

25ste vergadering

Dinsdag 18 april 2000

Aanvang 10.00 uur

Voorzitter: Korthals Altes

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman, Bierman-Beukema toe Water, De Blécourt-Maas, De Boer, Boorsma, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Castricum, Dees, Doesburg, Dölle, Dupuis, Van Eekelen, Eversdijk, Van Gennip, Ginjaar, Hessing, Van Heukelum, Hirsch Ballin, Hofstede, Van den Hul-Omta, Jaarsma, De Jager, De Jong, Jurgens, Ketting, Kneppers-Heijnert, Kohnstamm, Korthals Altes, Van der Lans, Van Leeuwen, Lemstra, Lodders-Elfferich, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Meindertsma, Pastoor, Pitstra, Platvoet, Le Poole, Rabbinge, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Rosenthal, Ruers, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Stekelenburg, Stevens, Swenker, Tan, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, Veling, De Vries, Van Vugt, Werner, Witteveen, Woldring, De Wolff, Wolfson, Wöltgens en Zwerver,

en de heren De Vries, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Korthals, minister van Justitie, en G.M. de Vries, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat is ingekomen bericht van verhindering van het lid Holdijk, in verband met het bijwonen van een begrafenis.

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van Twente (26353).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Boorsma** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Als een wetsvoorstel zou kunnen spreken, denk ik dat het wetsvoorstel van vandaag een Cheyenne-Indiaan zou citeren. Die placht voorafgaand aan een gevecht te zeggen: "Het is een mooie dag om te sterven."

Wij verkeren in een bijzondere situatie. Wij behandelen een wetsvoorstel dat schriftelijk is verdedigd door minister Peper, waarna de zaak door hem op de stapel af te handelen stukken is gelegd, waardoor een vertraging is opgelopen van meer dan een half jaar. Inmiddels is minister Peper afgetreden en kunnen wij een nieuwe minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begroeten. De CDA-fractie wenst hem sterkte in de nieuwe functie – gisteren was hij hier overigens ook al aan het woord – en hoopt op een vruchtbare gedachtewisseling in dit huis. Bij zijn aantreden heeft hij, begrijpelijk, om enige inwerktijd en dus ook om uitstel gevraagd.

Dat hij het wetsvoorstel thans wil verdedigen, is de koninklijke weg. De regering heeft het voorstel ingediend en dus wil hij het verdedigen, ook al staan de signalen ongeveer alle op rood. Dat hij het verdedigt, betekent dat ik onze kritiek op het wetsvoorstel en op de procedure die is gevolgd door de vorige minister als lid van de regering, toch moet uiten. Ik wil het standpunt van de

CDA-fractie weergeven, zoals vroeger in een goede preek gebruikelijk, in drie punten: de procedure, de inhoud en de toekomst. Eerst dus de procedure.

De regering heeft aangedrongen op snelle behandeling van het wetsvoorstel, zo mogelijk voor het zomerreces van 1999, opdat het wetsvoorstel zou kunnen ingaan op 1 januari 2000. De CDA-fractie heeft goed acht geslagen op de vele verzoeken van de Twentse gemeenten om snel duidelijkheid te verschaffen, en wilde een plenaire behandeling begin september. Zij zag dan ook af van verdere vragen, mede vanwege de geringe kwaliteit van de antwoorden van de regering in de memorie. De PvdA-fractie diende alsnog twee vragen in, waarvan één niet inging op de inhoud van het wetsvoorstel, maar bedoeld was om de minister te helpen een confrontatie met dit huis te vermijden.

Dinsdag 21 februari stond op de agenda van de CDA-fractie de aanvraag van een interpellatiedebat met minister Peper over het voorliggende wetsvoorstel. De reden en het onderwerp: het uitstel door de minister van de definitieve behandeling, door geen antwoord te geven op twee vragen gesteld in het verslag. Diezelfde dag werd in de gemeenteraad van Hengelo gesproken over een brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer, waarin werd aangedrongen op snelle afhandeling om zekerheid te scheppen. De brief ligt er trouwens niet om: wij krijgen onder andere te horen dat de minister pas drie maanden na de indiening van het eindverslag is gaan praten met de vier gemeenten van de zogenaamde Stedenband. Een week eerder ontvingen wij van de provincie Overijssel een brief, ondertekend

Boorsma

door de voorzitters van alle statenfracties, met eenzelfde verzoek.

Het verzoek om een interpellatiedebat te houden heeft het College van senioren niet bereikt, omdat precies op die morgen eindelijk – na vijf en een kwart maand – de nota naar aanleiding van het verslag ons bereikte. Een interpellatiedebat wordt niet vaak gehouden, eens in de paar jaar. In de ogen van de aanvrager is er dan sprake van een bijzondere situatie, waarbij niet kan worden gewacht op een begrotingsbehandeling of een komende wetbehandeling. Van zo'n bijzondere situatie was in onze ogen inderdaad sprake. Was de vertraging in de besluitvorming bestuurlijk acceptabel? Vele Twentse gemeenten hebben schriftelijk en mondeling aangedrongen op snelle behandeling. Immers, er moesten in die tijd vele cruciale beslissingen worden genomen en voorts werd de samenwerking tussen de gemeenten gehinderd door de onzekerheid over de toekomstige verhoudingen.

De CDA-fractie heeft ernstige bezwaren tegen deze gang van zaken: ruim vijf maanden uitstel door de regering, en extra onzekerheid. Eén van de vragen die in dat niet gehouden interpellatiedebat centraal zou hebben gestaan, is: is het lange uitstel te verenigen met de normen van behoorlijke bestuurlijke omgang? De vraag stellen is haar beantwoorden. Uit de brief van de provincie Overijssel citeer ik: "deze onzekere situatie, die politiek en bestuurlijk niet langer aanvaardbaar is" en "Nu er nog steeds geen duidelijkheid is, heeft deze onzekerheid niet alleen een verlamdende uitwerking op de bestuurskracht van de gemeenten, maar heeft dit inmiddels ook vele miljoenen gulden gekost". De behandeling van het wetsvoorstel heeft inderdaad te lang geduurd. Ik ben benieuwd naar de mening van de minister, namens de regering. De vorige minister schreef ook dat "geen der leden van de diverse fracties in het verslag van 14 september 1999 een blijk van afwijzing van het wetsvoorstel gaven". Wij zullen dat maar als een grapje opvatten. De CDA-fractie en meerdere andere fracties hadden immers schriftelijk en informeel duidelijk hun afwijzing van het voorstel laten blijken. Dat hoefde dus niet opnieuw te worden geformuleerd in het eindverslag.

Dan iets over de inhoud. De CDA-fractie is tegen het voorstel, op grond van de argumenten die naar voren zijn gebracht in het verslag, welke aansluiten én bij een behandelingstraditie welke is gestart in juni 1987, én bij het CDA-verkiezingsprogramma. De indruk wordt gewekt door collegae en politieke analisten en in navolging daarvan ook door de media, dat de Eerste Kamer tegen Twentestad is, dat de minister dat snel uit het wetsvoorstel moet verwijderen en dat dan alles koek en ei is. Wij willen toch meer genuanceerd op de zaak ingaan. De gemeenten in Twente, vooral ook de andere gemeenten die betrokken zijn bij het wetsvoorstel, en het volk hebben recht op een uiteenzetting van onze argumenten, ook voor de toekomst als nieuwe herindelingsvoorstellen worden opgesteld en ook voor provinciale bestuurders, als ze hun ideeën laten uitkristalliseren en aan provinciale staten voorleggen. En, "last but not least", ook voor de nieuwe minister. Stel dat het wetsvoorstel wordt verworpen en stel dat hij toch in de aangegeven richting door wil gaan, hoe kijken wij dan tegen het wetsvoorstel aan?

De CDA-lijn, vorig jaar vastgelegd in een notitie van oud-collega Kees van Dijk en collega Maria van der Hoeven aan de overzijde, houdt in dat er plaats is voor grote en kleinere gemeenten, dat wij dus niet per se voor kleinschaligheid zijn en dat wij in het algemeen, uitzonderingen daargelaten, voor samenvoegingen van de kleinste gemeenten zijn. In het verleden is daarvoor wel een minimumgrens gehanteerd van 7500 inwoners. Wij hechten overigens niet aan dat aantal. Onze benadering houdt in dat wij elk voorstel op inhoudelijke gronden willen beoordelen, dat wij een grootschalige operatie niet op prijs stellen en dat wij een "bottom up"-benadering wensen, dus een verdediging op basis van knelpunten welke via herindeling zouden moeten worden opgelost. Gaat immers niet elk wetsvoorstel uit van de constatering dat er een onwenselijke situatie is welke men met het wetsvoorstel wil verbeteren, of dat men een idee wil realiseren om de bestaande situatie nog beter te maken?

Voorts speelt in onze opstelling een belangrijke rol, wat de houding is van de betrokken gemeenten. Daar schuilt wel een addertje onder het

gras dat eerder door ons is opgemerkt: veel gemeentebestuurders die inhoudelijk eigenlijk tegen herindeling zijn, worden door de provinciale behandeling en de daarop volgende behandeling aan de overzijde, waarna de teerling geworpen lijkt te zijn, murw gemaakt en zeggen dan: neem het wetsvoorstel nu maar aan, want er is al voldoende water door in dit geval de IJssel, de Regge en de Dinkel gestroomd. De minister constateert dan dat er een bestuurlijk draagvlak is.

Dat wij dus niet tegen herindeling zijn, blijkt uit de recente behandeling van de herindeling van Drenthe. Weliswaar wat te grootschalig naar onze smaak, maar toch hebben wij, alles afwegende, "ja" gezegd. Het blijkt ook uit de recente behandeling van de herindeling van Schoorl, Bergen en Egmond, en uit de recente behandeling van Hoevelaken en Nijkerk.

Ik wil nog eens op een rij zetten wat onze argumenten zijn op basis waarvan wij onze steun niet aan dit wetsvoorstel kunnen geven. Ten eerste hebben wij bedenkingen tegen de lijn van het voorstel. Die is over de hele linie te grootschalig en dat geldt niet alleen voor Twentestad, maar ook voor de plattelandsgemeenten. Ik wil daarom enkele van die plattelandsgemeenten uit het voorstel nader bekijken, eerst de Hof van Twente.

Het voorstel wil, in navolging van de provincie en de vorige bewindslieden, grote gemeenten, "robuuste gemeenten", wat dat ook moge zijn. In deze casus stelt het voor om vijf gemeenten, namelijk Stad Delden, Ambt Delden, Goor, Diepenheim en Markelo, samen te voegen tot één gemeente, de Hof van Twente. Een plattelandsgemeente van meer dan 30.000 inwoners, welke geografisch begint bij Hengelo en eindigt bij Bathmen. Een plattelandsgemeente met historische stadjes als Stad Delden en Goor, zeer vele kernen en een zeer groot oppervlak. Het gemeenschappelijke, het bindend element is onzes inziens alleen gelegen in het toerisme, al overdrijf ik daarmee enigszins. Maar deze vijf gemeenten samen vormen niet zoals Aruba "one happy island". Integendeel. De grootschaligheid die niet wordt verdedigd op basis van een analyse van problemen, knelpunten en oplossingen, maar op basis van een geloof dat grote, sterke

Boorsma

gemeenten nodig zijn, is een benadering die wij verwerpen. Het voorstel van de zeer grote plattelandsgemeente past niet bij het Twentse landschap en de Twentse cultuur. Wij zijn benieuwd naar de mening van de nieuwe minister op dit punt. De fractie is niet tegen elke samenvoeging, maar gaat dit niet te ver? Overigens hebben wij ook goede nota genomen van pleidooien, onder meer uit Markelo, vóór de Hof van Twente. Dat relativiseert weer onze opvatting op dit punt. Bij veel onderdelen van dit wetsvoorstel zijn trouwens tegenstrijdige geluiden uit het veld te horen.

Dan Vriezenveen en Den Ham. Eerder hebben wij gevraagd waarom Tubbergen sterk genoeg is om zelfstandig te blijven. Als wij dat weten, hebben wij tenminste een maatstaf voor de beoordeling van andere gemeenten die niet sterk genoeg zouden zijn en dus zouden moeten worden samengevoegd. De minister weigerde in de memorie van antwoord op dit soort "detailvragen" in te gaan. Ik herhaal daarom onze vraag: waarom kan Tubbergen wél zelfstandig blijven en Vriezenveen niet? Gevraagd naar eventuele knelpunten in Vriezenveen zegt de minister, die benadering niet te willen volgen. Hij komt met argumenten zoals verwantschap tussen Vriezenveen en Den Ham in het buitengebied "waar de agrarische structuur op de natte uitgeveende gronden grote overeenkomsten vertoont". Wat een argument. Waarop is de samenvoeging van Vriezenveen en Den Ham nu eigenlijk gebaseerd? Niet op het ontbreken van voldoende bestuurskracht, zoals de minister reageert in de memorie van antwoord. Maar toch ook niet op de gemeenschappelijke grondsoort en de ligging aan het kanaal Almelo-De Haandrik? Op die manier zouden Den Helder, Alkmaar en Amsterdam ook verenigd moeten worden, omdat ze allemaal liggen aan het Noordhollands Kanaal. De gemeenten hebben amper bindingen, zo heb ik begrepen. Vindt de huidige minister, met zijn grote kennis van het gemeentewezen en zijn pragmatische instelling, het juist om goed functionerende gemeenten samen te voegen indien niet duidelijk wordt aangegeven wat de meerwaarde is van de samenvoeging, en ook niet duidelijk wordt aangegeven welke problemen in het huidige

functioneren dan zullen worden opgelost?

Dan iets over Rijssen. Waarom verdedigde de regering onlangs in de Tweede Kamer een wetsvoorstel voor herindeling van West-Overijssel waarin zij Staphorst wél alleen zelfstandig wil laten, en eerder het voorliggende wetsvoorstel waarin Rijssen niet zelfstandig kan blijven? Rijssen is een florerende industriële gemeente; de minister zal dat met mij eens zijn. Wat gaat er dan fout? Niets, zegt de minister. Waarom moet er dan gefuseerd worden? Omdat Holten moet fuseren, aldus de minister. Waarom moet dan Holten fuseren? Stel dat de provincie en de minister gelijk hebben. De minister is ook van mening dat Bathmen niet zelfstandig kan blijven. Bathmen heeft zelf een voorkeur om samen te gaan met Gorsse, maar dat stuit op provinciale grensproblemen. Bathmen heeft nadrukkelijk herinnerd aan toegevingen om met een passend voorstel te komen, waarbij een correctie van de provinciegrens de voorkeur verdient, maar die correctie stuit weer op een uitspraak van de Tweede Kamer. Welnu, als dat dan bezwaarlijk zou zijn, wat vindt de minister dan van de suggestie – die overigens niet origineel is – om Bathmen met Holten samen te voegen? Gisteren bereikte ons nog een brief waarin Bathmen dit ook zelf suggereert. Samen met het oostelijk deel van Diepenveen ontstaat dan een homogene plattelandsgemeente. De oostelijke delen van Diepenveen (Okkenburgh en dergelijke) pleiten nadrukkelijk voor samenvoeging met zo'n nieuwe plattelandsgemeente.

Als de provincie en de regering een herindeling wensen, dan wil de CDA-fractie dat er, zoals bij elk wetsvoorstel, een probleemanalyse wordt gegeven en dat beredeneerd wordt waarom het wetsvoorstel naar verwachting een bijdrage kan leveren aan de oplossing van de problemen. De knelpuntenbenadering dus. Die ontbreekt echter. Als de minister zegt dat hij daar geen behoefte aan heeft, is het wonderlijk dat hij in meer recente stukken zegt zich daar juist op te willen baseren. Het gaat hier overigens om de vorige minister. De regering vervalt daarmee wel in het schetsen van taferelen die gewenst zijn om de gemeenten te versterken, om "robuuste gemeenten" te vormen, wat dat ook moge inhouden. In de gemeentelijke praktijk

verzucht men dat de minister niet op de argumenten ingaat, niet aangeeft waarom gemeente X haar zelfstandigheid zou moeten opgeven. Bijzonder is natuurlijk dat wij daar in het voorlopig verslag ook over gesproken hebben. De minister schreef daarna in zijn memorie van antwoord: "het past binnen een jarenlang volgehouden en door de Staten-Generaal vastgesteld rijksbeleid". Dat is een wonderlijke uitspraak. Welk rijksbeleid op dit punt is door de Staten-Generaal vastgesteld? De minister kent ongetwijfeld de verzuchting, in dit huis door collega Wöltgens geslaakt: gaan wij niet eigenlijk te ver met dit soort grootschalige herindelingen?

Ten tweede iets over Twentestad. Dat Hengelo, een gemeente van inmiddels 80.000 inwoners, haar zelfstandigheid zou opgeven, gaat in tegen de wens van de gemeente. Zei overigens de PvdA-fractie bij de behandeling van de herindeling van Rosmalen over dit soort grootschalige indelingen niet: Eens maar nooit weer? Daarbij doelen wij op de schaal. Een overgrote meerderheid wenst de zelfstandigheid te handhaven. Het is niet eerder vertoond dat een zó grote gemeente zou opgaan tegen haar zin.

Is dat overigens een voldoende argument tegen herindeling? Als je een grote gemeente niet tegen haar zin mag laten fuseren, mag je dan wél een kleine gemeente tegen haar zin de zelfstandigheid ontnemen? Zie de herindeling van verschillende gemeenten in Brabant, of de voorstellen voor Diepenheim en Rijssen die ook hechten aan hun zelfstandigheid. Waar ligt de grens? De grens kan moeilijk worden bepaald door de grootte. Belangrijker is het dus om naar de inhoudelijke argumenten te kijken. Ik noem daarbij opnieuw Rosmalen, dat is gevoegd bij Den Bosch. De CDA-fractie was daar toen niet voor, maar naast de vele goede contra-argumenten was er wel een goed argument pro samenvoeging, namelijk: zeer vele inwoners van Rosmalen waren recent afkomstig uit Den Bosch en werkten, winkelden en gingen nog steeds uit in Den Bosch. Kijken wij naar Twente, dan is het evident dat er veel onderlinge relaties zijn tussen Enschede, Hengelo en Borne, maar ook met andere gemeenten in hetzelfde gebied zoals Oldenzaal (zie het ziekenhuis) en Delden (zie onderwijs,

Boorsma

winkel- en uitgaansgedrag). Als die onderlinge vervlochtenheid het argument is voor Twentestad, waarom dan alleen die drie en niet nog meer gemeenten daarbij gevoegd? Als onderlinge vervlochtenheid het argument is, wanneer komt de minister dan met een wetsvoorstel om Amstelveen, de Zaanstreek en het hele Gooi bij Amsterdam te voegen? Oftewel: vervlochtenheid is geen voldoende argument om over het bezwaar van de overgrote meerderheid van de bevolking heen te stappen.

Ik weet dat er ook andere argumenten zijn, van meer bestuurlijke aard, maar het gaat niet aan om die allemaal langs te lopen. Dan zou mijn toch al royale spreektijd nog eens verdubbeld moeten worden.

Onze analyse van knelpunten leert dat er grenscorrecties nodig zijn: Hengelo heeft ruimte nodig voor woningbouw. De bestuurlijke argumenten welke de provincie en de regering hanteren, dwingen niet in de richting van het voorstel. Overigens is het niet zo dat Enschede en Borne echt vóór de fusie zijn. Borne koos primair voor zelfstandigheid en secundair voor een provincie Twente. Wat Enschede betreft: dat is de meest duidelijke voorstander, maar dan gaat het vooral om bestuurders en organisaties in Enschede. Een groot deel van de bevolking zelf is ook weer tegen. Simpel.

Naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting vroeg de CDA-fractie, in welk opzicht de knooppuntfunctie van Twente thans niet goed wordt ingevuld, zodat de vorming van Twentestad geboden zou zijn. In de memorie van antwoord zegt de minister: "nu er geen stadsprovincie Twente wordt ingesteld, is de vorming van Twentestad een adequaat alternatief om de knooppuntfunctie van het stedelijk gebied van Twente tot zijn recht te laten komen". Dat is geen antwoord, geen inhoudelijke discussie, geen gedachtewisseling. Overigens merkt de minister in dezelfde alinea nog op: "Een deel van het probleem zit thans in de onderlinge concurrentie in het gebied." Ja, maar die is er ook tussen Rotterdam en Delft, tussen Delft en Den Haag, tussen Leeuwarden en Drachten, en ga maar door. Een zekere concurrentie is juist goed. Zie ook de opmerkingen van staatssecretaris Ybema op dit punt.

Sprekend over Twentestad heeft de minister enkele minder sterke argumenten gebruikt, bijvoorbeeld over de kaart van Europa. Volgens de minister is een gemeente Twentestad nodig om mee te kunnen doen met de grote Duitse buurgemeenten als Münster en Osnabrück. Maar die benadering is voor de meeste terreinen van gemeentelijke zorg volstrekt zinloos. Op welke gebieden merkt de burger in Twente, dat Enschede of Hengelo te klein is vergeleken met Münster? Er komen méér Duitsers naar het prachtige muziekcentrum in Enschede dan dat er mensen uit Twente naar muziekcentra in Duitsland gaan. In de memorie van antwoord is de minister op dit punt van kritiek al ingegaan. Hij schrijft dan onder andere: "In plaats van twee kleine partners ontstaat er door de vorming van Twentestad één krachtige deelnemer." Thans zijn er drie redelijk grote Duitse deelnemers, en twee redelijk grote, zij het kleinere, Twentse deelnemers. Waarom zou nu een reductie een versterking betekenen? De minister schrijft: "De schaalvoordelen, de efficiënte bedrijfsvoering en de slagvaardigheid van Twentestad versterken in Twente het draagvlak voor samenwerking en verdere integratie in de Euregio." Welke schaalvoordelen? Zijn die in de wetenschappelijke literatuur aangetoond? Welke efficiënte bedrijfsvoering? Papier is gewillig.

Ten derde: de argumentatie achter de inhoud. De minister heeft in zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer zijn verbazing erover uitgesproken, dat in het huidige bestel van internationalisering, e-mail, gezamenlijke vredesoperaties en dergelijke bestuurlijke grenzen in Nederland zo moeilijk zijn te wijzigen. Hij zegt dan: "Maar het toekomstgericht denken, het redeneren vanuit het perspectief van duurzaamheid () overstijgt een technocratische benadering van het herindelingsvraagstuk." Mooi geformuleerd, maar daarom nog niet juist. In welk modern land worden gemeenten wel makkelijk samengevoegd en is in 20 jaar tijd het aantal gemeenten meer dan gehalveerd? In welk land? Is het beleid van het vorige kabinet en dit kabinet niet vooral gebaseerd op een visie die ook ten grondslag lag aan de schaalvergroting van scholen, waar iedereen toch spijt van begint te

krijgen? Zou het verzet zowel van vele burgers als van vele gemeenten en van de CDA-fractie niet gevoeld worden doordat de argumentatie helderder en logischer mist? Met een goed verhaal kan de regering ook impopulaire zaken wel degelijk door de bevolking laten accepteren, kan de regering ook moeilijk liggende wetsvoorstellen wel degelijk óók door de oppositie laten accepteren. Dat gebeurt hier bijna wekelijks. Maar in het thans besproken beleid worden voortdurend ad hoc argumenten toegepast, waarbij je je kunt afvragen hoe dat argument zou uitpakken bij enkele andere gemeenten en waarom het daar dan niet wordt gehanteerd.

Laat ik eens een argument pakken. De regering wil "krachtige plattelandsgemeenten" creëren. Wie kan daar tegen zijn? Echter, wanneer is daar sprake van? Welke zijn de criteria? "Groter" is het paswoord. De provincie heeft in elk geval een inhoudelijk argument gehanteerd. Er is over te discussiëren, maar het lijkt een goed argument: de door de provincie voorgestane noodzaak van voltijdse wethouders. Zonder daar nu op in te gaan, het is een argument. Welk argument hanteert de regering nu, behalve wensen als robuustheid? De argumentatie van de regering is kort, maar niet overtuigend. Volgens de minister vraagt in de plattelandsgemeenten "een veelheid aan vraagstukken om actief beleid". Waar ontbreekt dan thans die actieve benadering, en zal schaalvergroting die actieve benadering dan wél geven?

Eén van de argumenten die regelmatig is en wordt gebruikt, is ruimtelijke verwevenheid. Hoe is dat te operationaliseren? Stad Delden is sterk verbonden met Hengelo, maar toch heeft niemand dat argument gebruikt voor samenvoeging. Reeds in de Middeleeuwen verbaasden buitenlandse reizigers zich over de bevolkingsdichtheid vooral in Holland. Thans is een groot deel van Nederland dicht bevolkt. Het ligt daarom voor de hand dat er veel ruimtelijke verwevenheid is tussen vele gemeenten in Nederland. Ik zei al dat, wat dit betreft, de minister morgen met een wetsvoorstel zou kunnen komen om de Zaanstreek, het Gooi, Amstelveen en Haarlem bij Amsterdam te voegen. De minister hoede zich voor willekeur in zijn keuze van argumenten.

Boorsma

Even terzijde, voorzitter: nu de fusie tussen Almelo en Wierden die ook gebaseerd was op ruimtelijke verwevenheid, al in het voortraject is geschrapt, rijst de vraag of de toevoeging van Aadorp aan Almelo nog wel goed onderbouwd en wenselijk is. Ik zeg niet dat dit niet zo is, maar vraag de minister om hier nog eens op in te gaan.

Een ander belangrijk argument naast ruimtelijke verwevenheid was bestuurskracht. Dat is in onze ogen een belangrijk criterium. Die zou voldoende zijn bij Lossers en Tubbergen. Dat is interessant, want dan zou er een norm zijn. Hoe heeft de minister dan echter gemeten dat het daar voldoende is? Wat zou dan Den Ham, Rijssen of Holten niet hebben?

Ten vierde. Het amendement op stuk nr. 16, waarbij een fors areaal van Weerselo zou overgaan naar Oldenzaal, zint de CDA-fractie niet omdat zonder enig vooroverleg, zonder de mogelijkheid van inspraak, een buurtschap van 300 inwoners die zich thuis voelen in een plattelandsgemeente, bestuurlijk moet verkassen naar een andere, stedelijke gemeente. Overigens heeft noch de vorige, noch de huidige minister daar de hand in gehad; het ging om een amendement. Het oorspronkelijke wetsvoorstel was op het stuk van grenscorrectie ten behoeve van extra grondgebied voor Oldenzaal toch al toereikend? Verder stelt de minister in de memorie van antwoord aan dit huis, dat het in de oorspronkelijk beoogde wijziging plus de wijziging door het amendement-Barth gaat om 130 inwoners. Wie heeft er gelijk? De minister die over 130 spreekt, of Weerselo dat 300 noemt?

Ten vijfde. De minister wil versterking van het openbaar bestuur. Dat is mooi, maar hoe zal dat in concreto uitpakken door aanvaarding van de wet? Wij hebben enkele andere bedenkingen die de minister niet lijkt te kennen of te waarderen, zoals de redelijke kans op een daling van het vrijwilligerswerk, dat uitgerekend in een gebied als Twente nu heel sterk is. De vorige minister heeft bezoeken gebracht aan de vier gemeenten van de door hem beoogde Twentestad. Ik heb de stukken er niet meer op nagelezen, maar heeft hij ook gesproken met de burgemeester van Ambt Delden? De CDA-fractie is daar wél op bezoek geweest en de burgemeester

vertelde toen over de vele activiteiten die gedragen worden door vrijwilligers. Bij een opgaan in een Hof van Twente vreesde hij dat de continuïteit daarvan in gevaar zou komen. Ik noem ook de redelijke kans op kostenstijgingen en dus belastingstijgingen voor de burger. De minister wimpelt dit soort visies meestal weg op basis van één onderzoek van Toonen c.s. Dat is op zichzelf een voortreffelijke rapportage, maar de minister gaat daarbij voorbij aan andere studies.

Ten zesde. Wij hebben de aandacht gevraagd voor enkele financiële kanten van de zaak. De Hof van Twente en enkele andere gemeenten gaan er bij aanvaarding van het wetsvoorstel, waar wij overigens niet van uitgaan, flink op achteruit. Vanuit de regering gezien is dat dus geen argument om het draagvlak voor het voorstel te vergroten. Ook zou de gewenningsbijdrage voor Vriezenveen te laag berekend zijn.

Tot slot van dit tweede onderdeel nog een staatsrechtelijk punt. Meerdere malen is in het verleden in dit huis gesproken over het probleem, dat ministeries zich al voorbereiden op een nieuwe situatie die zal ontstaan na aanvaarding van een wetsvoorstel, nog voordat dat besproken was in de Eerste Kamer. Vooral bij belastingwetten is daar nogal eens sprake van en ik kan mij dit ook wel voorstellen, omdat zo'n wet moet ingaan op een bepaald tijdstip, bijvoorbeeld 1 juli of 1 januari. Van de kant van de regering en door ons werd dan altijd opgemerkt, dat er sprake is van een ongemakkelijke situatie en dat er wel begrip voor is. Nu spreken wij echter over een wetsvoorstel dat tot nu toe op weinig steun kon rekenen. De vorige minister heeft zijn ambtenaren in het najaar van 1999 gesprekken laten voeren met de landelijke gemeenten. Daarover schrijft hij in de nota naar aanleiding van het verslag: "Het is verheugend te constateren dat de gemeenten (met uitzondering van de gemeente Hengelo) hun wettelijke verantwoordelijkheid hebben genomen." Wil de huidige minister namens het kabinet ons diets maken, wat die wettelijke verantwoordelijkheid is? Wordt men wettelijk geacht mee te werken aan de implementatie van een voorstel dat nog geen kracht van wet heeft? De minister meent het niet!

Mijn derde punt, voorzitter: iets over de toekomst. Verschillende gemeenten hebben extra kosten gemaakt ter voorbereiding op de nieuwe situatie na aanvaarding van het wetsvoorstel. Enkele andere hebben gewacht. De meeste gemeenten hebben er financieel nadeel van ondervonden dat zo lang onzekerheid is gecreëerd, niet door de twee vragen vanuit dit huis, maar door de minister. Zie ook de brief van de provincie waarin dit wordt opgemerkt. De CDA-fractie verzoekt de huidige minister om de Twentse gemeenten schadeloos te stellen voor de financiële gevolgen van het wachten door de regering.

Ten tweede: Enschede en Hengelo. Over de bandstad als bestuurlijk concept kunnen wij kort zijn. De PvdA-fractie heeft het ingebracht en daarom wil ik van de PvdA-woordvoerder wel eens horen waarom dat is gedaan. Ik wijs erop dat de loco-burgemeester van Enschede, ook van PvdA-huize, heel kort en duidelijk was in zijn oordeel: de bandstad of stedenband is geen oplossing. Grote verdeeldheid in de PvdA, zo zeg ik onder verwijzing naar de brief van de kamer van koophandel van Veluwe en Twente, met een knipoo. De CDA-fractie denkt dat de PvdA-fractie met de vraag over de bandstad of stedenband geweest heeft in een interessante en misschien wel juiste richting: niet fuseren op deze schaal, maar de Twentse gemeenten Enschede, Hengelo, Borne, Almelo en Oldenzaal onder provinciale regie meer intensief laten samenwerken op de aangelegen terreinen. De drie grotere steden lijken al overleg te voeren, begrijp ik uit onder andere berichten in de pers. Onlangs drong ook de burgemeester van Almelo hier nog sterk op aan, waarbij ik verwijs naar een recente Staatscourant.

Ten derde: de toekomst van de plattelandsgemeenten. Laat de minister in een eventueel nieuw wetsvoorstel, mocht het nu voorliggende verworpen worden, op basis van een probleemanalyse met voorstellen komen. Wij zijn niet op voorhand tegen een zekere opschaling in verband met de kwaliteit van het openbaar bestuur en de eisen die in dit land daaraan worden gesteld, de motivering die waarschijnlijk primair aan het wetsvoorstel ten grondslag lag, maar helaas wat is doorgeschoten. Wij vragen de minister dan wel nadrukkelijk

Boorsma

rekening te houden met het plattelandskarakter van de gemeenten. Al te grote plattelandsgemeenten hebben niet onze voorkeur, zo is duidelijk geworden. Om dat te verduidelijken aan de hand van de zogenaamde Hof van Twente: een samengaan van Stad en Ambt Delden zou zowel door de beide gemeenten zelf als door ons positief worden beoordeeld. Diepenheim heeft onze sympathie, ongetwijfeld gaat alles goed, nóg wel, zodat de bevolking zich afvraagt waarom Diepenheim zou moeten fuseren, maar de eisen gesteld aan het openbaar bestuur worden zwaarder. Een samenvoeging van Diepenheim met Markelo en Goor lijkt de CDA-fractie die toch alleen maar marginaal mag toetsen, gegeven het voorwerk van de provincie niet te vermijden. Bathmen samen met Oost-Diepenveen en met Holten zou ook het overwegen waard zijn. Over Rijssen heb ik al eerder gesproken.

Tot slot, mijnheer de voorzitter. De CDA-fractie wil de minister adviseren om in zijn reactie in eerste termijn dit wetsvoorstel in te trekken. Er waren al berichten, onder andere in de Staatscourant, dat de minister dit zou doen. Ik denk dat de minister daarbij niet geciteerd is, maar dat de pers zelf conclusies heeft getrokken. Wij dringen erop aan om dit te doen en snel duidelijkheid te creëren door een nieuw herindelingsvoorstel te doen, zonder Twentestad, dat op een duidelijk bescheidener schaal de ideeën doorvoert, tegelijk voor Bathmen een oplossing creëert en de samenwerking in Twente tussen de stedelijke hoofdrolspelers kan bevorderen.

Dan rest alleen nog een juridisch hinderlijke, maar zeer interessante vraag, namelijk de relatie met de weliswaar in wijziging zijnde, maar nog steeds vigerende Wet Arhi. Kan de minister inderdaad zelf met een nieuw voorstel komen zolang de huidige Wet Arhi van kracht is, waarin de provincie een duidelijk aangewezen rol heeft? Ik vraag dit de minister nadrukkelijk.

Met meer dan gewone belangstelling wacht de CDA-fractie het antwoord van deze minister af.

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! In de nota naar aanleiding van het verslag komt de

vroeger minister van Binnenlandse Zaken al op blz. 3 tot de uitspraak dat hij "nog meer overtuigd is geraakt van de noodzaak van aanvaarding van dit wetsvoorstel". De minister neemt helder, principieel en indringend stelling voor de vorming van één gemeente die Enschede, Borne en Hengelo omvat. De samenvoeging van Almelo en Wierden moet tot een tweede sterke stedelijke kern leiden. Hij beargumenteerde ook nogmaals de noodzaak van sterke plattelandsgemeenten: "Het enige alternatief voor het bestuur in dit gebied is nu: een sterk bestuur in de steden en in het landelijk gebied, noodzakelijk om de ruimtelijke, economische en maatschappelijke opgaven die voor heel Twente gelden doeltreffend en doelgericht te kunnen aanpakken." Met deze zinsnede is mijn fractie het geheel eens.

De minister is er met de nota naar aanleiding van het verslag echter niet in geslaagd, ons ervan te overtuigen dat zo'n sterk bestuur in de steden noodzakelijkerwijs een fusie tussen Hengelo, Enschede en Borne vereist. Er zijn andere mogelijkheden. Een daarvan, de stedenband, is naar onze mening mogelijkerwijs beter ertoe in staat, het doel van een sterk en evenwichtig bestuur in het stedelijk gebied te bewerkstelligen. Het is de bedoeling, een beslissing te nemen over de bestuurlijke organisatie die 25 jaar moet meegaan. Gezien deze lange termijn is het op rationele gronden noodzakelijk, alle alternatieven voor Twentestad diepgaand te hebben onderzocht. De noodzaak om dit te doen, wordt klemmender als men erkent dat er in dit bijzondere geval zowel heel sterke argumenten zijn voor bestuurlijke schaalvergroting als heel sterke argumenten tegen gedwongen samenvoeging van Borne, Hengelo en Enschede.

De voorstanders van bestuurlijke schaalvergroting hebben er gelijk in dat het nu te vaak voorkomt dat er besluiten worden genomen waarbij onvoldoende recht wordt gedaan aan het hogere belang van de regio als geheel. Zij hebben gelijk als zij wijzen op het ontwikkelingsperspectief van Twente als Europese regio en op de nog bestaande achterstandssituaties in het gebied. Vanuit het bedrijfsleven wijst men op de kwetsbare sociaal-economische positie van Twente. De cri de coeur van de heer Franssen, die zichzelf met

recht "een onvervalste ondernemende Tukker" noemt, spreekt onze fractie aan.

De tegenstanders van gedwongen samenwerking hebben gelijk als zij wijzen op het totaal ontbreken van democratisch draagvlak in Hengelo en op de duidelijke uitslag van een referendum dat op faire wijze is uitgevoerd, als zij vrezen voor vergroting van de afstand tussen bestuur en burger, als zij wijzen op de eigen identiteit van de betrokken steden, als zij eraan herinneren dat concurrentie tussen gemeenten wel eens een feit maar nooit een doel mag zijn en dat bestuurlijke samenwerking tussen gedeeltelijk autonome organen de norm is.

De argumenten pro en contra houden elkaar in een moeizaam evenwicht omdat ze niet tot één noemer te herleiden zijn. In de regio heeft de herindeling een lange en uiterst moeizame voorgeschiedenis, waarin voor iedereen aanvaardbare oplossingen onmogelijk bleken. Er is een diepe impasse ingetreden. De samenwerking tussen de betrokken overheden heeft daar duidelijk onder te lijden. Een keuze is nu geen eenvoudige zaak, geen simpel doorhakken van een knoop, maar een uitweg zoeken uit een dilemma, waarbij de betrokken partijen het respect krijgen dat zij elk verdienen.

Juist het evenwicht van de argumenten en de verschillende aard ervan nopen tot het onderzoeken van een derde weg. Als er aarzelingen zijn in onze fractie om met het onderhavige wetsvoorstel in te stemmen, in weerwil van de lange en zorgvuldige voorbereiding, in weerwil van de uitspraken van de provincie en de meerderheid van de Tweede Kamer, is het omdat wij er absoluut van overtuigd willen zijn dat geen mogelijkheid om een compromis te bereiken, onbepoofd is gelaten. Dit lijkt ons een passende taak voor de senaat als chambre de reflexion.

Onze vragen betreffen dus niet de vorming van sterke plattelandsgemeenten. De wenselijkheid hiervan is overtuigend beargumenteerd en deze gemeenten zelf waren in goed overleg al ver gevorderd bij de voorbereiding op hun nieuwe situatie, terwijl verder uitstel hen zeer zou schaden. Wij zouden op dat punt ook niets willen toevoegen aan de grondige en gedetailleerde behandeling in de Tweede Kamer. Hoewel er zeker kanttekeningen te

Witteveen

maken zijn, vermoeden wij dat er kamerbreed steun bestaat voor snelle invoering van dit wezenlijke onderdeel van het wetsontwerp. Het gaat ons om de juiste bestuurlijke organisatie voor de agglomeratieproblematiek. Hiervoor rust op ons, zoals gezegd, de plicht om alle alternatieven grondig en onbevooroordeeld te onderzoeken.

Waar gaat het dan om? Er is een middengebied tussen gedwongen samengaan en vrijwillige, vrijblijvende samenwerking. Onlangs verscheen het rapport van de stuurgroep Krachtige gemeenten, dat op dit punt helder formuleert dat, ook als door herindeling een optimale schaal voor gemeenten bereikt is, regionale strategische samenwerking nodig blijft. Ik citeer uit dat rapport: "Maatschappelijke vraagstukken en opgaven die zich op het regionale schaalniveau manifesteren, vragen dringend om duurzame, effectieve en versterkte niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten." Het behoorde niet tot de opdracht van deze stuurgroep om onderzoek te doen naar de agglomeratieproblematiek in Twente. De bevindingen van de stuurgroep zijn echter ook hiervoor relevant. Zo zullen, denk ik, nogal wat bestuurders hun ervaringen herkennen in deze passage: "Duurzame, effectieve en versterkte niet-vrijblijvende samenwerking vergt grote inspanningen van het lokaal bestuur. Het gaat daarbij vooral om de bewustwording dat de aard van samenwerking van karakter dient te veranderen. Het gaat om het gezamenlijk herwinnen van invloed op regionale ontwikkelingen en opgaven waarop iedere gemeente afzonderlijk de greep dreigt te verliezen." Terecht concludeert de stuurgroep dat herindeling en samenwerking elkaar dienen aan te vullen.

In dat middengebied tussen gedwongen samengaan en vrijblijvend samenwerken bevindt zich het idee van de stedenband. In deze aanpak blijven de deelnemende gemeenten elk zelfstandig, maar worden zij in een juridisch regime van sterk gecoördineerde samenwerking geplaatst. Wij vroegen de minister, deze en eventueel andere mogelijkheden te onderzoeken. Tot onze spijt moeten wij nu vaststellen dat er van dit onderzoek te weinig is terechtgekomen. De nota naar aanleiding van het verslag verkent de

uitersten maar niet het middengebied. De bandstadgedachte, één gefuseerde gemeente die het hele stedelijke gebied zou omvatten, wordt nogmaals verworpen, maar daar hadden we helemaal niet naar gevraagd. Breedvoerig en overtuigend wordt toegelicht welke bezwaren er bestaan tegen het voortzetten van de nu bestaande vormen van vrijwillige en duidelijk te vrijblijvende samenwerking. Er zijn sterke aanwijzingen voor ongezonde vormen van beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Er is vrees voor de totstandkoming van suboptimale voorzieningen, voor een onevenwichtige verdeling van de lasten en de lusten in het gebied. Dat is allemaal juist, maar de vraag was een andere: hoe kan de vrijwillige en vrijblijvende samenwerking minder vrijblijvend gemaakt worden; hoe kan betere coördinatie worden verzekerd; hoe kan een bestuursvorm gekozen worden die de autonomie in stand laat maar suboptimale oplossingen vermijdt?

De enige mogelijkheid waaraan de nota naar aanleiding van het verslag wel expliciet aandacht besteedt, is een coördinerende en regisserende rol van de provincie als direct democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan. Dit alternatief wordt echter zonder veel omhaal van woorden afgewezen omdat "de provincie zich dan met allerlei details op lokaal niveau en in een sterk verstedelijkt gebied moet bemoeien, hetgeen niet past bij de positie van een middenbestuur". Deze afwijzing van een regisserende rol voor de provincie lijkt onze fractie wel erg kort door de bocht. Er zijn op basis van het thans bestaande wettelijke instrumentarium wel degelijk mogelijkheden om als provincie sturend en corrigerend op te treden wanneer blijkt dat de samenwerkende gemeenten op eigen kracht er niet uit komen. Als regionale gebiedsautoriteit stuurt de provincie onder meer via het streekplan, het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan. Er wordt in Twente, onder regie van de provincie, al gewerkt aan een Twenteprogramma dat gericht is op gemeenschappelijke belangenbehartiging op de terreinen van regionale economie, verkeer en vervoer. Het ligt niet op mijn weg, uitgebreid hierop in te gaan; de betrokken bestuurders in Twente weten er meer van dan ik.

Beschikken over de mogelijkheden voor regie is uiteraard onvoldoende. Ook de stuurgroep Krachtige gemeenten signaleert dat provinciebesturen vaak een te terughoudende positie innemen waar het mogelijk is door regie de samenwerking te bevorderen. Ik teken hierbij aan dat in provinciale kringen juist de laatste tijd veel gepleit wordt voor zo'n coördinerende en regisserende rol voor de provincie, nu de democratische legitimatie van de provincie steeds meer te wensen overlaat. Hierbij bestaat kennelijk de bereidheid, tot bestuurlijke innovatie te komen, maar dat betreft een andere discussie.

Ons probleem is dat ingrepen door een hoger bestuursniveau niet de enige en niet de ideale vormen van verplichtendheid opleveren. Wat zijn er voor andere mogelijkheden? Hierover zwijgt de nota naar aanleiding van het verslag geheel. Het ligt voor de hand, nu iets meer te zeggen over deze mogelijkheden. Ik doe dit met de bescheidenheid van de amateur-politicus die geen diepgaand bestuurskundig en bestuursrechtelijk onderzoek heeft laten verrichten. Ik doe het meer als een juridisch geschoolde burger die hardop nadenkt, dan als een deskundige. Wat dan wel erg voor de hand ligt, is het volgende.

Het gaat bij de samenwerking om activiteiten die grensoverschrijdend zijn of activiteiten van een gemeente die de positie van andere gemeenten in de regio beïnvloeden. Denk vooral aan infrastructuur, milieu, voorzieningen voor gezondheidszorg, onderwijs en cultuur en effectief werkgelegenheidsbeleid. Het gaat dus telkens om grote, zichtbare projecten, waarmee altijd een uitvoerige voorbereiding gemoeid is. Het gaat er dan in de eerste plaats om, de bovenstedelijke belangen te identificeren; dat is niet het probleem. Bestuurlijk kan dan de vrijwilligheid vooropstaan door de vorming van een overlegorgaan waarin de politiek verantwoordelijke en democratisch gelegitimeerde wethouders met elkaar de onderhandelingen voeren, bijgestaan door ambtelijke ondersteuning. Het moet niet omgekeerd zijn: permanent ambtelijk overleg met wethouderlijke interventies. De wethouders leggen verantwoording af aan hun achterbannen. De onderhandelingen moeten zoveel mogelijk in de openbaarheid plaatsvinden, onder onafhankelijk voorzitterschap. Komt

Witteveen

men er niet uit, dan is te denken aan verplichte en bindende arbitrage. De arbiter zoekt eerst een voor alle partijen aanvaardbare oplossing en legt er anders bindend een op. De vrijblijvendheid is zo drastisch verminderd, de kans op suboptimaliteit evenzeer.

Om het evenwicht niet naar de kant van de dwang te laten overslaan, is het zinvol, te investeren in een goede samenwerking tussen de betrokken vertegenwoordigers van de gemeenten. Er moet deskundige begeleiding zijn van het proces, evaluatie van de resultaten en de stijlen van communiceren en aanpassing als het allemaal niet meteen lukt. Het perspectief moet erop gericht zijn, in een overzichtelijke periode van een paar jaar goede resultaten te behalen en uit de vorm van samenwerking die ontstaat, nieuwe lessen te trekken die weer kunnen worden gebruikt voor verdere institutionele vormgeving. Zo worden de deelnemers zelf voorzien van verantwoordelijkheid voor het institutionele ontwerp.

Om er nu weer voor te waken dat de vrijwilligheid omslaat in vrijblijvendheid, kunnen hogere bestuursorganen een zwaard van Damocles boven de samenwerking hangen. Als na uitvoerige evaluatie mocht blijken dat er na vijf jaar nog te weinig vorderingen gemaakt zijn, kan alsnog tot samenvoeging van de gemeenten worden besloten. Door middel van een convenant zouden alle betrokken gemeenten zich van tevoren aan dit scenario kunnen committeren, zodat er geen herhaling nodig is van de discussie die nu al vele jaren gevoerd is.

Deze schets van een mogelijke stedenband is niet bedoeld als een amendement op het wetsvoorstel. Het gaat niet om een gedetailleerd, uitgewerkt scenario dat simpel in praktijk te brengen is, maar om het bieden van een ander perspectief. De uitwerking laat ongetwijfeld vele varianten toe en roept vele politieke keuzes op. Ik hoop dat in onze schets van de stedenband, een schets die gebaseerd is op vele commentaren van betrokkenen in het gebied, onze bezorgdheid om de toekomst van Twente doorklinkt. Wij vinden dat er in de impasse rond de herindeling van Twente een uiterste poging ondernomen moet worden om samen met de minister en met de betrokkenen in Twente een oplossing te bereiken die misschien niet voor

iedereen ideaal is, maar waarmee te leven en te werken is, een oplossing met perspectief. De stedenband is een oplossingsrichting, niet een concreet voorstel. Mijn fractie zou het laatste strijdig achten met de taak van de Eerste Kamer. Wij missen het recht van amendement en dus ook het recht, een welomschreven alternatief gedetailleerd uit te werken en ter besluitvorming voor te leggen. De bespreking van een oplossingsrichting past daarentegen perfect bij de taken van een chambre de reflexion. Nogmaals, wij willen onszelf niet het verwijt kunnen maken dat deze mogelijkheid over het hoofd is gezien.

De heer **Boorsma** (CDA): Dit is een goed verhaal van twintig minuten over drie steden, maar ik meen dat de overige gemeenten in Twente recht hebben op een iets uitvoeriger behandeling door de fractie van de PvdA dan een halve minuut. Nu heeft de woordvoerder van die fractie gezegd dat hij vindt dat de argumentatie voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel voldoende is. Dit mag juist zijn, maar dan vraag ik hem toch, dit eens aan de hand van een casus te verdedigen. Wat zijn in de ogen van de fractie van de Partij van de Arbeid de goede argumenten om Den Ham en Vriezenveen samen te voegen? Ik herhaal even voor zijn gemak dat de minister zelf heeft gezegd dat de bestuurskracht geen probleem is. De argumenten die ik uit de stukken haal, zijn de ligging op dezelfde grondsoort, uitgeveende arme grond, en de ligging aan het kanaal Almelo-De Haandrik. Het klinkt wat demagogisch; dat geef ik toe. Ik zou graag sterkere argumenten geciteerd hebben, maar dat is mij niet gelukt, en ik daag de fractie van de Partij van de Arbeid ertoe uit, op dit soort onderdelen onderbouwd aan te geven waarom zij met zoiets kan instemmen.

De heer **Witteveen** (PvdA): Wij vinden in het algemeen de argumentatie voor de samenvoeging van de landelijke gemeenten overtuigend. In de voorbereiding in de Tweede Kamer is er buitengewoon gedetailleerd en grondig op ingegaan. Het ligt niet op onze weg, het hier in dezelfde mate van detail over te doen. Ik wil de casus van de heer Boorsma dan ook niet uitvoerig bespreken. Ik ben net als hij zeer

benieuwd naar het antwoord van de minister op zijn vragen.

De heer **Boorsma** (CDA): Ik kan mij voorstellen dat de woordvoerder van de fractie van de PvdA niet alles paraat heeft. Ik wil wel een andere casus noemen en horen wat in zijn ogen de goede argumenten daarvoor zijn. Hij zal toch naar mijn verhaal geluisterd hebben en gehoord hebben dat de voorbereiding juist niet grondig en gedetailleerd is geweest. De memorie van toelichting was voor een wetsvoorstel van zo grote omvang zeer kort en er zijn geen andere argumenten genoemd dan robuuste gemeenten, visie, bestuurlijke taken etc. Ik kan ook bij andere voorbeelden de argumenten uit mijn geheugen opsommen. Zeggen dat de voorbereiding en de verdediging door de regering in de Tweede Kamer grondig en gedetailleerd geweest zijn, is echter een miskenning van de feiten.

De heer **Witteveen** (PvdA): Deze beoordeling laat ik graag aan de heer Boorsma. Onze indruk is dat de behandeling van de herindeling in Twente zorgvuldig geweest is. Iedereen heeft de gelegenheid gekregen, argumenten pro en contra naar voren te brengen. Deze zijn gewogen in de Tweede Kamer. Op een wezenlijk punt, namelijk wat er precies moet gebeuren met het agglomeratiegebied, is men echter niet eruit gekomen. Ik heb duidelijk gemaakt waarom men er niet uit kon komen: de argumenten pro en contra zijn moeilijk op één noemer te herleiden. Ik zet graag mijn betoog over dit hoofdpunt voort. De discussies over de indeling van de kleinere gemeenten zijn naar onze mening uitvoerig geweest.

Wat ook bij uitstek in dit huis aan de orde kan komen, is de vraag of herindeling, gedwongen samenvoeging van gemeenten, wel een echte oplossing is voor de gesignaleerde problemen. Ook in gebieden onder één bestuurlijk gezag worden soms suboptimale beslissingen genomen. Beleidsconcurrentie tussen gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van de woningbouw en van de industrieterreinen, beperkt zich niet tot een bepaalde regio maar is een landelijk fenomeen. Na herindeling is wellicht de kans groter dat met alle verschillende aspecten rekening wordt gehouden, maar er zijn zeker geen garanties voor succes. Bij geregis-

Witteveen

seerde samenwerking zijn die garanties er evenmin, maar is de kans er net zo goed. Wij vragen ons bovendien af hoe met het wetsvoorstel de suboptimale beslissingen eigenlijk moeten worden uitgebannen. Er blijven binnen het stedelijke gebied twee stedelijke kernen. Ook daartussen kunnen zich coördinatieproblemen voordoen, bijvoorbeeld bij het beheer van natuurgebieden of de vestiging van fabrieksterreinen. Hoe moeten die worden opgelost? Toch zeker ook weer door een of andere vorm van vrijwillige samenwerking? De omvang van Twentestad zal de noodzaak van binnengemeentelijke decentralisatie voortbrengen. Hierdoor ontstaan echter nieuwe afstemmingsproblemen, die binnen de samengevoegde gemeente niet heel eenvoudig kunnen worden opgelost. Ook de radicale oplossing van de fusie verbergt de mogelijkheid van voortgaande suboptimale afwegingen.

Wij leggen in eerste termijn de minister een aantal vragen voor over de stedenband. Van het antwoord op deze vragen hangt het af hoe wij ons verder opstellen. Wij voeren een open debat, waarvan de uitkomst alleen al daarom niet vastligt. Twee conclusies kunnen echter wat ons betreft al getrokken worden. Ten eerste: wat er ook gebeurt met het stedelijke gebied, er is behoefte aan sterke plattelandsgemeenten. De instelling van deze gemeenten moet zo snel mogelijk plaatsvinden, liefst per 1 januari 2001. Ten tweede: wat dit debat ook voor afloop hebben mag, het zijn de mensen in Twente die met de uitslag verder moeten. Het is belangrijk, dit voor ogen te houden. Dit betekent dat er ook na vandaag constructief bestuurlijk overleg moet zijn en de bereidheid naar elkaar te luisteren, en snel en doeltreffend op te treden. De vorige minister van Binnenlandse Zaken zelf had het daarover toen hij zich in de toelichting op de begroting uitsprak voor een responsief bestuur.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter! De heer Boorsma is begonnen met de minister, de nieuwe minister, welkom te heten, waarbij ik mij graag aansluit.

Vervolgens heeft hij ernstige kritiek geuit op de gevolgde procedure bij de behandeling van dit

wetsontwerp in deze Kamer. Het spijt mij te moeten zeggen dat ik mij ook daarbij van harte aansluit. Ik vind het onverantwoord dat het wetsontwerp zo lang is blijven liggen. Toen het deze Kamer bereikte, hebben wij overwogen dat de onzekerheid in het gebied groot was en dat wij de procedure zo snel mogelijk moesten voeren. Dit hebben wij van onze kant gedaan. Voor het verslag hebben wij ons zeer beperkt: wij hebben ons aangesloten bij enkele opmerkingen van de Partij van de Arbeid, die ten doel hadden, een impasse te doorbreken en het kabinet de mogelijkheid te geven, een andere weg te zoeken. Vervolgens heeft het 5,5 maanden geduurd voordat de nota naar aanleiding van het verslag ons bereikte, terwijl het gaat om een wetsontwerp met zeer grote consequenties voor zeer velen, waarbij hoge kosten in het geding zijn, evenals de positie van functionarissen. Ik begrijp niet dat dit heeft kunnen gebeuren. Het parlement heeft de taak de regering te controleren, maar wij kunnen niet de agenda van een minister beheersen. Al is het niet mijn zaak naar de details van de agenda van een minister te kijken, ik kan mij niet voorstellen dat het bij een onderwerp van binnenlands bestuur dat een hoge prioriteit behoort te hebben en dat zo velen aangaat, drie maanden duurt voordat de minister van Binnenlandse Zaken naar het gebied toegaat om even snel en, naar ik heb gehoord, tamelijk oppervlakkig te overleggen over de nieuwe mogelijkheid die is geoperd. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesproken van het lome Haagse handelen, dat zo schadelijk is. Ik kan het niet rijmen. Ik betreur het zeer dat ik het tegen deze nieuwe minister moet zeggen. Ik had graag minister Peper gevraagd, zich hiervoor te verantwoorden.

Ik concentreer mij in deze bijdrage op de eventuele vorming van Twentestad. Dit hebben wij ook in het schriftelijke verslag gedaan. Waarom hebben wij dat gedaan? Voor iedereen die geen vreemdeling in de politiek is, was het eigenlijk toen al duidelijk dat dit het knelpunt zou zijn en dat hierop het wetsontwerp eventueel zou struikelen. Bovendien hebben wij geen recht van amendement, waardoor wij aan de details van de te vormen gemeenten toch niet veel kunnen doen. Onze overweging was om het

sleutelbegrip, dus de kwestie Twentestad, zo snel mogelijk aan te pakken, zodat het wetsontwerp eventueel wordt verworpen en er iets nieuws kan gebeuren. Zo zou er tempo in blijven. Daarom zal ik ook nu voornamelijk daarover spreken.

Het gaat natuurlijk om de mensen die het betreft. Dit geldt voor praktisch ieder wetsontwerp. Het vindt in dit geval een vertaling in economische bedrijvigheid, in bestuurskracht en in culturele waarden, maar laten wij in onze bestuurlijke ijver niet vergeten dat het erom gaat, welvaart én welzijn van de betrokkenen te verbeteren. Het is echter onvermijdelijk dat de taxatie hoe je dit het best doet, verschillend kan uitvallen.

In discussies over gemeentelijke herindelingen, die vrijwel altijd of misschien wel altijd over schaalvergroting gaan, gaat het gewoonlijk om doelmatigheid. De vertaling hiervan is: economie, ruimtelijke ordening en bestuurskracht. Laat mij echter eens beginnen bij het sociale aspect. De stelling is houdbaar dat mensen zich vaak meer senang voelen in een kleine schaal dan in een grote. Dit is te begrijpen. Je hoeft er de studies van het Sociaal en cultureel planbureau maar op na te slaan om te zien dat de grootste steden in ons land meer criminaliteit kennen, een lager schoolresultaat dan het gemiddelde, een lagere gemiddelde levensduur en nog zo het een en ander. De afstand tot de bestuurders is in een grote stad beduidend groter dan in een kleine. Verder houden mensen van de cultuurhistorie van hun gemeente. Je staat ervan te kijken hoeveel mensen hun vrije tijd besteden aan het bestuderen van de geschiedenis van het kasteeltje in hun dorp of aan het repareren van de molen.

Is het dan financieel aantrekkelijk om in een grote gemeente te wonen? Dat is moeilijk vol te houden. De eerste vele jaren na een fusie is het altijd slechter. Wij herinneren ons de discussie over de dubbelstad Enschede-Hengelo. De gemeentebesturen stelden als eis dat er 45 mln. extra financiële steun van het Rijk zou komen. Dit was blijkbaar nodig. Toen die toezegging er niet kwam, was het over en uit. In de memorie van toelichting wordt voorgerekend dat de nieuwe gemeente 2,4 mln. zal besparen aan bestuurskosten, terwijl de uitkering voor Twentestad uit het Gemeente-

Terlouw

fonds maar 1,2 mln. minder zal zijn dan wat de drie gemeenten nu ontvangen. Maar we weten toch hoe dat gaat? Er zijn vele overgangskosten, afvloeiingen, deconcentratiekosten, reorganisatiekosten. Ik ken geen voorbeelden van burgers die na een herindeling goedkoper uit waren, althans niet in de eerste vrij vele jaren. Ik ken wel voorbeelden van burgers die duurder uit waren. Maar goed, ik weet niet alles. Misschien kan de minister voorbeelden geven van financieel gewin voor gemeenten na een herindeling.

Zijn er dan geen argumenten voor de beoogde herindeling? Natuurlijk zijn deze er, en de voorganger van de minister heeft ze, schriftelijk en mondeling, uitvoerig te berde gebracht. De minister vindt dat er nu maar eens een knoop moet worden doorgemaakt. Dit kan ik mij voorstellen. Je wordt een tikje moe van het gedoe in Twente. Maar doorslaggevend kan ik dat argument niet vinden. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt dat de samenwerking tussen de gemeenten onvoldoende perspectieven biedt om diverse maatschappelijke, economische en ruimtelijke ontwikkelingen bestuurlijk te sturen en uit te voeren. Onafhankelijke gemeenten zullen elkaar beconcurreren op economisch gebied en een suboptimale inrichting bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw realiseren, denkt de minister. Dat kan best zo zijn, maar de vraag is of dat zo erg is. Had concurrentie ook niet voordelen, die veelvuldig ten tonele worden gevoerd door leden van dit kabinet? Trouwens, moeten op grond van dit argument dan niet ook Arnhem en Nijmegen worden samengevoegd? Tilburg en Breda? Venlo en Roermond? Dit klinkt een beetje goedkoop; dat weet ik wel. Wat ik ermee wil zeggen, is dat een herindeling van een dergelijke omvang, nooit eerder vertoond, dit soort vragen oproept. Met andere woorden: er zou een veel bredere, principiële discussie aan vooraf moeten gaan.

De minister voelt niet voor een bandstadgemeente, die, dunkt me, niet veel verschilt van een agglomeratiegemeente, een model dat eerder uit het rijksbeleid is geschrapt. Het belangrijkste argument is dat er geen bestuurlijk draagvlak voor bestaat in het gebied. Dat roept natuurlijk de vraag op of dit draagvlak er wel is voor

Twentestad, waarop ik natuurlijk nog terugkom. De minister ziet ook weinig in een stedenband als kader voor samenwerking. Is deze mogelijkheid op 8 december 1999 met de desbetreffende gemeenten besproken, echt besproken, uitgediept?

Het meest in het oog springende argument in de laatste nota van de voorganger van de minister vind ik dat door de gunstige ligging van Hengelo ten opzichte van infrastructurele voorzieningen een geïsoleerde gebiedsuitbreiding van Hengelo zou leiden tot een neerwaartse spiraal voor Enschede. Zou dit nu echt zo zijn? Enschede beschouwt zichzelf als centrumgemeente in een euregionaal verzorgingsgebied, met een accent op wetenschappelijke instellingen, onderwijsinstellingen en kennisintensieve bedrijvigheid. Dat is het ook. De stad heeft voldoende ruimte om de nodige woningen te kunnen bouwen. Het is met voorsprong de grootste stad van Twente. Het kan zijn dat Enschede voordeel zou hebben bij een fusie met Hengelo en Borne, hoewel men niet moet onderschatten hoe voormalig sterke, zelfstandige gemeenten na een herindeling kunnen blijven ijveren voor hun eigen territorium. Ik wil wel wel aannemen dat de beoogde herindeling gunstig kan zijn voor de economische ontwikkeling van Enschede. Als Enschede echter alleen van een neerwaartse spiraal gered kan worden door de vorming van Twentestad, is er meer aan de hand dan ik in de stukken heb gelezen.

Een groot bezwaar van de vorming van Twentestad vinden wij dat de regionale problematiek – "problematiek" is wellicht te sterk; het gaat om een samenhangend pakket bestuurlijke vraagstukken – wordt opgelost door een stad te creëren die eigenlijk veel te groot is voor de regio. De voorzieningen voor onderwijs, recreatie, cultuur, verkeer en vervoer en dergelijke hebben een regionale schaal, en hierbij zijn heel wat gemeenten betrokken. Moeten de kleinere gemeenten nu gaan opboksen tegen een stad die hun schaal niet een beetje, maar ver overstijgt?

Het is al gezegd: er is geen draagvlak bij de bevolking. Het grootste bezwaar van D66 tegen het plan Twentestad te vormen, is erin gelegen dat de gemeentebesturen van Enschede en Borne de bevolking

niet hebben willen raadplegen. Ik lees artikel 5 van het Europese Handvest inzake lokale autonomie nog maar eens voor: "Wijziging van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan." Even afgezien van de stand van wetgeving inzake referenda, is de vraag of het de wens van de bestuurders is geweest om te weten te komen wat de bevolking er van dacht. Nee, afgezien van Hengelo, is het dat niet. Ik ben mij ervan bewust dat je de bevolking niet gauw meekrijgt voor herindelingen. Ik ben mij ook ervan bewust dat je als hogere overheid soms een maatregel moet nemen tegen de wens van een meerderheid in, al is er bij ons heel wat nodig om ons zover te krijgen. Dat bestuurders bij een zo grote, qua schaal nooit eerder vertoende operatie niet hebben willen weten hoe de mensen wie het aangaat, erover denken, daar heb ik echter grote moeite mee. Het referendum in Hengelo spreekt boekdelen. Bij een enquête onder Hengelose bedrijven, in februari 1999, bleek slechts 19% voor de vorming van Twentestad, terwijl het bestuur van de kamer van koophandel een standpunt pro had uitgedragen. In een enquête onder de bevolking van Borne bleek 12% voor, en in Enschede 33%; 30% weet het niet. Kun je hopen op een succesvolle operatie bij een zo evidente afwezigheid van draagvlak? De minister zal de Amerikaanse uitdrukking kennen: willing people make failing structures work, unwilling people make working structures fail.

Het is uiteindelijk een kwestie van politieke filosofie waarover wij van mening verschillen. Als je opvatting is dat je weet wat uiteindelijk goed is voor de mensen, maar dat ze dit zelf nog niet zien, en je hebt de bevoegdheid, wat doe je dan? Die grens is diffuus, al slaat het bij ons al gauw door in de richting van de verantwoordelijkheid bij de bevolking zelf leggen. Dit heeft te maken met onze opvattingen over emancipatie.

In dit geval is het ook nog de vraag of de vorming van Twentestad wel zo goed is voor de bevolking, de steden, de regio. Wij denken van niet. Er zijn geen duidelijke, wetenschappelijk gegronde aanwijzingen voor dat een schaalver-

Terlouw

groting van deze omvang een positief resultaat heeft. Vaak wegen de nadelen ruimschoots op tegen de voordelen. De synergie-effecten zijn soms gering en de kosten hoog. Schaalvergroting wordt altijd verdedigd met argumenten die te maken hebben met doelmatigheid, economie en bestuurskracht; ik ben hiermee begonnen. Dit heeft te maken met vooruitgang in materiële zin. Zelden of nooit, ook in de stukken, hoor je spreken over cultuurhistorisch besef, het streek-eigene, traditie, de charme van de kleine schaal, van de lokale democratie, de wens om het overzichtelijk te houden, het welbevinden. Natuurlijk kan dit niet altijd de doorslag geven, maar dat deze argumenten zo weinig gebruikt worden, stuit mij tegen de borst. We leven in een tijd van ongekende economische groei en materiële welvaart, en zelfs nu is doelmatigheid heilig. Nogmaals, wij zijn er geenszins van overtuigd dat de vorming van Twentestad de meest doelmatige oplossing is voor de toekomst van Twente. Zelfs als wij dat konden bewijzen, op grond van welke premisse moeten wij dan het primaat van de doelmatigheid aanvaarden, ook tegen de wens van een aanzienlijke meerderheid van de bevolking in?

Het zal de minister duidelijk zijn dat wij met het wetsontwerp in zijn huidige vorm niet kunnen instemmen. Er staat natuurlijk meer in dan de vorming van Twentestad. Voor de senaat, die niet kan amenderen, is het niet bepaald prettig als een wetsontwerp vele gemeenten tegelijk herindeelt. Wij hebben een voorkeur voor aparte wetsontwerpen per nieuw te vormen gemeente. Niettemin kan ik mij, gezien de haast in het gebied, voorstellen dat een nieuw wetsontwerp wordt ingediend waar alleen Twentestad uit is genomen. Ik zou het zeer op prijs stellen als dan toch enkele knelpunten weer worden bekeken, bijvoorbeeld de oplossing van het probleem Bathmen. Er is al gesuggereerd, Rijssen zelfstandig te laten, en Holten en Bathmen samen te voegen. Er zijn misschien enkele dingen meer die kunnen worden geregeld. Desalniettemin wil ik de minister zeggen dat wij, als zo'n nieuw wetsontwerp wordt ingediend, dit niet onwelwillend zullen bezien.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.



De heer **Ruers** (SP): Mijnheer de voorzitter! Over één aspect van het voorliggende voorstel zal er in deze Kamer weinig verschil van mening bestaan, namelijk het aspect dat de behandeling ervan alleen al vanwege de lange duur niet de schoonheidsprijs verdient. Naar mijn mening getuigt de ernstige vertraging van de afhandeling van dit wetsvoorstel van weinig begrip voor de gevoelens van de betrokken gemeenten en haar inwoners. De vertraging is, zoals anderen al zeiden, vooral te wijten aan de handelwijze van de regering, die in het afgelopen jaar en vooral het laatste halfjaar traag en besluiteloos heeft geopereerd. Een zorgvuldige behandeling van een wetsvoorstel is altijd te prijzen, maar mag uiteindelijk niet ten koste gaan van een minimale voortgang en snelheid. Hieraan heeft het in dezen eenvoudigweg ontbroken. Ik ben dan ook van mening dat een excuus van de regering aan de gemeenten en de inwoners van die gemeenten op zijn plaats is. Ik voeg eraan toe dat ik het op dit punt volledig met de heer Boorsma eens ben: waar gemeenten door deze vertraging financiële schade hebben geleden, moet er een genoegdoening komen die voldoende is. Zo'n compensatie lijkt mij haast vanzelfsprekend.

Een tweede opvallend aspect bij dit voorstel is de manier waarop de regering heeft gereageerd op de niet mis te verstane kritiek van het ingeslagen weg vast, terwijl het voor iedereen duidelijk was dat het een doodlopende weg was. Het is mij een raadsel wat de regering hierbij bewogen heeft.

Tegelijkertijd kwam uit de memorie van antwoord van 25 augustus 1999 naar voren dat de regering nauwelijks vatbaar was voor tegenargumenten en reageerde met een herhaling van zetten. De herindelingsleek een doel op zichzelf te worden, los van de concrete omstandigheden en de argumentatie. Meer en meer werd het voor de regering een prestigeproject. De regering verweet de Kamer een

technocratische benadering. Dit verwijt heeft – het hoeft niet te verwonderen – weinig waardering geogst bij de verschillende fracties en in ieder geval bij onze fractie. De reactie hierop van de Kamer in het verslag van 14 september van vorig jaar was dan ook even kort als kritisch. Na lang wachten kwam de regering met haar antwoord, waarbij de Kamer vijf maanden geduld moest betrachten. Het meest opmerkelijke daarbij was naar de mening van de fractie van de SP dat de regering stelde dat zij op grond van nader overleg en nieuwe studie meer overtuigd was geraakt van de noodzaak van het wetsvoorstel. Zo'n opmerking maakt nieuwsgierig: er zou iets nieuws komen; er zouden nieuwe argumenten komen. Dit was ook van belang omdat de regering aangaf dat aan een herhaling van de memorie van antwoord uiteraard geen behoefte bestond. Ik denk dat iedereen dit kon onderschrijven. Wat is dan het bijzondere nieuwe geweest?

Eerst merkte de regering op dat aan het wetsvoorstel een lange weg voorafgegaan is en dat het vele discussies heeft ondergaan. Dit is een open deur, zou ik zeggen. Vervolgens onderkende de regering niet dat gaandeweg de opvatting in het land en zeker in Overijssel over samenvoeging van gemeenten dan wel annexaties en de waardering ervan juist op basis van ervaringen vrij breed verandering hebben ondergaan. Was wat de regering thans voorstelt, wellicht tien jaar geleden nog communis opinio, vandaag de dag liggen de opvattingen en verhoudingen bepaald anders. Hieraan heeft naar mijn mening ook bijgedragen dat meer en meer de menselijke maat en de verhouding burger-overheid aan waardering en gewicht hebben gewonnen. Tegelijk is men, onvermijdelijk, steeds kritischer gaan kijken naar grote gemeenten en grote bestuurlijke concepten als vermeende oplossing voor het democratische tekort, dat toch vrij algemeen wordt gevoeld. In het verlengde hiervan heeft meer en meer de gedachte postgevat dat de op zich gewenste en ook wenselijke versterking van het bestuur niet meer alleen mogelijk is door het vormen van grotere gemeenten. Waarom zou deze bijvoorbeeld niet te bereiken zijn met andere vormen

Ruers

van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten?

Waarom zou men goed functionerende gemeenten opheffen indien de noodzaak daarvoor niet is aange-toond en de betrokken burgers dat niet wensen en niet ondersteunen? Anders gezegd, waar haalt de centrale overheid in een dergelijk moeilijk en ingrijpend proces de legitimiteit vandaan tegenover de burgers en de betrokken gemeenten?

Ook spreekt de regering nu van een groeiende bevolking en nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven, die een groot beroep doen op de schaarse ruimte en de kwalitatieve invulling ervan. Op zichzelf is dat een begrijpelijke constatering, maar daar zijn wij er niet mee. Het is onvol-doende om als doorslaggevend argument te gelden voor een zo diep ingrijpende operatie als de vorming van Twentestad. Dat geldt naar mijn mening ook voor de andere samenvoegingen op het platteland. Ook daar zijn veel vraagtekens bij te zetten. Het vragen naar andere oplossingen is natuurlijk legitiem. Waarom zouden wij deze oplossing omarmen als er andere mogelijkhe-den zijn? Daarover hoor ik de regering te weinig.

Andere door de regering gehanteerde begrippen als "duur-zame ontwikkeling" en "stedelijk knooppunt" betekenen op zichzelf in de gegeven verhoudingen geen voldoende argument voor onderbou-wing van het voorstel, waarbij het overigens opvalt dat de regering nauwelijks ingaat op de negatieve gevolgen van de herindeling. Daardoor gaat de reactie van de regering uiteindelijk een gevaarlijke scheefgroei vertonen.

Vervolgens wordt ingegaan op het begrip bandstadgemeente, maar dat idee ziet de regering niet zitten met als argumentatie vooral de overwe-ging dat er al eerder over is gesproken en nagedacht en dat het idee toen is verworpen. Ik vind dat niet een antwoord dat direct als overtuigend kan worden aangemerkt.

Van hetzelfde laken een pak is daarna het van vele kanten geop-perde voorstel van een stedenband. De regering wijst achtereenvolgens op de grootstedelijke problematiek en de onvoldoende inhoudelijke samenwerking tussen de gemeenten en stelt dat de ongezonde vormen van concurrentie in het stedelijk gebied en de suboptimale voorzie-

ningen belangrijke argumenten vormen voor de vorming van Twentestad. Het valt echter op dat die argumenten niet voldoende worden onderbouwd, terwijl nog minder wordt ingegaan op de mogelijkheden om die ongewenste ontwikkelingen te vermijden of te voorkomen.

Bovendien wordt voorbijgegaan aan het feit dat er als de herindeling niet totstandkomt voor de betrokken gemeenten een nieuwe situatie ontstaat. Als de herindeling van de baan is, zullen de betrokken gemeenten met andere ogen naar de onderlinge verhoudingen kijken. Ik vind dat een heel belangrijk aspect voor de toekomst na dit voorstel. Laten wij niet vergeten dat het voorstel in de afgelopen jaren als een donderwolk boven de regio heeft gehangen. Men moest rekening houden met het wetsvoorstel. De situatie zal heel anders worden als de lucht opklaart, als de donderwolk verdwijnt, als de gemeenten weten dat dit voorstel van de baan is. Er ontstaat dan een nieuwe situatie met nieuwe mogelijkheden en kansen. Men kan dan opgelucht ademen en bouwen aan de toekomst. De nieuwe situatie zal ook nieuwe verplichtingen scheppen voor de gemeenten ten aanzien van de bestaande problemen. Ik noem de woningbouw en de maatschappelijke voorzieningen. Daarvoor zullen oplossingen moeten worden bedacht. Dat mogen de inwoners van de betrokken gemeenten ook van hun lokale bestuurders eisen. Zo werkt de lokale democratie. Ik denk dat de inwoners van de gemeenten via de lokale democratie zeer wel in de gelegenheid zijn om daarvoor te zorgen en daarop toe te zien. Zij zullen juist in de democratie op lokaal niveau, dichtbij het bestuur, in staat zijn om de bestuurders waar nodig te corrigeren. Dat is winst voor de situatie na dit voorstel.

Al met al laat de laatste reactie van de regering sterk het beeld zien dat naar het doel, de herindeling, toe wordt geredeneerd en dat de argumenten tegen de herindeling geen indruk mogen maken, althans ondergeschikt worden geacht aan de argumenten voor de herindeling. Dit leidt tot het grootste knelpunt, de vorming van Twentestad. Dan heb ik nog niet gesproken over de kleinere gemeenten. Ook daar liggen grote problemen. De kritische vragen die door de heer Boorsma zijn gesteld,

kunnen wij ondersteunen. Een heleboel plannen voor de kleinere gemeenten spreken ons niet aan. Ook daar wordt veel te veel het grote als succesvol en als de toekomst gezien.

Voor de SP-fractie wegen de argumenten tegen de herindeling, zoals de wens van de bevolking, de menselijke maat, de verzwakking van de democratische basis en het ontbreken van de werkelijke noodzaak tot herindeling het zwaarst. Wij kiezen voor een andere oplossing en tegen dit wetsvoorstel. Wij zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Eindelijk is het zover: de herindeling van Twente in de Senaat. Allereerst een paar kritische opmerkingen over de voorgeschiedenis, procedureel en inhoudelijk.

Tot groot ongenoegen van mijn fractie, en trouwens van de hele Kamer, heeft het lang geduurd voordat dit herindelingvoorstel plenair kon worden behandeld. Dat lag in hoofdzaak aan de lange tijd die de vorige minister nam voor de beantwoording van het nader voorlopig verslag. Daarin werd het verzoek aan de minister gedaan om de mogelijkheden van een structu-rele samenwerking tussen de steden Almelo, Hengelo en Enschede te onderzoeken. Volgens mijn informa-tie is die samenwerkingsvariant niet serieus aan de orde gesteld tijdens het bezoek van minister Peper aan de regio van december vorig jaar. En ook in de nota naar aanleiding van het verslag wordt die mogelijkheid in kort bestek afgedaan. En daarvoor waren vijf maanden nodig! De verleiding is groot om veel meer te zeggen over de nota naar aanleiding van het verslag. Ik zal die verleiding niet helemaal weerstaan, want ik wil even memoreren de dankbaarheid van de minister voor de waardering die er zou zijn voor de memorie van antwoord. Geen der leden van de diverse fracties zou een blijk van afwijzing van het wetsvoorstel hebben gegeven. Als je een staaltje van selectief lezen wilt vinden, dan heb je hier een mooi voorbeeld. Hoewel deze minister voor deze gang van zaken niet persoonlijk verantwoordelijk is, zou ik van hem toch graag een reactie vernemen.

Schoondergang-Horikx

Ik ben van mening dat de regio zo snel mogelijk al het oud zeer achter zich moet laten en zich moet opmaken voor de toekomst. Daarom zal ik niet ingaan op de echte en vermeende strubbelingen tussen Hengelo en Enschede. Dit herindelingsvoorstel Twente is uitsluitend totstandgekomen omdat na het mislukken van de stadsprovincie Twente er op de automatische piloot is overgegaan tot gemeentelijke herindeling. Dat gebeurde in navolging van het landelijk beleid: geen stadsprovincie, dan gemeentelijke herindeling. En dat is doodjammer.

Op basis van een analyse van de maatschappelijke vraagstukken had de provincie in samenspraak met de regio objectief kunnen bekijken wat de beste oplossing voor de regio zou zijn en dan was men zeker niet op het wanproduct Twentestad uitgekomen. Bovendien heeft de keuze voor Twentestad ertoe geleid dat de rest van Twente moest worden opgeschaald om de verhoudingen nog enigszins in evenwicht te krijgen.

Ik zal niets meer zeggen over het verleden. Mijn fractie wil een richting aangeven voor een oplossing van de maatschappelijke vraagstukken in deze regio. Al meer dan dertig jaar wordt er met tussenpozen gediscussieerd over institutionele vernieuwing van het openbaar bestuur. Die discussie werd in de jaren tachtig weer opgepakt voor de stedelijke agglomeraties. Onderzoek toonde aan dat er maatschappelijke vraagstukken zijn die het gemeentelijk niveau overstijgen. De discussie die toen ontstond, verzandde al heel snel in een theoretische structuurdiscussie van bestuurders. De praktijk van de maatschappelijke vraagstukken stond niet centraal, maar de theorie van de structuur. De aanleiding voor de discussie, de gemeentegrensoverstijgende maatschappelijke vraagstukken, verdween buiten beeld.

De heersende voorliefde voor grote gemeenten werd in 1995 vastgelegd in het beleidskader gemeentelijke herindeling, met een herziening in 1998. Dit beleidskader, in de Eerste Kamer steeds vaker ter discussie gesteld, werd leidraad voor de provincies. Met als gevolg dat bestuurlijk zo ongeveer heel Nederland op de schop is genomen. De laatste tien jaar werd schaalvergroting toegepast onder het motto

dat grote gemeenten beter voor hun gemeentelijke taken zijn toegerust dan kleine.

Vorig jaar echter heeft SGBO, het onderzoeksbureau van de VNG, de uitslag van een onderzoek gepresenteerd, waaruit bleek dat drie kwart van de ruim vijfhonderd gemeenten gebruikmaakt 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. Kun je dan nog staande houden dat grote gemeenten zo veel beter zijn toegerust voor het zelfstandig uitoefenen van gemeentelijke taken dan kleine gemeenten?

Zou het in opmars zijnde overheidsloket 2000 (OL2000) een bijdrage kunnen leveren aan versterking van de kwaliteit van gemeenten, zowel grote als kleine? OL2000 wordt wel eens het alternatief voor samenvoeging genoemd.

Ook de gedachte dat schaalvergroting een gunstige uitwerking zou hebben op de kwaliteit van bestuurders wordt niet gestaafd door de schaarse onderzoeken die zijn gedaan. Het rapport "Gemeenten in ontwikkeling" met als ondertitel "herindeling en kwaliteit" van de auteurs Toonen, van Dam, Glim en Wallagh uit 1998 heeft als enige onomstotelijke conclusie opgeleverd dat gemeenten na herindeling groter zijn geworden. Dat is toch wel iets om even te laten bezinken. Datzelfde geldt voor de afstand burger-bestuur. En iedereen maakt zich toch zo'n zorgen over die kloof tussen burger en bestuur, tussen burger en politiek?

Er kon niet worden vastgesteld of heringedeelde gemeenten beter zijn gaan functioneren. Wel dat heringedeelde gemeenten nog lang kampen met de financiële naweën van de herindeling. Dat laatste wordt bevestigd door een onderzoek van prof. Herwijer.

Dat herindeling grote financiële consequenties heeft, die stelselmatig worden onderschat, wordt weer eens in VNG-magazine bevestigd door de burgemeester van de twee jaar oude gemeente De Wolden in Drenthe. Hij constateert dat samenvoeging van vier financieel gezonde kleine gemeenten een weliswaar grotere, maar armlastige gemeente heeft

opgeleverd. Bovendien betalen burgers meer voor minder voorzieningen.

Wat ook duidelijk werd uit het onderzoek van Toonen c.s. is dat de kwaliteit van een gemeentebestuur niet afhangt van de grootte van de gemeente, maar dat persoonlijke kwaliteiten doorslaggevend zijn voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Wat zo teleurstellend is in de nu al decennia durende discussie over het openbaar bestuur, is het gebrek aan creativiteit. Politici komen niet verder dan meer van hetzelfde. Zijn er maatschappelijke vraagstukken die de gemeentegrens overstijgen? Dan de gemeenten vergroten! Het lijkt wel of maatschappelijke ontwikkelingen aan landelijke politici voorbijgaan. Het is toch bekend dat de regio nu al, maar zeker in de toekomst, de motor is van economische en maatschappelijke ontwikkelingen? Zij moeten toch weten dat maatschappelijke vraagstukken zich in toenemende mate afspelen op regionaal niveau, in regio's die elkaar op de verschillende beleidsterreinen ook nog eens overlappen? Zo'n constatering vraagt om flexibele samenwerkingsverbanden. In een regio zijn gemeentebesturen van elkaar afhankelijk. Ze hebben elkaar nodig. Gemeentebesturen moeten bovendien niet alleen met elkaar samenwerken, maar ook met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Het devies is probleemgerichte samenwerking op maat, toegesneden op de maatschappelijke vraagstukken.

Er zijn regio's die op zoek naar een werkbare situatie die weg van samenwerking al zijn ingeslagen, zoals de regio Amsterdam en de regio Arnhem/Nijmegen, het KAN. Amsterdam en omgeving stond niet bepaald bekend als een regio waar de centrumstad goed samenwerkte met de randgemeenten. Maar ongeveer drie jaar geleden is naast het officiële kaderwetorgaan (ROA), de regionale samenwerking Amsterdam (RSA) opgericht, waarbij de provincie nauw is betrokken. Het gaat om samenwerking met behoud van gemeentelijke autonomie. Met deze nieuwe aanpak zijn resultaten geboekt. Burgemeester Patijn van Amsterdam zei het op de officiële startbijeenkomst van de evaluatie van de RSA en het ROA eind februari als volgt: "Wij zijn als regio erin geslaagd op basis van inhoud

Schoondergang-Horikx

resultaten te boeken. En ook is het gelukt om een zeer intensieve relatie met de provincie op te bouwen." Bij deze evaluatie worden bestuurders, raads- en statenleden, organisaties van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties betrokken. Interessant is dat de vaste Kamercommissie voor BZK vorige week vrijdag een bezoek aan de regio Amsterdam heeft gebracht. Ik ben benieuwd of dat bezoek de Tweede-Kamerleden op andere gedachten heeft gebracht.

Arnhem en Nijmegen hadden jarenlang moeite om door één deur te gaan. Nu werken die steden nauw samen in de regio met als motto: eenheid naar buiten, verscheidenheid naar binnen. De twee steden houden elkaar in de regio in evenwicht.

Binnen het huidige beleid is er geen structurele oplossing voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op regionale schaal. Gemeenten kunnen de maatschappelijke vraagstukken niet alleen oplossen. De provincie is een schaal te groot. Er is dus een of andere vorm van regionaal bestuur nodig. Een vierde bestuurslaag is taboe. De huidige regiobesturen volgens een getrappt systeem voldoen niet. Er is onvoldoende slagkracht en geen democratische controle. Bovendien zitten regiobesturen in het keurslijf van het bundelings- en integratievereiste van de WGR. Maar wat hebben wij dan wel nodig?

Opvallend is dat opeens in allerlei publicaties gepleit wordt voor een andere aanpak. Prof. Van den Berg van de VNG pleit voor samenwerking in regio's, onder verwijzing naar de regio Amsterdam. Prof. Elzinga wijst eveneens op de wenselijkheid van samenwerking op regionale schaal en verwijst daarbij naar een onderzoek dat prof. Anton Zijderveld in Amerika heeft verricht. Burge-meester Vreeman van Zaanstad heeft het over goed nabuurschap: "Bij de toekomst van de regio hoort niet de arrogantie van het getal, maar wederzijds respect." Wethouder Depla van Nijmegen pleit voor andere bestuurlijke omgangsvormen. Men is uitgekeken op structuurdiscussies die tot niets leiden. Men snakt naar een manier om de maatschappelijk vraagstukken daadwerkelijk te kunnen aanpakken. De tijd lijkt rijp voor een andere aanpak.

Zijn al deze signalen geen reden voor de minister om het huidige

beleid te herzien? Het lijkt mijn fractie dat er aanleiding genoeg is om serieus werk te maken van een niet-vrijblijvende probleemgerichte strategische samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau, met behoud van lokale autonomie. Aard en schaal van samenwerking is afhankelijk van aard en schaal van de zich aandienende vraagstukken. De provincie wordt in een actieve rol bij die samenwerking betrokken en dient indien nodig knopen door te hakken.

De door minister Peper ingestelde stuurgroep Krachtige gemeenten heeft onlangs aan deze minister het rapport "Gemeenten: méér dan lokaal bestuur" aangeboden. Hoewel naar de smaak van mijn fractie nog te veel wordt ingezet op gemeentelijke schaalvergroting, wordt daarin toch een interessante gedachte ontvouwd. Kern daarvan is een niet-vrijblijvende strategische samenwerking van gemeenten op regionale schaal, met de provincie in een actieve, maar niet dominante rol. Dat wijkt af van het huidige beleid. Ik hoorde collega Witteveen een uitvoerig betoog houden over de mogelijkheden van niet-vrijblijvende regionale samenwerking. Heeft die gedachtegang iets aantrekkelijks voor deze minister?

Ik kom bij het wetsvoorstel zelf. Laat ik beginnen met het meest omstreden deel ervan: de samenvoeging van Hengelo, Enschede en Borne tot Twentestad. Daarover is al zoveel gesproken en geschreven dat ik niet veel nieuws meer kan toevoegen. Alle argumenten zijn eigenlijk al gewisseld in de schriftelijke voorbereiding. Hoewel, de argumenten zijn door de fracties naar voren gebracht en de minister is er nauwelijks op ingegaan. De discussie over gemeentelijke herindeling wordt ook wel eens een discussie tussen doven genoemd. Ik kan volstaan met te zeggen wat mijn fractie van Twentestad vindt. Mijn fractie vindt het niks.

Wie verzint het om twee steden van die omvang samen te voegen? De verhoudingen in Twente zullen door de vorming van een relatief zeer grote stad worden ontwricht. In andere delen van ons land passen wij decentralisatie in grote steden toe om een gemeente beter bestuurbaar te maken. In Twente zullen wij de problemen zelf oproepen.

Enschede en Hengelo staan hierin tegenover elkaar. Samenvoeging is

tegen de zin van het politiek bestuur en tegen de wil van de inwoners van Hengelo. Maar ook Enschede is niet in zijn geheel voor. Eén wethouder heeft er zelfs zijn politieke lot aan verbonden. En er is een actiecomité "Enschede tegen Twentestad".

Een van de argumenten voor samenvoeging is dat de twee steden die nu met de ruggen tegen elkaar staan, vruchtbaar zullen samenwerken onder één dak. Waar halen ze dat nou toch vandaan? Het is een slecht voorstel; wij moeten het niet doen. Het ziet er naar uit dat een meerderheid in deze Kamer dezelfde mening is toegedaan. Stel dat er geen meerderheid in deze Kamer is voor de vorming van Twentestad. Dan ontstaat een nieuwe situatie. Omdat de Tweede Kamer een amendement om het wetsvoorstel te splitsen en Twentestad eruit te halen, heeft verworpen, blijft de Eerste Kamer niets anders over dan het gehele wetsvoorstel te verwerpen. Als er geen Twentestad komt, blijven Hengelo, Enschede en Borne zelfstandig.

Als er echter geen meerderheid te mobiliseren is voor een zelfstandig Borne met de huidige gemeentegrenzen, zou het volgende overwogen kunnen worden. Richting Almelo zou het buitengebied van Bornebroek bij Almelo gevoegd kunnen worden, zoals in het huidige voorstel, maar dan zonder de kern Bornebroek. Die kan bij Borne blijven. En als wij toch opnieuw de regio bekijken, zou het het overwegen waard zijn om de kern Aadorp bij Vriezenveen te laten en niet bij Almelo te voegen.

Richting Hengelo valt er iets voor te zeggen om Borne-zuid bij Hengelo te voegen. Het regionale bedrijventerrein kan heel goed onder het bestuur van Borne ontwikkeld worden. Op die manier krijgt zowel Hengelo als Almelo uitbreidingsmogelijkheden en blijft Borne robuust genoeg – dat woord hoop ik nooit meer te gebruiken – om een eigen rol te spelen in de stedenband Almelo, Hengelo en Enschede. Wat vindt de minister daarvan?

Ik kom op de andere delen van het wetsvoorstel. Voor de vorming van de Hof van Twente kan mijn fractie geen enthousiasme opbrengen. Het is te grootschalig. Het gaat om plattelandsgemeenten met meer dan 30.000 inwoners over een heel grote oppervlakte. De vijf gemeenten werken prima samen en goede

Schoondergang-Horikx

samenwerking moet niet worden afgestraft. In relatie tot Vleuten-de Meern heeft prof. Elzinga betoogd dat een dergelijk beleid alleen maar tot gevolg zal hebben dat gemeenten niet meer bereid zullen zijn tot samenwerking.

De samenvoeging Holten en Rijssen is naar de mening van mijn fractie niet logisch. Die gemeenten hebben niets, maar dan ook niets met elkaar gemeen. Weet de minister dat in het bedrijfsleven twee van de drie (voorgenomen) fusies mislukken vanwege cultuurverschillen. Ik zal het er maar op houden dat vanwege de opschaling van Twentestad voor het evenwicht gekozen is door opschaling van deze twee gemeenten. Als Twentestad niet doorgaat, hoeft deze samenvoeging dus ook niet.

Dat brengt mij vanzelf bij de positie van Bathmen. Merkwaardig is dat Bathmen geen deel uitmaakt van dit wetsvoorstel. Ik snap wel dat de minister met Bathmen in zijn maag zit, maar negeren is natuurlijk geen oplossing. Bathmen is bij amendement-Kamp door de Tweede Kamer uit het wetsvoorstel Samenvoeging van Deventer, Diepenveen en Bathmen gehaald. Over de positie van Bathmen zou nadere besluitvorming volgen. Bathmen zelf heeft in eerste instantie een voorkeur uitgesproken voor samengaan met Gorssel. Die samenvoeging wordt echter geblokkeerd door de motie Hoekema/Liemburg van februari 1998. Bathmen blijkt nu ook wel iets te voelen voor een samenvoeging met Holten en het oostelijk deel van de vroegere gemeente Diepenveen.

Toeval wil dat de minister ook nog een belofte aan de Eerste Kamer heeft in te lossen. Het gaat om een erfenis van de voorvorige bewindspersoon staatssecretaris Van de Vondervoort. Die belofte betreft het landschappelijk deel van het vroegere Diepenveen: Lettele en Okkenbroek. De Eerste Kamer is toegezegd dat het kabinet zou bevorderen dit deel van het vroegere Diepenveen samen te voegen met een of meer landelijke gemeenten. Op grond van die toezegging heeft de samenvoeging van Deventer en Diepenveen in deze Kamer een meerderheid gekregen. Wordt het geen tijd om deze belofte in te lossen, nu dit gebied toch opnieuw wordt bekeken, en Holten, Bathmen en Diepenveen-oost tot één landelijke gemeente samen te voegen?

Voorzitter! De fractie van GroenLinks is tegen dit wetsvoorstel. Gehoord de bijdragen van de andere fracties zijn wij zeer benieuwd naar de reactie van de minister.

□

Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD): Voorzitter! Het moment is nu daar: eindelijk kan de Eerste Kamer zich uitspreken over een wetsvoorstel dat al sinds juli vorig jaar bij ons ligt. Het was dus maanden wachten, wachten, wachten. Wij werden er soms erg opstandig van, omdat wij weten dat de gemeenten die bij deze herindeling in de provincie Overijssel zijn betrokken, steeds moeilijker bestuurbaar worden, en omdat de bestuurders en ambtenaren in grote onzekerheid verkeren over de toekomst van de gemeente en zij vaak ook onzeker zijn over hun eigen toekomst. De VVD-fractie betreurt niet zeer dat het zo lang heeft geduurd.

Wij gaan vandaag niet zeuren over de vraag waarom het zo lang heeft geduurd, maar toch moet wel duidelijk worden gesteld dat het niet aan de Eerste Kamer ligt. Wij hadden een heel strak schema, dat het mogelijk zou hebben gemaakt de herindeling per 1 januari in werking te laten treden. Wij begrijpen echter wel dat er voor de minister natuurlijk wel een klein probleempje lag: zou er na de behandeling in de Eerste Kamer überhaupt een herindeling komen in Twente?

Is vandaag het moment van de waarheid? Zal er vandaag nu eindelijk een beslissing vallen? Mijn fractie heeft vandaag geen behoefte aan een lang verhaal. In het voorlopig verslag van september 1999 is de VVD-fractie heel duidelijk geweest: "Dit wetsvoorstel is veelomvattend, grootschalig en daardoor in zijn uitwerking onevenwichtig. Het bevat zowel voorstellen om kleine gemeenten her in te delen, alsook voor een samenvoeging van (grote) steden. De minister zal dus niet verbaasd zijn over de bedenkingen die de leden van de VVD-fractie over de 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."

Bij de behandeling van een aantal herindelingswetsvoorstellen hebben vele fracties in dit huis gepleit voor

een minder grootschalige aanpak. Ik geef het voorbeeld van Boekel, Uden en Veghel. Ruimtelijk was een herindeling niet nodig, en dus is het wetsvoorstel verworpen. En laten wij wel wezen, Uden, Veghel, Boekel zijn een stuk kleiner dan Hengelo, Enschede en Borne tezamen. Enschede heeft geen ruimtenood en Enschede en Hengelo groeien niet naar elkaar toe, sterker nog, tussen Hengelo en Enschede ligt een waardevol cultuurlandschap. Hengelo heeft wel ruimtenood en ik zou de minister dan ook graag willen uitnodigen daar een beschouwing aan te wijden. Kan dat opgelost worden zonder herindeling? Wat is de visie van de minister in dezen over Borne?

Veel is er te zeggen over de andere gemeenten die in dit wetsvoorstel worden samengevoegd, dan wel zelfstandig blijven, dan wel worden gesplitst. Wij hebben daar in het voorlopig verslag nadrukkelijk aandacht voor gevraagd en wij willen ons bij deze behandeling concentreren op Twentestad. Nimmer kwam een dergelijk grote fusie voor, het is een soort voorwereldlijke mammoet, die groot en kolossaal uit het oosten oprijst. Het is bepaald angstaanjagend en zo'n mammoet past niet in het Nederlandse herindelingsbeleid. Mijn fractie heeft daar grote moeite mee. De stad wordt dominant in het gebied en trekt de bestuurlijke verhoudingen in het gebied scheef. Prof. Elzinga, een veelschrijvend man, heeft ook over Twentestad een mening. Hij zegt: "Hier wordt geforceerd, dit slaat jarenlang diepe bestuurlijke wonden."

Het kabinet poneert de stelling dat Hengelo over een goede uitgangspositie beschikt, die de economische ontwikkeling van Enschede zou belemmeren. Met alle respect voor dit statement, maar zo kan ik nog wel een paar samenvoegingen verzinnen. Wij zijn niet zo negatief over Enschede. Men versterkt de zwakte niet door de sterke te verzwakken.

Voorzitter! Ik sla mijn passage over het geld over, want ik sluit mij graag volledig aan bij het financiële betoog van de heer Terlouw. De vragen die hij heeft gesteld, onderschrijf ik gaarne.

Er is meer dan het materiële. Is er naar de mening van het kabinet wel een draagvlak voor deze grootschalige herindeling in de regio? Graag

Van den Broek-Laman Trip

zou ik de visie van de minister willen horen over het referendum dat is gehouden over de herindeling in Hengelo. Ik wil daar meteen de mening van de VVD-fractie aan toevoegen, namelijk dat wij geen waarde hechten aan referenda over herindelingvraagstukken. Wat dat betreft verschillen wij dus van mening met de fractie van D66. Bij een referendum over herindelingen weet je van tevoren dat 99% tegen is. De visie van de minister op dit punt intrigeert ons echter zeer.

Dan kom ik bij de vraag die de laatste weken veelvuldig tot ons komt, vooral uit Enschede. Er zijn daar voortreffelijke lobbyisten die ons zeer indringend benaderen: e-mail blijkt een nieuwe manier om de informatiestroom af en toe aardig heftig bij ons thuis te laten komen. De vraag is: als jullie zo nodig dit wetsvoorstel willen verwerpen, geef dan ook maar aan wat wij dan wel moeten doen. Wij onderkennen natuurlijk zeer goed onze verantwoordelijkheid in dezen. Een zo emotioneel beladen en ingrijpend wetsvoorstel verwerp je niet zomaar. Het is echter niet aan ons om ons uit te spreken over hoe de gemeentebesturen in de toekomst hun bestuur moeten inrichten.

Ik maak er wel een algemene opmerking over. De VVD-fractie is van mening dat samenwerken, netwerken, niet in een structuur vastlopen, maar praktisch de voorliggende problemen ter hand nemen de enig mogelijke oplossing is voor Twente. Er moeten concrete afspraken worden gemaakt op de terreinen van ruimtelijke ordening, welzijn en zorg en economie. Er moeten afspraken komen tussen gemeenten met onderscheidende kwaliteiten die elkaar aanvullen en complementair zijn. Wij voelen niet voor nieuwe structuren die van bovenaf opgelegd worden. Op dit punt verschil ik van mening met de geachte afgevaardigde van de PvdA.

Dat alles moet passen binnen ons Nederlands model van drie bestuurslagen, waarbij in dit geval Almelo, Enschede, Hengelo en Borne als gelijkwaardige partners samen met de overige gemeenten in dit gebied de krachten moeten bundelen ter bevordering van de verdere ontwikkeling van Twente. Ook hierover wil ik de minister vragen naar zijn visie. Immers, het kabinet doet de door de meeste gemeenten in Twente uitgesproken bereidheid

tot samenwerking, die ook in het verslag van deze Kamer wordt bepleit, af met de zin: "De oplossingsrichting die vanuit de Kamer wordt aangedragen, wordt door de regering niet gedeeld."

Graag wil ik nog een enkele opmerking maken over het herindelingsbeleid in het algemeen. Wij stellen het kabinet voor zich nog eens te beraden op de vraag of een dergelijke grootschalige herindeling zoals thans voorligt wel de oplossing biedt voor een kennelijk bestaand bestuurlijk probleem. Ik wil daar onmiddellijk aan toevoegen dat wij elk herindelingsvoorstel van het kabinet uiteraard op zijn eigen merites zullen beoordelen. In herindelingsland is nu eenmaal niet een op alle regio's toegesneden model mogelijk. Maar wel is het zeer aan te bevelen om niet met zo'n onevenwichtig herindelingsvoorstel te komen. Ons voorstel zou zijn om in een voorkomend geval het gebied in kleine partjes op te knippen en afzonderlijke wetsvoorstellen te maken. Herindelen in plattelandsgebieden vergt een gans andere aanpak dan herindeling in stedelijk gebied. De VVD-fractie heeft aarzelingen bij de grote uitgestrekte plattelandsgemeenten, die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Wij vragen ons af of daarmee de bestuurlijke problemen worden opgelost en of dit soort gemeenten doelmatiger zal werken.

Ik kom terug op voorliggend wetsvoorstel. Mijn fractie is hier duidelijk over. Wij zijn van mening dat dit wetsvoorstel met zo'n ingrijpende herindeling in Twente niet onze goedkeuring kan wegdragen. Wij geven het kabinet in overweging het wetsvoorstel terug te nemen. Het wetsvoorstel is door het onderdeel Twentestad topzwaar en onevenwichtig. De nieuw te vormen gemeente Twentestad is te groot-schalig. Dit is voor mijn fractie veruit het belangrijkste argument om dit wetsvoorstel niet te steunen. Immers, de betrokken gemeentebesturen zijn groot en krachtig genoeg om zelfstandig een gemeente te besturen. Herindelingen zijn soms noodzakelijk als een gemeentebestuur niet meer alle hem toegewezen taken kan behandelen. Dat is noch in Hengelo, noch in Enschede het probleem. Bovendien is deze herindeling wat Twentestad betreft ruimtelijk niet nodig.

Ik heb al enkele opmerkingen gemaakt over het overige deel van het wetsvoorstel. Ook daar stelt het kabinet ingrijpende herindelingen voor. Ik zal niet alle afzonderlijke gemeenten noemen. Wat de VVD-fractie betreft zit daar nog wel een enkel knelpunt in waar de minister serieus naar moet kijken. Wij zouden het wetsvoorstel positief bejegenen als het grote Twentestad er niet in zou zitten.

Wat de uitkomst van dit debat ook moge zijn – voor de minister zal het na deze betogen geen grote verrassing zijn – tegen de minister zeg ik: haast u, haast u, haast u met het afhandelen van de herindeling in dit gebied.

□

De heer **De Vries** (RPF/GPV): Mijnheer de voorzitter! Collega Holdijk, die namens onze beide fracties in dit debat het woord zou voeren, was door droeve persoonlijke omstandigheden genoodzaakt de behandeling van dit wetsvoorstel op het laatste moment over te dragen. Vanwege de korte voorbereidingstijd zal ik afzien van algemene beschouwingen over dit onderwerp en mij beperken tot een beknopte toelichting op de conclusies van onze fracties terzake. Voor de nadere argumentatie verwijs ik naar de schriftelijke behandeling.

Dit wetsvoorstel is uniek door de beoogde samenvoeging van twee grote steden en een kleinere derde gemeente. Een stedenfusie op deze schaal zouden wij ons mogelijk kunnen voorstellen wanneer het ging om twee steden die volledig aan elkaar waren gegroeid, zodat de grens dwars door de bebouwde kom liep en nog slechts als historisch relict werd ervaren. Daarvan is hier echter geen sprake. Er blijven twee herkenbare steden in de nieuwe gemeente en de rivaliteit zal zich dan naar die ene gemeenteraad verplaatsen.

Het argument voor samenvoeging is vooral de beleidsconcurrentie tussen twee zo dicht bij elkaar gelegen steden. Maar dat argument verteert zichzelf, want na de samenvoeging zal diezelfde concurrentie zich voordoen tussen Twentestad en Almelo en als ook die zijn samengevoegd, met Deventer, enz., enz. De regering heeft naar onze mening eenzijdig oog voor de voordelen van grootschaligheid en

De Vries

onderschat de negatieve effecten. Die zullen sterker zijn naarmate de samenvoeging robuuster is, om dat woord ook maar eens te gebruiken. De massale weerstand onder de bevolking van Hengelo is daar een van. Dat belooft weinig goeds voor de bestuurskracht van de toekomstige gemeenteraad. Ik denk aan 's-Hertogenbosch na de annexatie van Rosmalen. De bevolking van Rosmalen stemde massaal op lokale partijen, terwijl de "gewone" partijen braaf inwoners van Rosmalen op verkiesbare plaatsen hadden gezet. Gevolg: een onevenredig overwicht van inwoners van het kleine Rosmalen in de nieuwe gemeenteraad. Het leek wel alsof Rosmalen Den Bosch had geannexeerd! Dat zou ook hier kunnen gebeuren en anders is het effect dat de bevolking van een deel massaal teleurgesteld is in de luisterbereidheid van de politiek en alle betrokkenheid verliest tot schade van de plaatselijke democratie. Toen de inwoners van Rotterdam zich massaal uitspraken tegen de opdeling van hun stad zwichte de regering meteen, maar de stem van 70.000 Hengeloërs ligt blijkbaar minder zwaar. Waarom? Kortom, in dit onderdeel van het wetsvoorstel ligt voor onze fracties een groot bezwaar om onze stem daaraan te geven.

Maar wat dan wel? Als vandaag duidelijk wordt dat deze samenvoeging niet doorgaat, dan zal er tussen Hengelo en Enschede wel wat zeer liggen – ik durf niet over oud zeer te spreken, maar kersvers zeer – vanwege tegengestelde verwachtingen op dit punt. Wij doen een beroep op beide gemeentebesturen om deze gevoelens zo snel mogelijk opzij te zetten en positief te gaan samenwerken met het oog op de belangen en het eigen karakter van beide gemeenten.

Mijnheer de voorzitter! Mocht de minister met een nieuw wetsvoorstel komen dat afgezien van Enschede gelijk is aan het huidige, dan kunnen onze fracties ook daarvoor niet bij voorbaat hun steun toezeggen. Ik zal niet op alle details van de voorgestelde samenvoegingen en grenswijzigingen ingaan, maar licht er wel een uit, de positie van de gemeente Rijssen. Deze gemeente onderscheidt zich van de andere in Twente door de specifieke godsdienstige samenstelling van de bevolking. Dat vertaalt zich in het gemeentelijk beleid. Het bevremdt ons dat de

regering daaraan geen gewicht wil toekennen in het herindelingsbeleid. De eigen aard van de bevolkingsamenstelling verdient gerespecteerd te worden, ook in het recht op eigen plaatselijk bestuur. Het is ongewenst die eigen aard via schaalvergroting te verwateren met anders samengestelde gemeenten.

De grootte van de gemeente Rijssen kan geen argument zijn voor opheffing of samenvoeging. Voor de kleinere gemeente Holten zien wij, met andere fracties, een goed alternatief in de samenvoeging met de gemeente Bathmen, die nu bij de verschillende herindelingsprocessen in de provincie Overijssel tussen wal en schip dreigt te vallen. Eventueel zouden daarbij het oosten van de vroegere gemeente Diepenveen, nu behorend tot Deventer, en de Gelderse gemeente Gorssel kunnen worden betrokken.

Voor de rest van de Twentse gemeenten wil ik de minister adviseren eerst zijn oor te luisteren te leggen bij de plaatselijke besturen. Wellicht zijn er besturen die, na alle reeds getroffen voorbereidingen, bereid zijn en ervoor voelen de voorgenomen samenvoeging voort te zetten. Dat zou op korte termijn zijn beslag moeten krijgen, zodat men weet waar men aan toe is; de onzekerheid voor de Twentse gemeentebesturen heeft nu lang genoeg geduurd.

□

De heer **Bierman** (OSF): Voorzitter! Wij behandelen dit wetsvoorstel omdat het kabinet heeft besloten om de herindelingsvoorstellen af te handelen die nog in de pijplijn zitten. Ik ben daar blij mee, want dat geeft mij de gelegenheid om nog eens wat dieper op herindeling in het algemeen in te gaan. Wij hebben er al zovele zien passeren, met een afnemend enthousiasme, en met een toenemend enthousiasme voor andere wegen. Toch wil ik mij niet alleen maar tegen dit wetsvoorstel opstellen; ik wil ook iets zeggen over de richting die wij misschien kunnen ingaan.

Ik constateer dat veel termen worden gebruikt met een hoog smaakmakend karakter: "sterk", "vitaal", "robuust", "efficiënt", "bestuurskracht", "voltijdse wethouders", "slagvaardigheid", "op de Europese kaart komen" en zelfs "op dezelfde grondsoort". Met al

deze argumenten heeft men willen betogen dat te herindelen gemeenten zo op de komende 25 jaar worden voorbereid. Als ik het antwoord op mijn vraag naar de mening van de minister over de nota-De Cloe, beter bekend als Stedelijk bestuur in Twente, bekijk, dan zegt de minister eigenlijk dat het herindelingsmodel van kaderwet-taken zwak is, geen toekomstwaarde heeft, dat hij daar niets mee kan, dat die tot vertraging leidt – alsof vertraging niet overal voorkomt, juist in grote steden – dat er een groot gevaar is dat wij in compromissen blijven hangen – ik dacht dat het hele leven daaruit bestond – en dat er verder nog afstemmingsproblemen zijn, maar volgens mij houd je die bij schaalvergroting door herindeling toch ook en verschuif je ze alleen maar. In zijn memorie van antwoord zegt de minister verder dat er eigenlijk sprake is van een hulpstructuur voor verzorgende en uitvoerende taken. Hij vindt dat daarmee de zaak is afgedaan. Als dat de argumentatie is, dan waardeer ik ook wel de eerlijkheid van de minister als hij zegt dat het een kwestie van visie is. Instemmend citeert hij prof. Toonen op blz. 2: "herindeling is onvermijdelijk een kwestie van visie, van normen en waarden en van politiek". Elders zegt hij nog dat het natuurlijk moeilijk is om voorstellen die zijn gebaseerd op visie volledig met argumenten te "bewijzen". Nu, als het een kwestie van smaak is, dan kan ik mij ook voorstellen dat wij onze smaak wat veranderen. Helemaal als er eigenlijk geen ruimtelijke knelpunten zijn op te lossen, althans niet knelpunten waarvoor dergelijke grote herindelingsgeroepen zijn, dan vraag ik mij af of er niet een andere visie mogelijk is.

Is de vergroting van gemeenten een oplossing voor de schaalvergroting? Nee, want als het goed is dan gaat die schaalvergroting door, wat betekent dat telkens opnieuw een wrijving zal ontstaan tussen bestuurlijke grenzen en de grens van de problematiek die men in goede banen wenst te leiden. In mijn ogen betekent dit dat wij eerder moeten werken aan bestuurlijke scholing, zodat men leert omgaan met grensoverschrijdende problematiek; zo is het leven nu eenmaal. Kortom, gemeenten moeten niet zozeer sterk zijn, maar slim worden.

Bierman

Ook een andere vormgeving is natuurlijk denkbaar. Je kunt zeggen dat men bestuurlijk moet meekoppelen, dus dat schaalvergroting ook schaalvergroting in bestuurlijke zin vereist. Je zou net zo goed kunnen zeggen dat het efficiënt is om tegenover schaalvergroting, veranderingsversnelling, vervreemding en specialisatie juist een bestuurlijke contramal te plaatsen: tegengestelden als schaalverkleining en vastigheid, herkenbaarheid en aanwezigheid: een openbaar bestuur om de hoek. Mensen raken door internationalisering al zoveel vastigheid kwijt dat het wellicht verstandig is om een bestuurlijk concept in het leven te roepen dat vastigheid, nieuwe plechtankers biedt. Deze herindelingsvoorstellen zijn eigenlijk een voorbeeld van de schijnefficiëntie die wordt beoogd zoals met het van de tram halen van de conducteur. Men doet dat onder het mom dat het doelmatig is, maar wij zien nu dat die conducteur om heel andere redenen dan kaartverkoop weer teruggebracht moet worden. Er vindt namelijk een verschraving plaats van normen en waarden. Door schade en schande wijs geworden keert de conducteur terug. Het is hetzelfde streven naar "nieuwe" efficiëntie dat ten grondslag ligt aan het stationeren van meer blauw op straat in gebieden die niet werkelijk onveiliger geworden zijn, maar waar het gevoel van onveiligheid groter is geworden. Mensen hebben het gevoel dat er steeds meer gebieden zijn waar geen orde, geen rust en geen verantwoordelijkheden aanwezig zijn. Met het oog hierop zou ik het buitengewoon efficiënt vinden als bij wijze van experiment op andere elementen de nadruk wordt gelegd en als de overgebleven kleine gemeenschappen juist zouden worden gezien als "een basisvoorwaarde voor het aankunnen van grootschalige avonturen".

Ik wil nog een andere vorm van efficiëntie naar voren brengen – wij spreken hier immers over onze visies – en wel "rust in de tent". Er wordt voortdurend een argumentatie gebruikt die niet echt is onderbouwd en als gevolg waarvan hele gemeenschappen in rep en roer worden gebracht. Verder blijft men jarenlang in onzekerheid over allerlei zaken. Ik denk dat nu het moment is gekomen om met een visie te komen die wel goed is onderbouwd, ook al

kan dat ertoe leiden dat een bepaald herindelingsproject nagelaten zou moeten worden. Ik zeg daarmee niet dat er niets moet gebeuren. Ik denk alleen dat op deze manier zekerheid aan gemeentes kan worden gegeven inzake de beleidskoers. Gemeentes moeten weten dat wij het in de toekomst met elkaar en van onderop gaan doen voorzover de problematiek dat vereist.

Gemeentes zouden op agendapunten met elkaar samen moeten werken als beide gemeentes een bepaald punt als een probleem zien. Op die manier kan men komen tot wat ik "besturen in verbondenheid" zou willen noemen. Het voordeel hiervan is dat men in een geleidelijk proces naar het besef toegroeit dat een probleem niet altijd binnen één gemeente kan worden opgelost. Dat is een heel andere benadering dan pardoos een gemeentegrens wijzigen. Er zijn met een dergelijk, meer geleidelijk proces inmiddels goede resultaten behaald. Mevrouw Schoondergang verwees in dit verband terecht naar de regio Amsterdam en de regio Arnhem/Nijmegen. In betrokken gemeentes is men tamelijk enthousiast. Bovendien wordt in deze gemeentes gestuurd op inhoud en niet op ideologie. Ook dat is een vooruitgang. Eventueel kan een dergelijk proces de basis zijn voor functionele argumenten voor een herindeling. Hiermee kom ik tegelijkertijd bij de kern van mijn betoog en bij hetgeen mijn credo zou zijn: laten wij alleen van onderop herindelen en anders niet. Er moet een draagvlak zijn, zo niet dan kunnen wij het wel vergeten.

De huidige situatie pleit ogenschijnlijk tegen gemeentelijke samenwerking. Ik wijs erop dat het gebrek aan consistentie in de handelwijze bij de herindelingsvoorstellen er niet toe heeft bijgedragen dat de gemeentes die staan voor hun eigenbelang zolang zij niet zijn heringedeeld, weten welke koers moet worden gevaren. Ik wijs in dit verband nog maar eens op de samenwerking die al is gerealiseerd door gemeentes die niet sterk maar slim waren. Dit heeft nogal eens geleid tot het opslokken van die gemeentes door de grote buur, zie Deventer-Diepenveen en Utrecht-Vleuten-De Meern. Een gemeente die dit weet en tot een samenwerkingsconcept moet worden verleid, zal daar niet aan beginnen, want dat kan later een argument zijn om haar op

te slokken. Zo'n gemeente werkt dan waarschijnlijk liever "onder de roos" samen. Die samenwerking is er en het is dan ook onterecht dat er wel eens wordt gesuggereerd dat het een grote bende in Twente is, omdat de minister een half jaar niet heeft geantwoord. Gemeentes weten immers donders goed dat zij dan wel niet boven tafel maar dan toch onder tafel met elkaar samen moeten werken om de regio te laten functioneren. Door opportunisme gevoed maakt men van de potentie die het samenwerkingsconcept heeft nu geen sterk punt.

Ik nodig de minister uit hier doorheen te kijken en zich te realiseren dat het op dit moment niet is wat het lijkt. Nederland is namelijk geen BV; Twente is geen BV en wat ogenschijnlijk inefficiënt is, kan buitengewoon efficiënt zijn. Dat geldt zeker voor de komende 25 jaar, want in deze periode zullen de ontwikkelingen zich zeker niet in het verlengde van het heden voltrekken. Laat ons daarnaar handelen en laat de minister dit herindelingsvoorstel intrekken.

De vergadering wordt van 12.15 uur tot 13.15 uur geschorst.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter! Ik wil de leden die een attent woord van welkom in mijn richting gesproken hebben, hartelijk daarvoor danken. Ik ben enigszins abrupt verschenen op het toneel waar de discussie over Twentestad gevoerd wordt, namelijk in de laatste fase. Ik hoop dat wij vandaag in staat zijn om in ieder geval op enkele hoofdpunten helderheid te verschaffen.

Ook hier geldt, dat het proces tot een helder eind gevoerd moet worden. Ik zal daarover aan het eind van mijn eerste termijn nog het een en ander zeggen. Litis finiri oportet. Het heeft te lang geduurd. Ik trek het mij aan dat vanuit de Kamer ernstige kritiek is geuit op de langdurige behandeling van dit wetsvoorstel. Ik zal bij volgende gelegenheden proberen daar zeer strak de hand aan te houden. Ik vind dat dit soort onderwerpen inderdaad a tempo behoren te worden afgewerkt. Er zijn namelijk zoveel mensen betrokken bij deze besluitvorming dat helderheid op een redelijke termijn geboden is.

De Vries

Natuurlijk moet een en ander niet ten koste gaan van zorgvuldigheid. De leden die daarop – ook in vermanende zin – gewezen hebben, hebben gelijk. Ik zal mijn uiterste best doen niet in procedures terecht te komen waarbij mensen niet meer weten of er nog vooruitgang geboekt wordt op een dossier. Liever tot conclusies komen en dan maar knopen doorhakken, dan eindeloos doorgaan.

Voorzitter! Ik wil beginnen met de leden van uw Kamer zeer te danken voor hun inbreng bij dit wetsvoorstel. Zoals reeds gezegd, zouden wij vandaag tot een afhandeling van dit wetsvoorstel moeten komen. Dit wetsvoorstel betreft de samenvoeging van een groot aantal gemeenten. Het is duidelijk dat dit wetsvoorstel gedomineerd is door de discussie over een belangrijk onderdeel daarvan, namelijk Twentestad. Ik zal daarop straks nader ingaan.

Voordat ik tot beantwoording van enkele inhoudelijke opmerkingen kom, wil ik eerst diegenen danken die in deze procedure een rol hebben gespeeld. Dat is in de eerste plaats het provinciebestuur van Overijssel. Dat heeft een grote inzet getoond om de discussie op een goede wijze mogelijk te maken. Dankzij die actieve opstelling van de provincie hebben wij in ieder geval de afgelopen jaren intensief met elkaar kunnen spreken over wat ons te doen stond. Mijn dank geldt ook al diegenen die bij dit proces betrokken zijn geweest: de gemeentebesturen, maatschappelijke organisaties, actiegroepen en betrokken burgers. Het is van groot belang dat niet alleen degenen die functioneel en institutioneel een rol spelen, maar ook degenen die zich dit aantrekken – de burgers – ruim de gelegenheid krijgen om hun zienswijze over dit soort voorstellen duidelijk te maken. Dat is hier gelukkig ook gebeurd.

Dan is vandaag het woord aan de wetgever. Die moet tot een afronding van dit proces komen. U bent een belangrijk onderdeel van die wetgever en die taak is niet gemakkelijk. Die taak is niet gemakkelijk, want hoe je het ook wendt of keert en hoe je ook denkt over de inhoudelijke merites van voorstellen als deze, het is algemeen bekend, dat zij veel emoties losmaken en aanleiding zijn voor het voeren van lange discussies. De kijk op wat er moet gebeuren wil nogal

eens verschillen. Dat is niet zozeer een kwestie van smaak, maar soms ook van visie. Wat denken wij dat het beste is?

In dit kader zeg ik nogmaals, dat de zorgvuldigheid en de behoefte om elkaar te overtuigen natuurlijk niet dusdanige proporties mogen aannemen, dat daarmee andere belangrijke elementen in het proces worden aangetast. Dat heeft ook te maken met de voortvarendheid. Mensen moeten zeker weten dat met de besluitvorming voortgang wordt geboekt, want ook de wijze van besluitvorming legitimeert uiteindelijk de uitkomst van een proces. De zorgvuldigheid die daarbij betracht wordt, is één aspect en het tempo een ander.

De behandeling van dit wetsontwerp is begrijpelijkerwijze door veel leden van de Kamer aangegrepen om algemenere beschouwingen te houden over herindelingen. Verschillende leden hebben uiteengezet hoe hun partij erover denkt of hoe zij er zelf over denken. Er zijn ook heel veel vragen gesteld over de criteria die bij herindelingen zouden moeten gelden. Ik heb aandachtig naar de opmerkingen geluisterd. Ik wil de leden om compassie vragen voor het feit dat ik daarop vandaag niet in volle omvang kan ingaan. Wat mij vandaag te doen staat is datgene wat de leden gezegd hebben herleiden tot de vraag: hoe gaan wij verder met dit wetsvoorstel? Die vraag is aan de orde. Bij gelegenheid en als ik mij nader verdiept heb in de verschillende beschouwingen die vandaag zijn gehouden en als ik ook de grote aantallen dossiers die in de afgelopen jaren met betrekking tot dit onderwerp zijn opgebouwd heb bestudeerd, zal ik graag met deze Kamer ook in meer algemene zin over herindelingen discussiëren. Bij deze Kamer is het wetsvoorstel ARHI ingediend. De behandeling daarvan zou een goede gelegenheid zijn om na te gaan hoe wij met herindelingen in ons land moeten omgaan. Nu zou het voor mij praktisch onmogelijk zijn om op alle beschouwingen in te gaan en om daarbij alle relevante gezichtshoeken te betrekken. Daarvoor moet ik echt meer tijd nemen. Het is namelijk heel belangrijk te weten welke stellingen wij ten aanzien van herindelingen gaan innemen.

Voorzitter! Op een aantal vragen wil ik kort ingaan. Veel leden hebben

gevraagd: wat zijn nu sterke gemeenten, waar streven we naar en wat is robuust? Ik hoorde een van de leden zeggen: ik wil dat woord nooit meer horen. Dat is te betreuren. Het woord "robuust" is een heel goed woord. Daar kunnen wij ons ook iets bij voorstellen. Wat is een vitale gemeente? Wat is een sterke gemeente? Dit zijn geen vragen van vandaag of gisteren en ik wil hierover, zeker in het licht van wat ik zojuist zei, nu ook niet in extenso spreken. We spreken hierover al net zolang als we in Nederland bezig zijn met gemeentelijke herindeling. Het goede van de discussie is, dat zij ons telkens tot voorzichtigheid maant en voorkomt dat wij al te drastisch bezig zijn. De discussie kent nog een positief aspect. In de loop van de vele jaren hebben wij voortgang geboekt op dit dossier en kennelijk hebben wij bij de besluitvorming, soms ad hoc, soms volgens een bepaalde gedachtelijn, vast kunnen stellen welke bestuurskracht we een gemeente willen toekennen. Het besluit is uiteindelijk wat telt.

De geachte afgevaardigde de heer Boorsma heeft herinnerd aan het criterium dat door sommigen wel eens in de discussie wordt gehanteerd: moeten er fulltime wethouders zijn? Dat is waar, maar de vraag wanneer je een fulltime wethouder hebt, is door de wetgever eerder beantwoord dan de vraag: wanneer heb je zo'n bestuurder nodig? In de vraag ligt dus ook weer het antwoord besloten. Uiteindelijk zal het een kwestie van weging zijn waarmee wordt bepaald van welke omvang wij de gemeente willen laten zijn met het oog op de taken die wij haar willen toevertrouwen.

In een vorig bestaan heb ik uiteraard vele malen met dit soort discussies te maken gehad. Gelukkig veelal in abstracte zin, omdat de organisatie waar ik bij werkte, de VNG, wel uitkeek voordat zij zich met concrete voorstellen bemoeide. Ik hoop dat zij die lijn nog lang blijft volgen. De discussie cirkelt altijd om de vraag wat wij willen dat gemeenten kunnen doen in ons land en wat zij dan nodig hebben aan bewerktuiging, menskracht en bestuurskracht. De antwoorden die daarop in de loop van de tijd gegeven zijn, zijn natuurlijk weer verschillend. Ik heb niet de indruk dat wij alleen aan knelpunten moeten denken, maar dat wij gehouden zijn in het openbaar bestuur om vooruit te kijken. Op het

De Vries

moment dat er echt een knelpunt is en mensen niet verder kunnen, is het eigenlijk al te laat. Wij hebben de opgave om ook een beetje vooruit te kijken en ons af te vragen of wij straks, over 5, 10, 15, 20 jaar, die opgave nog aan kunnen. Hebben wij dan wel voldoende bestuurlijke power en menskracht georganiseerd om ervoor te zorgen dat die belangrijke taken die wij in Nederland over het algemeen graag aan de gemeenten toekennen, op een goede manier door die gemeenten behartigd kunnen worden?

De afgelopen decennia is er op dat punt het nodige gebeurd. Ik heb in een vorige hoedanigheid mogen meewerken aan een zeer omvangrijke decentralisatieoperatie. Die heeft bij de gemeenten ook het nodige aan verplichtingen en verantwoordelijkheden neergelegd, die men toch maar weer moet waarmaken. Ik hoop die discussie nog met u te voeren. Het is echter van belang dat als wij geloven in decentralisatie van bestuur zo laag mogelijk – u vindt in mij altijd een overtuigd decentralist, want daar ligt volgens mij de grote kracht van ons openbaar bestuur – wij er tegelijkertijd zorg voor moeten dragen dat dat decentrale bestuur in de omstandigheid verkeert, dat het de taken, die wij graag zo dicht mogelijk bij de burgers willen laten verrichten, goed kan verrichten. Wij moeten hen daar de instrumenten voor geven en ervoor zorgen dat zij de middelen en de deskundigheid hebben om met al die lastige problemen, die wij graag door decentrale bestuur laten oplossen, ook op kunnen lossen. Je kunt niet een decentralist zijn en tegelijkertijd zeggen: ze moeten maar zien hoe zij daarmee uit de voeten kunnen. Wij hebben ook een verantwoordelijkheid. Vanuit die opvatting, die naar mijn smaak tot een van de meest vruchtbare in onze bestuurlijke traditie behoort, hebben wij de opgave om ervoor te zorgen dat het bestuur daar dan goed voor is toegerust.

Wie komt het antwoord op de vraag dan toe? Uiteindelijk de wetgever. Wij stellen het namelijk gezamenlijk in wetgeving aan de orde. Dat neemt niet weg dat daar op het decentrale niveau belangrijke inzichten over bestaan. Wij zien de laatste tijd gelukkig dat een aantal gemeenten – dat heeft ook te maken met de intensieve discussies die wij op dit gebied hebben gevoerd –

vrijwillig de eigen positie ter discussie stelt, zonder dat er druk is. Men leest natuurlijk ook de tekens aan de wand en men vraagt zich af of zij wel verder kunnen. Die vraag speelt bijvoorbeeld heel nadrukkelijk in het gebied Haaglanden. Daarover moeten wij binnenkort echt tot besluitvorming komen. Die procedures lopen ook al veel te lang en wij gaan steeds van alternatief naar alternatief. Wij houden daarmee heel veel mensen van het werk, maar wij zijn niet in staat om op een gegeven moment te zeggen: dit vinden wij ervan. Dat is toch hetgeen wij op dit gebied van wetgeving, dat in wezen een bestuurlijke handeling is, voor elkaar moeten krijgen.

Er zijn gemeenten die zeggen: in de context waarin wij bestaan, zijn wij te klein; wij zijn te kwetsbaar en wij kunnen geen weerwerk leveren in de relatie met andere gemeenten en dat betekent dat wij onze burgers op termijn tekort doen, omdat die niet de belangbehartiging en de bestuurlijke vertegenwoordiging krijgen, die zij verdienen. Ik noemde al het voorbeeld van Haaglanden. Dat is een gebied dat ik zeer goed ken. De heer Boorsma zal het met mij eens zijn dat het soms voordelen heeft om een gebied goed te kennen, want dan kun je er meer over zeggen. De gemeente Nootdorp heeft bijvoorbeeld zelf gezegd: wij zijn te klein, wij moeten iets anders; wij moeten aansluiting zoeken bij een ander gebied. Dat zie je meer in het land en ik meen dat het een heel belangrijk signaal is. Het is echter niet het enige. De provinciale bestuurslaag is er ook niet voor niets. Wij hebben de bevoegdheid en de opdracht om ervoor te zorgen dat ook de bestuurlijke organisatie in een provincie adequaat is. Provinciebesturen weten over het algemeen vrij goed te meten wat er in de provincies nodig is. De heer Pastoor is betrokken geweest bij een grootschalige herindeling in Drenthe. De heer Boorsma vond die operatie is iets te groot van opzet, maar desondanks vond ik het een hele prestatie. Het is de taak van de provincie om hieraan een bijdrage te leveren qua maatvoering, evenwicht en bestuurskracht.

Ik dank in dit opzicht de provincie Overijssel, die zowel ten aanzien van West-Overijssel als ten aanzien van Twente voorstellen heeft gedaan die in de staten op brede steun konden rekenen. In de toekomst komen er

nieuwe voorstellen aan de orde, waarbij weer andere afwegingen gemaakt worden. Het is gevaarlijk om alles met één schaarste te knippen. Regio's en constellaties zijn niet altijd vergelijkbaar. In dit geval is de rol van de provincie buitengewoon belangrijk.

Uiteindelijk moet het kabinet een oordeel geven. In dit geval heeft het kabinet het provincievoorstel overgenomen. De Tweede Kamer heeft dit behandeld en nu is het in de Eerste Kamer aan de orde.

Voorzitter! Eén van de woordvoerders heeft gezegd dat met dit wetsvoorstel de koninklijke weg wordt gevolgd. Naar mijn mening is dit overigens de enige route. Als de Tweede Kamer zich over een wetsvoorstel heeft uitgesproken, behoort de Eerste Kamer zich daar ook over uit te spreken. Mij is wel gesuggereerd om het voorstel terug te nemen, maar dat kan je in het openbaar bestuur natuurlijk niet doen. Wij dienen in het publiek verantwoording af te leggen over de gemaakte keuzen. Er was maar één procedure mogelijk, namelijk vandaag hierover met de Kamer te debatteren. Ik ben de Kamer er erkentelijk voor dat zij mij enige tijd heeft gegeven om mij in de geschiedenis van het wetsvoorstel te verdiepen.

Er is gevraagd hoe belangrijk de rol van de burgers is. De heer Terlouw meent dat referenda van wezenlijk belang zijn, maar mevrouw Van den Broek geeft daar niets om. Het is goed dat burgers zich indringend zich met deze problematiek bezighouden. De procedures bieden daar ook alle mogelijkheden voor. Er is veel ruimte voor inspraak. Er worden overigens ook veel uitspraken van burgers gevraagd. In Haaglanden heeft een aantal gemeenten een referendum gehouden met als centraal thema dat men niet wilde dat als gevolg van een herindeling Den Haag aan hun grondgebied kwam.

Voorzitter! Referenda zijn een goed middel om de bevolking zich te laten uitspreken. Dit doet echter niets af aan de verantwoordelijkheid van het bestuur voor een goede organisatie. Het is van groot belang dat men weet wat het oordeel van de bevolking is, maar daar past de volgende kanttekening bij. Als een referendum wordt gehouden, moet dit gelden voor al degenen die met de problematiek te maken te hebben.

De Vries

De uitkomst van een referendum dat zich alleen richt maar op mensen die zich als verliezers in een proces beschouwen, is voorspelbaar. Dat blijkt ook. Men komt dan wel in groten getale op – op zichzelf verheugend – maar men verklaart zich tegen de herindeling. Ik heb zelf ook zo'n referendum meegedaan, maar ik zal niet zeggen wat ik gestemd heb. Dat lijkt mij niet verstandig met het oog op de nabije toekomst.

Het bestuur moet verder kijken dan alleen het behartigen van het eigen belang. Het moet oog hebben voor de belangen van anderen. De bestuurlijke organisatie is er voor alle Nederlandse staatsburgers. De vraagstelling van een referendum moet niet beperkt worden tot degenen die niet willen verliezen ten koste van anderen. Ook degenen die baat hebben bij een voorstel zijn burgers wier belangen het bestuur behoort te wegen. Het openbaar bestuur moet zich ervan bewust zijn dat, als het zelf de drijvende kracht wordt van een referendum, het er goed op moet letten dat de zaak binnen proporties blijft. Het lijkt mij niet de taak van gemeentebesturen om te zeggen: wij kunnen ook onze bevolking nog wel mobiliseren. Dat is in sommige gebieden natuurlijk wel eens het geval geweest.

Ik onderstreep over het algemeen van harte de stelling dat het fenomeen "bestuurlijke herindeling" ook grondig besproken moet worden met de bevolking, waarbij deze alle ruimte moet hebben om in te brengen wat nodig is. Het zou daarbij mogelijk moeten zijn om niet alleen maar tegen de bevolking te zeggen: laten we hier maar tegen zijn, want het komt ons niet goed uit. Het zou ook mogelijk moeten zijn om te zeggen: laten we eens kijken of we begrip kunnen opbrengen voor de problemen die men beoogt op te lossen met dit soort voorstellen. Dat alles dient ordelijk gewogen te worden en door de vertegenwoordigende organen serieus te worden genomen. Men dient daar eerlijk mee om te gaan en men moet "ja" en "nee" durven zeggen met vermelding van de redenen waarom. Er kan dan een proces ontstaan waarbij iemand zegt: het was niet mijn keuze, maar ik heb respect voor de wijze waarop met onze opvattingen is omgegaan.

Mevrouw **Van den Broek-Laman**

Trip (VVD): Voorzitter! De minister houdt een zeer interessant betoog. Hij zegt dat je, als je een referendum zou houden, die vraagstelling moet voorleggen aan veel meer mensen die daarbij betrokken zijn. Maar waar denkt de minister dan aan? Ik kan mij voorstellen dat je uiteindelijk op een nationaal referendum uitkomt, als je iedereen erbij wilt betrekken. Of was dat niet de bedoeling?

Minister De Vries: Laat ik het maar bij de praktijk houden. Als je met een herindeling bezig bent in de omgeving van Haaglanden en je weet welke gemeenten daar waarschijnlijk bij betrokken zullen zijn, dan ligt het voor de hand dat in ieder geval de inwoners van die gemeenten zich moeten kunnen uitspreken. Het lijkt me niet nodig om dat tot het nationale niveau te verheffen. Je kunt het ook nog Europees gaan doen, maar dat lijkt mij een beetje te ver voeren. Maar de inwoners van gemeenten die een vitaal belang hebben bij een herindelingsplan zouden ingeschakeld moeten worden. Ik vind dat van groot belang. Het komt mij voor, al kan ik dat nu niet wetenschappelijk onderbouwen, dat degenen die ergens tegen zijn zich vaak veel beter documenteren dan degenen die denken dat het wel goed zal gaan. De functie van een referendum is ook dat het een publiek gesprek losmaakt over wat bestuurlijk goed en nodig is voor de regio en hoe men daar met elkaar mee om moet gaan.

Er is een aantal opmerkingen gemaakt over de vraag of herindeling nog een middel is van deze tijd. Ik wil daar nu niet uitputtend over spreken. Ik leid uit de geschiedenis en een aantal dossiers af dat we de behoefte zullen hebben om van tijd tot tijd aan herindelingsen te doen. Het lijkt me uitgesloten dat dit niet nodig is. Steden groeien, de problematiek verandert en afstemmingen worden anders. He zult je telkens weer af moet vragen: hebben we de goede schaal, de goede synergie en kunnen we dat niet met andere middelen op een adequate manier oppakken? Er is vandaag veel gesproken over samenwerking als de nieuwe richting waarin we zouden moeten gaan. Dat is geen debat dat vandaag begonnen is. Ik heb dat debat in de afgelopen dertig jaren een aantal malen meegemaakt. De discussie komt vaak op het volgende

neer. Sommigen vinden dat samenwerking tussen gemeenten heel goed is en heel goed werkt. Anderen vinden – mevrouw Dales was daar een uitgesproken exponent van – dat hierdoor allerlei ondoorzichtige constructies gaan ontstaan, die nauwelijks democratisch controleerbaar zijn. Mevrouw Dales zocht het indertijd, zoals wij allen weten, in een vergroting van de schaal. Deze is overigens nooit tot stand gekomen. We hebben in Nederland nooit 25 miniprovincies gekregen. Maar er is in die tijd – nog maar enkele jaren geleden – veel afgebroken op het gebied van samenwerking. Ik heb het idee dat die slinger weer terugkomt. Deze Kamer zal willen weten waar ik sta. Ik ben zeer voor samenwerking tussen bestuurslagen. Als dat hier en daar een onsje minder inzicht geeft, wat overigens niet nodig is, in het democratische verloop, dan moet je dit op de ene kant van de weegschaal leggen om te zien wat het oplevert. Dat is toch een kwestie van weging. Helemaal mooi zal het nooit zijn en samenwerking zal altijd nodig zijn. Daar is terecht op gewezen. Je kunt de schaal wel groter maken, maar je komt altijd weer bij een andere schaal uit.

Naar mijn smaak is het niet goed om die samenwerking te dicteren omdat het voor een gemeente onmogelijk is om haar normale takenpakket zelf op een behoorlijke wijze uit te voeren. De samenwerking moet echt om taken gaan die in beginsel over de gemeentegrenzen heen gaan, regionale zaken. Ik denk dat de Kamer daarom heeft gesproken over regionale samenwerking. "Niet vrijblijvend", heb ik ook genoteerd. Dat is misschien toch de weg die wij in de toekomst op moeten gaan. Is de samenwerking een zwaktebod – laten wij maar samenwerken, want zelf kunnen we het niet meer – dan zijn wij te laat geweest. Wij moeten ervoor zorgen dat gemeenten door de bank genomen sterk genoeg zijn om het hun toevertrouwde takenpakket op een goede manier uit te voeren.

Ik heb al het een en ander gezegd over de rolverdeling bij dit soort problemen. Ik ben begonnen bij de burgers en geëindigd bij de wetgever, waarvan deze Kamer deel uitmaakt. Ik vind wel dat de schaal waarop de problemen behandeld worden enigszins met die rollen moet samenhangen. Ik ben er een

De Vries

beetje benauwd voor dat wij telkens op het hoogste niveau teruggaan naar het laagste niveau, waar de eerste vragen nog verkend moeten worden. Wij hebben in Nederland buitengewoon capabele provinciebesturen, die dit werk zeer consciëntieus doen. Gedeputeerde staten worden zeer adequaat door provinciale staten gecontroleerd. Dan komt de Tweede Kamer er nog eens aan te pas, die soms ook gedetailleerd wil kijken naar de omvang van een wetsontwerp. De heer Boorsma vroeg mij nog of er nu 300 of 130 inwoners van Weerselo naar Oldenzaal gaan. Ik denk dat er 130 zijn, maar eigenlijk wil ik het niet weten. Ik vind dat dit vragen zijn die op een ander niveau bekeken moeten worden. In die finesses moet de wetgever niet treden als anderen het voorwerk adequaat hebben gedaan. In de Tweede Kamer is dat aangekaart. Daar is naar gekeken door mijn ambtsvoorganger en het leek hem zo wel goed. Het is wel zaak dat wij in de rol die wij spelen de verantwoordelijkheid zo waarmaken dat men zich niet afvraagt waar de provinciebesturen dan eigenlijk mee bezig zijn, waarom die mensen zijn gekozen en met die taken zijn opgezadeld, omdat wij weer helemaal opnieuw beginnen. Dat zijn toch belangrijke noties die, naar ik hoop, straks in het ARHI-debat, dat wij binnenkort met elkaar zullen voeren, aan de orde kunnen komen.

De heer **Boorsma** (CDA): Verschuilt de minister zich nu niet achter de rug van de provincie? De minister dient een wetsvoorstel in. Hij dient dus te komen met goede argumenten. Daarop heb ik hem aangevallen. Wat zijn nou precies de argumenten om dit in de verschillende gevallen te doen? Dan gaat het mij inderdaad niet om alleen maar Den Ham of Vriezenveen of om een ander willekeurig voorbeeld. Bijna bij elk voorbeeld schoot de argumentatie van de minister tekort. Daarop mag ik deze minister aanspreken.

Minister **De Vries**: Dat is juist. De heer Boorsma mag mij op alles aanspreken. Ik zal ook op alles antwoord geven. Ik heb alleen in algemene zin gezegd dat wij, als wij verschillende bestuurslagen een verantwoordelijkheid geven in een proces, er goed aan doen om die verantwoordelijkheid te respecteren als dat redelijkerwijs mogelijk is. Ik

kan mij niet voorstellen dat de heer Boorsma het daarmee niet eens is.

De heer Boorsma knikt. Dat zeg ik voor degenen die dat niet kunnen zien.

De heer **Boorsma** (CDA): Voorzitter! Ik zat eigenlijk te wachten op een andere gelegenheid om weer wat te zeggen. Er is al zoveel gezegd door de minister waarop ik wil aanhaken, dat ik hoop dat er aanstonds nog een tweede ronde komt, zodat ik op een aantal dingen kan reageren.

Minister **De Vries**: Ik hoop dat er nog vele ronden komen. Ik weet niet of dat vandaag nodig is, mijnheer de voorzitter. Het is van groot belang dat wij ook in deze Kamer met elkaar over uitgangspunten, visies en perspectieven rond deze problematiek spreken. Daar ben ik volledig toe bereid. En niet alleen dat, ik dring er ook op aan dat wij dat doen. Nu heb ik in antwoord op heel specifieke vragen wat algemene noties gegeven. Ik stel het zeer op prijs als wij dat kunnen doen als wij in algemene zin over de herindelingsproblematiek spreken.

Nu kom ik terug bij het dossier dat vandaag voorligt, in erkentelijkheid voor de veertien dagen die ik had gekregen om mij nader te oriënteren. Ik moet zeggen dat ik een groot gedeelte van die veertien dagen aan dit dossier heb besteed. Ik heb zelden zo'n dik en grondig dossier aangetroffen over bepaalde problemen. Afgezien van het oordeel of iedereen het met elkaar eens is en of altijd de goede antwoorden zijn gegeven, vond ik dat uit het dossier werkelijk zo'n hoeveelheid gegevens en argumenten naar voren is gekomen dat je moet zeggen dat het wel grondig is gedaan.

Ik weet ook dat mijn ambtsvoorganger dat met grote passie heeft gedaan. Zijn visie op dit gebied werd door velen gesteund. Ik heb deze zelf tijdens het Twentediner vorig jaar voorzichtig aanbevolen in de omgeving. Denk aan de toekomst, bouw iets voor de toekomst. Mijn voorganger in het kabinet en ikzelf hebben het gevoel dat dit wetsontwerp daar een belangrijke aanzet voor kan geven.

De schriftelijke inbreng van de Kamer was specifiek gericht op de bestuurlijke situatie in het stedelijk gebied. Ik heb gezien dat dit voor allen een buitengewoon belangrijk onderwerp is. Er is vooral aandacht

gevraagd voor mogelijke alternatieven om de grootstedelijke problematiek in de regio aan te pakken. Mijn ambtsvoorganger heeft daar schriftelijk zeer uitgebreid op geantwoord. Principieel en fundamenteel, zou ik willen zeggen. Het oogmerk daarvan is om de Kamer te overtuigen van de juistheid van de oplossing voor dit gebied, die door het provinciaal bestuur was aangedragen en door de regering in een wetsvoorstel was overgenomen.

Ik kan niet anders zeggen dan dat de situatie in Twente, in het bijzonder de voorgestelde gemeente Twentestad, zowel door het kabinet als door de Kamer buitengewoon serieus is genomen. Wij hebben zojuist in eerste termijn, luisterend, vastgesteld dat de Kamer, alles afwegend, toch een heel uitgesproken oordeel heeft over het voorstel van de regering. Ik wil nog op enkele hoofdlijnen ingaan, zonder te kort te doen aan de vele vragen die zijn gesteld. Er kan wellicht voor sommigen een andere plaats en een ander tijdstip worden gevonden om daar dieper op in te gaan.

Ik concludeer dat een meerderheid van de Kamer, alles afwegende, met het wetsvoorstel tot herindeling en grenswijziging van de hierbij betrokken gemeenten zou kunnen instemmen, als Twentestad daar niet in stond. Ik heb goed geluisterd naar de nuances die hierbij zijn ingebracht. Mijn globale indruk is dat, als Twentestad er niet in was geweest, de meerderheid van de Kamer zou zeggen: wij als Eerste Kamer hebben dan ook geen behoefte meer om over die dingen te spreken. Er zijn uitzonderingen die ik niet tot deze meerderheid reken, maar globaal gezien heb ik het gevoel dat dit het geval is.

Er zijn ook vragen gesteld over onderwerpen die niet in dit wetsontwerp behandeld zijn, zoals de problematiek van Bathmen. Daarover is contact met de provincie. Zij is nu aan zet om met een voorstel te komen. Dat heeft mijn ambtsvoorganger ook aan de Kamer laten weten. Te zijner tijd zal dat probleem worden opgepakt.

Dit is typisch een probleem waarover een beslissing twintig jaar geleden beter was geweest dan er nu de hele tijd mee bezig te zijn. Bathmen is voorwerp van amendementen en van dit en van dat geweest en een oplossing is er nog steeds niet. Ik geloof wel dat mijn

De Vries

ambitie moet zijn om de komende twee jaar een nieuw voorstel voor te leggen om dat probleem op te lossen. Dan moeten wij maar zien wat deze Kamer daarvan vindt en wat de Tweede Kamer daarvan vindt, die ook zeer veel van Bathmen af weet. Ik heb zelf in de jaren zeventig al eindeloze debatten in de Tweede Kamer meegemaakt over Bathmen. Die gemeente verdient dat, meer dan een andere, maar het is toch wenselijk dat wij op een gegeven moment duidelijk kunnen maken hoe wij de bestuurlijke toekomst van Bathmen zien.

Dan kom ik op de situatie van Twentestad zelf, die gevormd zou worden door het samengaan van Enschede, Hengelo en Borne. Daarover heeft de Kamer in volle breedte een zeer helder signaal gegeven, meen ik te moeten vaststellen. Dat komt erop neer dat de Eerste Kamer het samengaan van deze gemeenten tot één gemeentelijk bestuur als centrum voor dit deel van het land niet de juiste oplossing vindt. Ik vat het nu kort samen, maar daar komt het wel op neer. Ook de fracties met wie ik over het algemeen geestverwant ben, zeggen: helemaal overtuigend is het toch voor ons ook niet. Dat betekent dat wij hier dus echt met een fundamentele scheiding der geesten te maken hebben. In lijn met de vragen zoals die op 14 september vorig jaar schriftelijk zijn gesteld, staat een ruime meerderheid in de Kamer voor dit gebied een andere oplossing dan herindeling voor ogen.

Er is gevraagd waarom het kabinet indertijd niet opener is ingegaan op de uitdaging om dat bespreekbaar te maken. Ik heb dat zelf niet in de nauwe betrokkenheid meegemaakt die nodig is om daar een goed oordeel over te hebben, maar ik neem aan dat mijn ambtsvoorganger gedacht heeft dat de oplossing die hij voorstelde, superieur was aan de alternatieven. Hij had er op dat moment waarschijnlijk ook weinig behoefte aan om alternatieven van prijzende adjectieven te voorzien, omdat hij de hoop en de overtuiging had dat hij in staat zou zijn om de Eerste Kamer te overtuigen.

Er is in die discussie ook een vorm van samenwerking gesuggereerd die inhoudelijk zeer dicht in de buurt komt van de vigerende Kaderwet bestuur in verandering, op basis waarvan het Openbaar lichaam regio Twente is ingesteld. Dat discussie-

punt is vandaag ook weer aan de orde gekomen en ik denk dat het de komende tijd nadrukkelijker aan de orde zal moeten komen. In de gedachtegang van de regering, en ook van de Tweede Kamer, was het voorstel om te komen tot Twentestad juist gebaseerd op een grondige en zorgvuldige afweging, met als conclusie dat die aanpak in Twente niet tot een goede oplossing zou leiden.

Ik geloof dat ik ook vandaag zal moeten vaststellen dat dit niet bij voorbaat vaststaat. Als vandaag het oordeel zal zijn dat de behandeling van dit wetsvoorstel verder niet tot goede resultaten kan leiden, dan zal daarover een intensieve discussie moeten worden gevoerd, maar dan wel weer allereerst door de betrokkenen. Ik geloof niet dat het op het ogenblik erg nuttig zou zijn om een dominante rol in die discussie op te eisen en weer aan de regio te vertellen hoe het zou moeten. Als wij nu één les moeten trekken uit dit proces – en ik anticipeer al op datgene wat ik straks zal zeggen – dan is het de les dat het van groot belang is dat een eventuele samenwerking ook bestuurlijk gedragen wordt. En als besturen het dragen, dan helpt dat ook reuze in de uitstraling naar anderen. Besturen kunnen immers communiceren met anderen en duidelijk maken waarom iets in het belang is van de burgers die het betreft.

Zou men de redenering die gehanteerd wordt in verband met deze andere mogelijkheden volgen, dan zou ook de beoogde beëindiging van de Kaderwet op 1 januari 2003 weer ter discussie komen te staan. Nu heeft mijn ambtsvoorganger al aangekondigd dat naast de lopende evaluatie van de kaderwetgebieden Amsterdam en Rotterdam, ook aan de vijf overige kaderwetgebieden de vraag zal worden voorgelegd, 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. Ik denk dat dit van belang is. Ik denk ook dat men zich er in deze regio toe zal zetten om daar nog eens goed over na te denken. Men zal nog eens goed met elkaar spreken over de vraag, hoe men dan verder wil.

Voorzitter! Dit is het eerste wetsvoorstel dat ik in de Eerste Kamer mag verdedigen. Ik had hier natuurlijk vandaag liever gestaan

met een ander signaal vanuit de Kamer. Het is echter duidelijk dat in deze discussie twee op zichzelf verdedigbare gezichtspunten absoluut niet met elkaar te verenigen zijn. Het feit dat in de Kamer op het punt van Twentestad zo'n grote aarzeling, zo niet tegenstand bestaat, maakt het natuurlijk onmogelijk om de illusie te koesteren dat door een herhaling van de zetten die schriftelijk al met elkaar gezet zijn, de opvatting in de Kamer nog zal kunnen veranderen. Daarvoor zijn de stukken, de aanloop naar het debat en het debat zelf naar mijn smaak te duidelijk geweest.

Alle denkbare argumenten en alternatieven voor en tegen Twentestad hebben de revue gepasseerd en dat is natuurlijk ook voor de toekomst van groot belang.

Voorzitter! Uit de bijdragen van de Kamerleden moet de conclusie worden getrokken dat het wetsvoorstel niet op voldoende steun mag rekenen. Die conclusie zal hier niet gauw weersproken worden. Tegelijkertijd stuiten de onderdelen van het wetsvoorstel, die betrekking hebben op het gebied dat buiten de nieuw voorgestelde gemeente Twentestad zou komen te liggen, in deze Kamer niet op overwegende bezwaren. De noodzaak van versterking van de gemeente in dit deel van Twente is ook naar het oordeel van de regering onverminderd aanwezig.

Voorzitter! Ik wil u al met al verzoeken de beraadslaging over het wetsvoorstel, dat strekt tot gemeentelijke herindeling van Twente, op dit moment te schorsen opdat ik de gelegenheid krijg voor nader beraad in het kabinet. Ik zal het kabinet verzoeken, mij te machtigen te bevorderen dat het onderhavige wetsvoorstel wordt ingetrokken. Tevens zal ik het kabinet verzoeken om op zeer korte termijn een nieuw wetsvoorstel in te dienen, dat strekt tot gemeentelijke herindeling van een deel van Twente, dus exclusief het gebied dat volgens het herindelingsvoorstel tot Twentestad zou gaan behoren.

Voorzitter! Ten slotte wil ik een oproep doen. Mede met het oog op de lengte en de intensiteit van de discussie is het van ongelooflijk groot belang dat men in de regio niet bij de pakken gaat neerzitten: Men moet zich niet gaan verlustigen in winst of treuren over verlies, maar men moet proberen om snel over

De Vries

het dode punt heen te komen. Men moet positieve energie verzamelen en de handen ineenslaan. De regio Twente heeft ongetwijfeld een veel intensievere samenwerking nodig om ervoor te zorgen dat zij de benodigde vitaliteit houdt. Het is te betreuren dat een lang proces vandaag niet tot helderheid leidt, maar ik meen niet dat wij nu moeten zeggen: nu doen wij er niets meer aan. Ik maak van de gelegenheid gebruik om een beroep te doen op alle betrokkenen om de handen in elkaar te slaan en te bezien hoe wij verder moeten gaan.

De **voorzitter**: De minister heeft de Kamer verzocht, de beraadslaging over dit wetsvoorstel te schorsen. Ik stel vast, dat niemand het woord verlangt over dit verzoek.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht (26519);**

- **Wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde (26735);**

- **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op grootschalige ordeverstoringen (26825).**

(Zie vergadering van 17 april 2000.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de woordvoerders voor hun constructieve bijdragen, niet alleen ten aanzien van het wetsvoorstel waarvoor ik hier vandaag sta, maar ook namens minister Korthals ten aanzien van de beide wetsvoorstellen die hij zelf zal verdedigen. Het verheugt mij te kunnen constateren dat de leden van uw Kamer na de schriftelijke ronde gisterenavond in hun mondelinge

bijdragen opnieuw blijk hebben gegeven van het grote belang dat zij aan deze materie hechten en ik ben er ook erkentelijk voor, dat zij met grote precisie op het wetsvoorstel hebben willen ingaan. In enkele gevallen heeft dat geleid tot kritische opmerkingen, maar die kunnen naar mijn opvatting toch niet verhelen dat ook in deze Kamer sprake is van het breed gedragen besef dat het voorgestelde pakket maatregelen niet alleen nuttig, maar tevens noodzakelijk is.

Bij wetsvoorstellen als de nu in behandeling zijnde past het gezien de ingrijpendheid ervan een wat breder beeld te schetsen. Daarna zal ik graag de vragen en opmerkingen nauwgezet langslopen. Ik geloof dat voorop moet staan dat in ieder geval waar het gaat om de bestuurlijke ophouding nog eens uiteen moet worden gezet wat als uitgangspunt dient en heeft gediend tijdens de langdurige periode waarin een en ander uiterst zorgvuldig is voorbereid.

Diverse sprekers vroegen naar de doelstelling, het nut en de noodzaak van het instrument bestuurlijke ophouding. In het bijzonder mevrouw De Wolff en de heer Kohnstamm vroegen zich mede in relatie tot de bestaande mogelijkheden in het strafrecht af waarom dit instrument nu eigenlijk wel nodig is. Naar aanleiding hiervan wil ik het karakter van de bestuurlijke ophouding vanuit twee invalshoeken benaderen: de doelstelling van het instrument en het ultimatumremediumkarakter ervan. De doelstelling van de bevoegdheden die de burgemeester heeft, met name op basis van de Gemeentewet, is handhaving van de openbare orde. De Raad van State merkte in zijn advies bij het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding al op dat de handhaving van de openbare orde primair een kwestie is van het bestuur. Ook in het jaarverslag 1999 wijdt de Raad hieraan enkele lezenswaardige passages. Deze gedachte komt voort uit het besef dat wij hier spreken over het publieke domein. Dat betreft de openbare ruimte, de ruimte waarbinnen iedereen zich in beginsel zonder toestemming van een ander mag begeven. Die ruimte is van iedereen, eenieder heeft het recht zich er vrijelijk in te bewegen. En de rust in dat publieke domein is te vertalen als openbare orde en

veiligheid, veiligheid in zowel objectieve zin – er vinden geen inbreuken op lijf, leden en goed plaats – als in subjectieve zin, de persoonlijke beleving: voelen wij ons veilig? De verantwoordelijkheid voor de rust in het publieke domein is overigens niet alleen in handen gelegd van het bestuur. Ook de burgers als rechthebbende van het publieke domein dragen een verantwoordelijkheid voor de rust in dat domein. Tevens bestaat een specifiek ingekleurde rol voor de strafrechter en daarover gaat in dit geval het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

Aldus is handhaving van de openbare orde niet een exclusieve verantwoordelijkheid van het bestuur. Wat wel exclusief aan het bestuur toekomt zijn bestuurlijke bevoegdheden om zorg te dragen voor de handhaving van de openbare orde. De uitvoering van dergelijke bestuurlijke bevoegdheden is dan weer in handen van de politie.

De nu voorliggende vragen rond uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden in het kader van de openbare orde komen niet voort uit de gedachte dat bestuurlijke handhaving makkelijker zou zijn dan strafrechtelijke. Het bestuur heeft de aanvullende bevoegdheid nodig vanwege het belang om de rust te herstellen. De doelstelling is niet de strafrechtelijke aanpak van de verdachte, maar het handhaven of herstellen van de openbare orde, in de zin dat ervoor wordt gezorgd dat de orde feitelijk blijft gehandhaafd of wordt hersteld, dat de rust in het publieke domein in stand blijft of weerkeert en iedereen zich er in vrijheid en rust kan begeven. Uit het gegeven dat er allerlei strafrechtelijke bepalingen in het kader van de veiligheid bestaan, kan niet de conclusie worden getrokken dat het waarborgen van het recht op veiligheid voor eenieder alleen door middel van het strafrecht kan worden gerealiseerd. Met andere woorden: openbare orde en veiligheid vormen in die zin geen onlosmakelijk onderdeel van het strafrecht, zoals mevrouw De Wolff leek te suggereren. Ook een eigenstandige, te weten bestuurlijke aanpak van openbare orde en veiligheid is mogelijk. Sterker nog, daaraan is op verschillende manieren reeds invulling gegeven. De noodbevoegdheden die de Gemeentewet reeds nu aan de