Enschede beschikt over voldoende ruimte voor woningbouw. Het gemeentebestuur van die stad is echter voorstander van de beoogde samensmelting. Is aan de hand van wetenschappelijk onderzoek in redelijkheid aan te geven waar een optimum ligt als het gaat om bestuurlijke bevoegdheden, zoals het uitvoeren van een bouwprogramma? Wat de leden van deze fractie wilden betogen is dat de argumentatie onder de punten A t/m G in de Nota zeker waardevolle elementen bevat, maar dat een contraire redenering ook z'n waarde heeft. Voor zover bekend is er in Nederland geen onderzoek gedaan dat éénduidig tot de conclusie komt dat herindelingen een positief resultaat hebben. Het tegendeel is eerder het geval. Het hangt er maar van af. Soms pakt het gunstig uit, soms niet. Is de minister buitenlands onderzoek bekend dat tot krachtiger conclusies komt?

En als het dan zo is dat

- a) uit ervaringen met kleinere herindelingen nauwelijks conclusies kunnen worden getrokken met een algemene geldigheid,
- b) de ervaringen soms negatief zijn,
- c) een zo grote herindeling als de onderhavige in ons land nooit eerder heeft plaats gevonden,
- d) althans één van de partners, een gemeente met meer dan zeventigduizend inwoners, het voorstel bijna unaniem afwijst, moet dan niet gelden het «in dubio abstiné», in geval van twijfel *niet doen*?

Waarvan ontleent de minister de gedachte dat er een sterker gemeentelijk bestuur zal ontstaan door de vorming van Twentestad? Zijn niet juist kleine en middelgrote gemeenten makkelijker te besturen dan grote? Al verschillende jaren meldt het Sociaal en Cultureel Planbureau dat in de grootste steden van ons land (en daar zou Twentestad bij gaan horen) de werkloosheid, de uitkeringsafhankelijkheid, de criminaliteit en het sterftecijfer hoger is dan in kleinere steden. Het inkomensniveau en het opleidingsniveau is er lager. De schooluitval is bijna driemaal zo hoog als in gemeenten met minder dan 100 000 inwoners. Daar zijn natuurlijk verklaringen voor te vinden. Maar het valt moeilijk te begrijpen dat de vorming van een grote stad zo gunstig zou zijn voor het gebied. Is de minister inderdaad van mening dat de vorming van Twentestad op den duur tot kostenbesparing zou leiden? Op grond van welke ervaringen

of literatuurstudies? Zijn de kosten van voorzieningen per inwoner niet het laagst in middelgrote gemeentes, van 50 000 tot 100 000 inwoners? Leidt schaalvergroting niet bijna altijd tot meer bureaucratie, tot kostenverhogingen, tot grotere afstand tussen burgers en bestuurders, tot moeilijker op te lossen problemen?

De minister wijst erop dat een aantal maatschappelijke organisaties voorstander is van de beoogde samenvoeging. Hij heeft ook kennis genomen van de uitslag van het referendum in Hengelo.

Zo lang er geen referendum onder de bevolking van alle drie gemeenten is gehouden, kon niet formeel worden vastgesteld hoe de betrokkenen over het fusieplan denken. Er zijn wel aanwijzingen, op grond van publicaties, enquêtes en dergelijke. Op grond daarvan hadden de leden van de fractie van D66 de stellige indruk dat een beduidend deel van de bevolking geen behoefte heeft aan de vorming van Twentestad, om het zacht uit te drukken. Heeft de minister dezelfde indruk?

De minister zegt dat het natuurlijk al decennia lang een bekend gegeven is dat het bestuur en de bevolking van een gemeente niet staan te juichen bij een herindeling, maar dat deze geluiden doorgaans verstommen zodra de herindeling is geschied. En verder heeft hij de overtuiging dat het onderhavig voorstel uiteindelijk voor alle betrokkenen een positieve uitwerking zal hebben. Met andere woorden, de hogere overheid weet wat goed voor u is en legt u een ingrijpende wijziging op. De leden van de fractie van D66 ontkenden niet dat hogere overheden die taak soms hebben, maar vonden het ver gaan om de opvattingen van een gemeente van meer dan zeventigduizend inwoners terzijde te leggen, vooral als het gaat om het bestaan van die gemeente. Acht de minister het gevaar niet groot dat door het ontbreken van draagvlak in Hengelo de uitvoering van de operatie zeer moeilijk zou zijn?

Twentestad zou Twente een sterkere positie moeten geven op de landkaart van Europa. Intussen wordt bij de vorming van Twentestad niet gehandeld in overeenstemming met artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, wat zegt dat «wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen niet worden aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.» De leden hier aan het woord zeiden dat onjuist te vinden. De vorming van Twentestad zou een majeure operatie zijn, met een schaal die in ons land nog niet is beproefd. De veronderstelde positieve effecten worden in twijfel getrokken niet alleen door een groot aantal betrokken bestuurders, maar ook door verschillende wetenschappelijke onderzoekers. Op grond van welke argumenten is de minister niet met de leden van de D66-fractie van mening dat bij zoveel moeilijk te beantwoorden vragen minstens de opvatting van de bevolking zou moeten worden gevraagd?

De leden van de fracties van **SGP** en **RPF/GPV** hadden met buitengewoon gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Uitgaande van het principe van de lokale autonomie stonden deze leden op het standpunt dat in beginsel gestreefd moet worden naar het zo lang mogelijk laten voortbestaan van de zelfstandigheid van gemeenten. Slechts wanneer er aanwijsbare, overtuigende knelpunten wordenesignaleerd, die niet door onderlinge samenwerking, eventueel onder regie van de provincie, kunnen worden opgelost, komt volgens hen de oplossing van grenscorrectie en vervolgens dat van gemeentelijke herindeling in beeld. Zij vroegen de regering per betrokken gemeente(n) aan te geven welke concrete knelpunten zich openbaren, die niet anders dan door gemeentelijke herindeling kunnen worden opgelost.

Vooraf wilden deze leden nog opmerken dat als gevolg van amendering door de Tweede Kamer in hun visie een enkel positief, maar meer negatieve effecten aan het oorspronkelijke wetsvoorstel is/zijn toegevoegd.

Wat betreft de voorgestelde vorming van Twentestad (Enschede, Hengelo, Borne) verklaarden deze leden uitgesproken twijfels te koesteren ten aanzien van het draagvlak voor de voorstellen bij de betreffende bevolking. Kan de minister deze twijfels delen?

Verder vroegen deze leden wat dit onderdeel van de voorstellen betreft of dit onderdeel wel past in het beleidskader van het kabinet. Is daarin het samenvoegen van twee of meer grote steden als optie opgenomen?

Wat betreft het grensbeloop tussen de gemeenten Almelo en Wierden, vroegen deze leden naar de argumentatie om het zuidwestelijk/zuidoostelijk gedeelte daarvan bij amendement, in afwijking van het regeringsvoorstel, terug te brengen naar het huidige grensbeloop.

Wat betreft de samenvoeging van de gemeenten Rijssen en Holten, zagen deze leden niet in waarom in elk geval Rijssen met ruim 26 000 inwoners niet zelfstandig zou kunnen blijven. Zij vroegen of de minister niet onderkent dat tussen beide gemeenten belangrijke functionele en culturele verschillen bestaan. Is voorts de informatie van deze leden juist dat Holten nog maar sinds kort deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling voor de regio Twente en dat Holten in het geheel niet voorkomt in het streekplan Twente?

Deze leden betreurden het voorts sterk, zulks onder verwijzing naar de openbare behandeling in de Eerste Kamer van het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Deventer en Diepenveen, dat bij de formulering van het thans voorliggende voorstel niet de positie van (het resterend gedeelte van) de gemeente Bathmen in samenhang met de gemeente Holten (en eventueel andere) tot klaarheid was gebracht. Erkent de regering dat Bathmen heel duidelijk op het westen is georiënteerd, veel sterker dan op het oosten?

Wat betreft de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Den Ham en Vriezenveen vroegen deze leden welke argumenten pleiten tegen het zelfstandig laten voortbestaan van deze beide plattelandsgemeenten.

Wat betreft de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Denekamp, Ootmarsum en Weerselo gaven deze leden allereerst te kennen dat zij het sterk betreurden dat het stadje Ootmarsum e.o. niet als zelfstandige gemeente wordt gehandhaafd. Waarom zou dit volgens de minister niet mogelijk zijn?

Verder gaven deze leden te kennen zeer grote moeite te hebben met de als gevolg van amendering door de Tweede Kamer tot stand gekomen (amendement op stuk nr. 16) grensbeloop tussen de gemeenten Oldenzaal en Weerselo. Zij vroegen of de regering het, mede gezien de in het gebied levende gevoelens van de inwoners en andere belanghebbenden, een aanvaardbare wijze van besluitvorming vindt dat deze wijziging in de ARHI-procedure niet aan de orde is geweest. Voorts vroegen deze leden welk belang voor de gemeente Oldenzaal is gelegen in toevoeging van, een aanzienlijk groter dan door de regering voorgesteld, gebied westelijk van Oldenzaal ten koste van de huidige gemeente Weerselo. Loopt de grenswijziging bovendien niet (ver) vooruit op de planologische besluitvorming?

De leden van genoemde fracties gaven tenslotte te kennen buitengewoon ongelukkig te zijn met het als gevolg van amendering door de Tweede Kamer (amendement op stuk nr. 16) voorgestelde grensbeloop tussen de gemeenten Losser en Oldenzaal, waardoor het gebied Hooge Venterink

aan Oldenzaal zou worden toegevoegd. Welke inhoudelijke argumenten pleiten volgens de minister voor de afwijking van het regeringsvoorstel in deze, mede gezien het door beide gemeenten getroffen compromis dat door de provincie Overijssel is overgenomen? Welk belang is er voor de gemeente Oldenzaal in toevoeging van het betreffende gebied gelegen?

De leden van de **SP**-fractie hadden kennis genomen van het wetsvoorstel en zeiden hiermee niet te kunnen instemmen.

Deze leden waren tegenstander van grootscheepse gemeentelijke herindelingen. Voor een sterk lokaal bestuur achtten zij schaalvergroting niet noodzakelijk. Zij waren er niet van overtuigd dat schaalvergroting zal leiden tot vergroting van bestuurskracht. Eerder zal herindeling de afstand tussen burger en bestuur vergroten.

Bij gemeentelijke herindelingen dient in de ogen van deze leden voldaan te zijn aan de voorwaarden dat er voldoende steun voor de herindeling is onder de bevolking en dat de noodzaak van de herindeling evident is. Aan beide voorwaarden is in casu niet voldaan.

Daarnaast stelden zij de SP zich op het standpunt dat de bevolking van de betrokken gemeenten een doorslaggevende stem heeft.

Aangaande de vorming van Twentestad kan vastgesteld worden dat de bevolking van Hengelo zich in overgrote mate tegen de herindeling heeft uitgesproken. Een dergelijk duidelijk oordeel van de bevolking kan niet genegeerd worden. Maar ook in andere gemeenten zagen deze leden dat een duidelijke meerderheid van de inwoners zich tegen de herindeling en daarmee de opheffing van de huidige gemeenten uitspreekt. Zij wezen o.a. op Daarlerveen, Wierden, Ambt Delden en Stad Delden.

Voorts wezen zij erop dat indien, zoals in de meeste plaatsen in Twente, de meerderheid van de bevolking tegen de herindelingsplannen van de regering is, het vanuit democratisch oogpunt een slechte zaak is als de herindeling desondanks wordt doorgezet. Een herindeling onder die condities zal de afstand tussen burger en bestuur alleen maar vergroten en het vertrouwen van de burgers in het bestuur schaden. De menselijke maat blijft daarbij voor de leden van de SP-fractie zwaar wegen.

Voorts merkten de leden hier aan het woord op dat de minister t.a.v.

Twentestad in het huidige voorstel niet heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat de beweerde ruimtenood – volgens de minister het belangrijkste argument voor het voorstel – door de herindeling wordt opgelost. Het voorstel toont niet aan dat de herindeling meer grond oplevert. Ook stelden deze leden vast dat door de gemeenten aangedragen alternatieven voor de herindeling zijn niet voldoende serieus genomen.

Voorzover er in Twente al ruimtelijke knelpunten zijn, dan dienen die naar de mening van de leden hier aan het woord door de betrokken gemeenten in onderling overleg opgelost te worden.

Bovendien leidt het voorstel er toe dat de kwaliteit van het bestuur in Twentestad zeker niet wordt bevorderd. Het is eerder waarschijnlijk dat die kwaliteit achteruit zal gaan.

Het lid van de **OSF** (Onafhankelijke Senaatsfractie) heeft met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Is het de minister bekend dat de regio met een vertrekoverschot kampt, dat massale vergrijzing en uitvaart in het eerste kwartaal van de volgende eeuw ook in de regio Twente zal optreden en dat als gevolg hiervan:

- de maatschappelijke dynamiek zal veranderen;
- de nu nog gesignaleerde ruimtenood ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen verdampt;
- leegstandsgevaar van woningen en bedrijventerreinen gaat optreden

door het ontbreken van bewoners en werkers en derhalve het om die redenen niet (meer) nodig is tot grootschalige herindeling over te gaan?

Kan de minister nog eens uiteenzetten waaruit bij opmaakt dat Twentestad groot genoeg zal zijn om op de Europese kaart te staan en wat het voordeel daarvan is? Wat is hiervan het negatieve effect voor het kennelijk al op die kaart staande maar straks «kleinere» Utrecht? Zijn de mogelijke negatieve afroom-effecten op het niet op die kaart staande maar nabijgelegen Almelo onderkend en in kaart gebracht? En de nadelen voor Deventer?

Wordt het provinciebestuur van Overijssel zwaarder opgetuigd opdat het voldoende robuust zal zijn om de zeer robuust geworden Twentestad in de hand te houden? Zo ja, waaraan denkt de minister en wat gaat het kosten? Zo nee, hoe denkt de minister dan deze enige grote stad in een rurale provincie niet al te autonoom te laten opereren?

Waarom heeft de minister de ondernemingsraden in betrokken gemeenten niet (alsnog) gehoord? Stelt de minister zich niet procedureel te kwetsbaar op als het begrip «mede-onderneming» van toepassing wordt verklaard en het niet horen een verzuim blijkt?

Naar het oordeel van de gemeente Losser is het niet ondenkbaar dat de bij amendement op stuk nr. 16 doorgevoerde grenswijziging tussen Oldenzaal en Losser strijdig is met het bepaalde in artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Wat is de mening van de minister hierover?

Heeft de minister kennis genomen van de uitslagen van de verschillende referenda en enquêtes die in betrokken gemeenten zijn gehouden, ook bij het bedrijfsleven? Moet daaruit niet worden geconcludeerd dat er voor deze herindeling onvoldoende draagvlak bij betrokkenen bestaat en het onverstandig is deze herindeling in deze vorm door te zetten?

Is het niet verstandiger om te kiezen voor een bestuursmodel van intergemeentelijke samenwerking met een sterke provincie, waar het argument van gebrek aan robuustheid voor de samenstellende steden bij Twentestad niet opgaat en voor het zelfstandig blijvende Almelo ook niet? Wat is het oordeel van de minister over de hierover verschenen nota de Cloe?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk