

Vergaderjaar 1998–1999

**26 353**

## **Gemeentelijke herindeling van Twente**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>	<b>4.3.</b>	Gewenningsbijdrage	<b>15</b>
1.1	Beleid van het vorige kabinet	2	4.4.	Peildatum WOZ- beschikking	15
1.2	Herindelingsbeleid	4	4.5.	Conclusie m.b.t. de financiële gevolgen	16
<b>2.</b>	<b>Totstandkoming van de ontwerp-regeling</b>	<b>4</b>		Bijlagen <sup>1</sup>	
2.1.	Procedurale aspecten	4		Bijlage 1. Kaart genoemd in artikel 2 van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in Twente	
2.2.	Het provinciaal herindelingsbeleid	6		Bijlage 2. Overzicht van de voorgestelde indeling en de referenties aan de desbetreffende passages in herindelingsplan en ontwerp-regeling	
<b>3.</b>	<b>De inhoud van het wetsvoorstel</b>	<b>6</b>		Bijlage 3. Provinciale uitgangspunten en randvoorwaarden voor gemeentelijke herindeling	
3.1.	Inleiding	6		Bijlage 4. Herindelingsplan Twente – januari 1997	
3.2.	Het stedelijke gebied	7		Bijlage 5. Ontwerp-regeling – juni 1997	
3.2.1.	De nieuwe gemeente Twentestad	7		Bijlage 6. Verslagen van de overleggen van 27 en 30 oktober 1997 tussen de Staatssecretaris van Binnenlandse zaken, A.G.M. van de Vondervoort, met gedeputeerde staten van Overijssel en met burgemeester en wethouders van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Wierden.	
3.2.2.	Almelo en Wierden	8			
3.3.	De landelijke gemeenten	10			
3.4.	Naamgeving van gemeenten	13			
3.5.	Wijziging arrondisementsgrens	13			
<b>4.</b>	<b>Financiële aspecten</b>	<b>13</b>			
4.1.	Algemeen	13			
4.2.	De hoogte van de algemene uitkering	14			

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## 1. Inleiding

Gelet op artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State is het college van oordeel, dat openbaarmaking van dit advies achterwege dient te blijven.

Bij de diverse dossiers inzake gemeentelijke herindeling die ik bij mijn aantreden heb aangetroffen, bevindt zich ook het onderhavige. De voorstellen zijn voorbereid door de provincie en door het vorige kabinet voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Het regeerakkoord bepaalt ten aanzien van gemeentelijke herindeling onder meer dat herindelingsvoorstellen waarmee een aanvang is gemaakt in principe conform de provinciale voorstellen worden uitgevoerd. Inmiddels heb ik de passages uit het regeerakkoord nader uitgewerkt in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van 27 november 1998 (kamerstukken II 1998/99, 26 331, nr. 1). Deze beleidsnotitie kan getypeerd worden als een voortzetting en een nadere uitwerking van het beleid van het vorige kabinet in het licht van het regeerakkoord.

### 1.1 *Beleid van het vorige kabinet*

In september 1995 (kamerstukken II 1994–1995, 21 427, nr. 111) heeft het vorige kabinet in zijn standpunt «De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie» en het daarbij behorende beleidskader gemeentelijke herindeling, aangegeven op welke wijze het de bestuurlijke inrichting in ons land verder wil ontwikkelen. Centraal daarbij staat de terugkeer naar de bestuurlijke hoofdstructuur van gemeente, provincie en rijk. Het huidige kabinet onderschrijft deze hoofdrichting van beleid. De bestuurslagen moeten zo worden ingericht dat autonomie en integraal bestuur maximaal materieel inhoud kunnen krijgen. Dit is leidraad bij de discussie over de herverdeling van (regionale) taken, de gemeentelijke herindeling en de uitvoering van de Kaderwet bestuur in verandering. Met vijf kaderwetgebieden, te weten de regio's Haaglanden, Utrecht, Zuidoost-Brabant, Arnhem-Nijmegen en Twente, zijn in november 1995 afspraken gemaakt over een vervroegde evaluatie van de Kaderwet bestuur in verandering. De besturen van de betrokken gemeenten, regio's en provincies zijn de gemaakte afspraken nagekomen. De evaluatierapporten bevestigen dat in elk van de kaderwetregio's aanpassing van de bestuurlijke organisatie noodzakelijk is.

Wat betreft het kaderwetgebied Twente heeft het bestuur van de Regio Twente in zijn evaluatie te kennen gegeven niet te voelen voor de instelling van een stadsprovincie «naar het model van Rotterdam». Het heeft in meerderheid gepleit voor de instelling van een regioprovincie Twente. In het takenpakket dienen in grote lijnen de taken van de huidige provincie te worden gecombineerd met die van het regionaal openbaar lichaam Twente. Provinciale staten van Overijssel hebben de vorming van een stads- c.q. regioprovincie in Twente afgewezen. Provinciale staten zien in de vorming van een regioprovincie een schaalverkleining van het provinciaal bestuur die haaks staat op tal van maatschappelijke ontwikkelingen. In internationale verhoudingen zou een kleinschalige provincie Twente geen factor van betekenis kunnen zijn. Provinciale staten zijn verder beducht voor de extra bestuurskosten die met de instelling van een stadsprovincie samenhangen en vrezen voor verzwakking van het provinciaal bestuur in West-Overijssel.

Laatste stap in de evaluatie was een beslissing van het kabinet over het uiteindelijke bestuursmodel in de betrokken regio's. Daarbij ging het om de keuze voor de ontwikkeling van een stadsprovincie, of voor een aanzienlijke versterking van gemeenten, in het bijzonder de centrumgemeente(n), door gemeentelijke herindeling, in combinatie met een herverdeling van taken, zoals die in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg tot stand is en wordt gebracht. Het vorige kabinet heeft in de notitie «Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden» van 27 maart 1997 (kamerstukken II

1996–1997, 25 287, nr. 1) voor elk van de gebieden een afweging tussen de beide alternatieven gemaakt. Ten aanzien van het kaderwetgebied Twente heeft het vorige kabinet in die notitie het volgende overwogen.

De regio Twente is van oudsher een duidelijk samenhangend gebied met een relatief grote industriële traditie. De schaal van de regio lijkt goed toegenomen op het functioneren als bestuurlijke entiteit. Met name voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen is een sterk bevoegd gezag nodig om een samenhangende aanpak van het te voeren beleid te waarborgen. De kansen van Twente liggen onder andere in het verbeteren van haar positie als grensregio. De vorming van een stadsprovincie met het beoogde substantiële takenpakket was gezien de aard en zwaarte van de problematiek in de ogen van het kabinet echter een te zwaar middel. Naar de mening van het kabinet kwam dit ook tot uitdrukking in het voorstel van de regio Twente voor het instellen van een regioprovincie. Hierin is gekozen voor een zogenaamd gemengd model, waarbij sprake is van meer gedeelde verantwoordelijkheden en complementariteit tussen gemeenten en provincie dan is voorzien bij een stadsprovincie. Daarnaast was het kabinet van mening dat het bestuurlijk loskoppelen van de regio Twente van de rest van de provincie Overijssel zal leiden tot een zodanige restproblematiek dat het overblijvende deel van de provincie Overijssel wordt belemmerd in haar functioneren vanwege het in alle opzichten te geringe draagvlak.

Gezien de aard en zwaarte van de problematiek kunnen de regionale en grootstedelijke opgaven in Twente het beste worden aangepakt door versterking van de drie centrumsteden via gemeentelijke herindeling en de herverdeling van taken met de provincie zoals die in het kader van de takendiscussie wordt uitgewerkt. Met de uitwerking van het alternatief gemeentelijke herindeling kan in ieder geval één van de belangrijkste problemen van de regio worden opgelost, te weten de ruimtenood. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de gemeentelijke indeling in Twente te wijzigen. Het is gebaseerd op de ontwerp-regeling die in juni 1997 door provinciale staten is vastgesteld. Bij de totstandkoming van dat voorstel heeft de provincie een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden gehanteerd. De afwegingen die op grond van die uitgangspunten zijn gemaakt hebben ertoe geleid dat wordt voorgesteld om de gemeenten Hengelo en Enschede samen te voegen. Tevens wordt het grootste deel van de gemeente Borne aan deze dubbelstad toegevoegd. Voor de gemeente Almelo worden alleen grenswijzigingen voorgesteld met de gemeenten Vriezenveen, Borne, Ambt Delden en Wierden. In de rest van de regio worden krachtige plattelandsgemeenten voorgesteld. Het voorstel dat de provincie heeft gedaan is getoetst aan de hoofdlijnen van het gemeentelijke herindelingsbeleid, zoals die in het kabinetsstandpunt Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 (kamerstukken II 1994–1995, 21 427, nr. 111, bijlage 3, verder aangehaald als: beleidskader gemeentelijke herindeling) zijn opgenomen. Op basis van die toetsing heeft het vorige kabinet besloten om de door de provincie voorgestelde indeling geheel over te nemen.

Naast een toetsing van de beleidsinhoudelijke afwegingen is de door de provincie gevolgde procedure getoetst aan de wettelijke voorschriften en de zorgvuldigheid. Het provinciaal herindelingsplan en de ontwerp-regeling zijn als bijlagen 4 en 5 bij deze memorie gevoegd.

Ik wil mijn waardering uitspreken voor de grondige en voortvarende wijze waarop de provincie deze herindeling heeft voorbereid.

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

## 1.2 Herindelingsbeleid

Op basis van het voorgaande en gelet op de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling en het regeerakkoord neemt het kabinet de voorstellen van de provincie integraal over. Daarbij is rekening gehouden met de specifieke Twentse situatie, waarin sprake is van een samenhangend gebied met een relatief grote industriële traditie. Samengevat hebben de navolgende onderdelen van het herindelingsbeleid in het bijzonder een rol gespeeld. Bij het bepalen van de meest wenselijke schaal van een gemeente moet worden uitgegaan van de variatie in maatschappelijke problemen in het gebied. De interne samenhang, de functie van gemeenten, een evenwichtige gebiedsindeling, de (politieke en ambtelijke) bestuurskracht, het inwonertal, draagvlak en de oppervlakte spelen bij de beoordeling van het voorstel een rol. Nieuw te vormen gemeenten moeten integrale afwegingen kunnen maken bij de ontwikkeling van hun gebied. De noodzaak om gebruik te maken van intergemeentelijke samenwerkingsvormen dient te worden gereduceerd.

Voor gemeenten die een regionale centrumfunctie vervullen spelen andere problemen dan voor de gemeenten in landelijk gebied. Regionale centrumgemeenten dienen uit ruimtelijk oogpunt en in aanvulling daarop uit oogpunt van maatschappelijk en economisch draagvlak versterkt te worden. Van belang is dan dat gemeenten in staat worden gesteld een evenwichtige economische en ruimtelijke ontwikkeling in het totaal van hun gebied te realiseren, waarbij directe afhankelijkheid van omliggende gemeenten zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. Tevens is van belang dat dergelijke gemeenten voldoende kwalitatieve keuzeruimte hebben om hun ontwikkeling te realiseren. Verder moet het voor de nieuw te vormen centrumgemeenten mogelijk worden gemaakt integrale afwegingen te maken ten behoeve van de uitoefening van hun centrumfunctie. Het gebied waarover zo'n integraal bestuur moet worden gevoerd, moet samenhangend zijn en over voldoende economische en sociaal-maatschappelijke draagkracht beschikken.

## 2. Totstandkoming van de ontwerp-regeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van het provinciaal voorstel. In paragraaf 2.1. komt de procedure die de provincie heeft gevolgd aan de orde. In paragraaf 2.2. wordt aandacht besteed aan het provinciaal herindelingsbeleid.

### 2.1. Procedurele aspecten

Een discussiepunt in de procedure van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) was het samenlopen van de besluitvorming over de evaluatie van de kaderwetgebieden en de door de provincie Overijssel gestarte arhi-procedure voor Twente. Over deze zaak zijn twee moties aangenomen in de Tweede Kamer: de motie De Cloe (kamerstukken II 1995–1996, 21 427, nr. 118) en de motie Scheltema-De Nie/Van der Hoeven (kamerstukken II 1995–1996, 21 427, nr. 151). In de eerstgenoemde motie werd ervoor gepleit over gemeentelijke herindeling eerst besluiten te nemen nadat de besluitvorming over de kaderwetgebieden bekend zou zijn. In de motie Scheltema-De Nie c.s. werd het kabinet verzocht er bij de provincies op aan te dringen rekening te houden met de volgtijdelijkheid in de besluitvorming over de kaderwetgebieden. Volgens het provinciebestuur van Overijssel was er geen strijdigheid met de motie De Cloe. Aan de start van de arhi-procedure per 1 juli 1996 koppelde het provinciebestuur de voorwaarde dat de besluitvorming in de gemeenteraden over de voorstellen tot vorming van een stadsprovincie Twente vóór die datum zou zijn afgerond. Eerst na de besluitvorming door de Regioraad op 26 juni 1996 hebben gedeputeerde staten de gemeenten in Twente uitge-

nodig voor het open overleg inzake de gemeentelijke herindeling van dat gebied. Wat betreft de motie Scheltema-De Nie/Van der Hoeven wees het provinciebestuur erop dat in het vervolg van de herindelingsprocedure voldoende ruimte bestond om rekening te houden met de besluitvorming van het kabinet en de Tweede Kamer. Dit gold voor burgers, gemeenteraden, provinciebestuur en voor de wetgever.

Reeds in het debat met de Tweede Kamer d.d. 11 juni 1996, naar aanleiding van een algemeen overleg over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 30 mei 1996, heeft staatssecretaris Van de Vondervoort aangegeven moeite te hebben met de motie Scheltema-De Nie/Van der Hoeven. De Wet arhi geeft de provincie de bevoegdheid om, als zij daar voldoende grond voor aanwezig acht, de arhi-procedure te starten. In verband met de afspraken omtrent het vervroegd evalueren van de Kaderwet bestuur in verandering, heeft staatssecretaris Van de Vondervoort uitvoerig overleg gehad met het provinciaal bestuur van Overijssel om na te gaan wat de complicaties kunnen zijn van het gelijktijdig starten van een arhi-procedure en het ontwikkelen van varianten voor gemeentelijke herindeling als alternatief voor stads-provincievorming. Desondanks heeft het provinciaal bestuur na dit overleg afgewogen dat het in de omstandigheden van Overijssel verstandig was om ook de arhi-procedure te starten. Met staatssecretaris Van de Vondervoort ben ik van mening dat het al dan niet starten van een dergelijke procedure, onder vigerend recht en onder de gegeven omstandigheden, tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de provincie behoort. Met inachtneming van de geldende bestuurlijke verhoudingen is de tekst van de motie, zoals deze door de Tweede Kamer is aangenomen, ter kennis gebracht van de provincies.

In april 1996 hebben gedeputeerde staten van Overijssel de nota «Varianten voor gemeentelijke herindeling Twente» uitgebracht (zie bijlage 3). In die nota wordt ingegaan op het (provinciale) beleidskader voor de bestuurlijke vernieuwing. Daarin is met name het provinciaal beleidsprogramma aan de orde gesteld. De in die nota geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden zijn door de provincie als leidraad gehanteerd bij de totstandkoming van haar voorstel. In de volgende paragraaf zal ik ingaan op het provinciale herindelingsbeleid. De genoemde notitie heeft tevens gediend als basis voor het houden van het overleg als bedoeld in artikel 2 van de Wet arhi met de Twentse gemeenten. Na dat overleg is door gedeputeerde staten een herindelingsplan opgesteld. Dit plan is onderworpen aan de wettelijke inspraakprocedures. Op grond van de gepleegde inspraak is door gedeputeerde staten een concept-ontwerp-regeling opgesteld. Naar aanleiding van deze concept-ontwerp-regeling is door een viertal gemeenten een verzoek gedaan om een oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. Het betrof de gemeenten Ambt Delden, Diepenheim, Hengelo en Stad Delden. De Commissie van onafhankelijke deskundigen ex artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet heeft een advies uitgebracht over de wijze waarop de procedure ten aanzien van deze gemeenten was gevoerd. Deze adviezen heeft staatssecretaris Van de Vondervoort in haar oordeel, inhoudende dat in de overwegingen die aan het voorstel van gedeputeerde staten ten grondslag liggen, maar ook bij de voorafgaande procedure aan het belang van de betrokken gemeenten voldoende recht is gedaan, overgenomen. De concept-ontwerp-regeling is na amendering door provinciale staten op 25 juni 1997 definitief vastgesteld en op 27 juni aan mij toegezonden.

Op 27 en 30 oktober 1997 heeft staatssecretaris Van de Vondervoort op eigen initiatief ter voorbereiding van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in Twente overleggen gevoerd met gedeputeerde staten van Overijssel en met burgemeester en wethouders van Almelo, Borne,

Enschede, Hengelo en Wierden. De verslagen van de overleggen zijn als bijlage 6 gevoegd bij deze memorie.

Bij het aantreden van het nieuwe kabinet lag het onderhavige voorstel van wet en een advies van de Raad van State gereed. Er waren voor mij enkele vraagpunten waarvan ik het wenselijk en noodzakelijk achtte om over meer informatie te beschikken, teneinde mij een afgewogen oordeel over de voorstellen te kunnen vormen. Derhalve heb ik met de colleges van burgemeester en wethouders van Borne, Hengelo en Enschede op 9 november 1998 van gedachten gewisseld. Ook heeft met de colleges van burgemeester en de wethouders van Bathmen, Deventer, Holten en Rijssen overleg plaatsgevonden over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Bathmen waarvoor een oplossing in Overijssels verband moet worden gezocht. Beide overleggen hebben mij geen aanleiding gegeven wijzigingen in het voorstel aan te brengen.

## *2.2. Het provinciaal herindelingsbeleid*

Zoals opgemerkt is in de nota «Varianten voor gemeentelijke herindeling Twente» van april 1996 een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd dat door de provincie als leidraad is gehanteerd voor de herindelingsvoorstellen. De door de provincie gekozen uitgangspunten passen in grote lijnen binnen het rijksbeleid en zijn op enkele punten specifiek toegesneden op de Twentse situatie. De provinciale uitgangspunten en randvoorwaarden zijn als bijlage 3 bij deze memorie gevoegd. Samengevat wordt door de provincie gekozen voor een intensieve benutting van de potenties van Twente, met name op economisch gebied, en versterking van het bestuur van de steden, zowel met het oog op de ruimtelijke ontwikkeling als in verband met een krachtige aanpak van de problematiek van die steden. Daarnaast is er noodzaak tot versterking van de gemeentebesturen in de plattelandsgemeenten waar een veelheid aan vraagstukken om een actief beleid vraagt. Gemeentelijke herindeling moet ruimte scheppen voor en gepaard gaan met decentralisatie van taken. Daarnaast ziet het provinciebestuur tussen de Twentse gemeenten onderling en tussen provincie en Twentse gemeenten nadrukkelijk ruimte voor het opnieuw vormgeven van onderlinge samenwerking bij de uitvoering van taken en bij de aanpak van strategische zaken. Met het voorstel van de provincie wordt geen beoordeling gegeven van het huidige functioneren van gemeentebesturen. Dit heeft geen rol gespeeld bij haar overwegingen.

## **3. De inhoud van het wetsvoorstel**

### *3.1. Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de ontwerp-regeling is getoetst aan de uitgangspunten van het regeringsbeleid voor gemeentelijke herindeling.

Hoewel hier en daar enige kanttekeningen kunnen worden gemaakt, hetgeen in het onderstaande zal gebeuren, ben ik tot de conclusie gekomen dat de ontwerp-regeling past binnen het kader dat is geschetst in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling. Besloten is dan ook om de door de provincie voorgestelde indeling geheel over te nemen.

Naar de mening van het kabinet kunnen grenscorrectievoorstellen primair als een verantwoordelijkheid van de provincie worden beschouwd. Met inachtneming van die notie zijn de voorgestelde grenscorrecties beoordeeld. Het kabinet heeft ingestemd met de voorgestelde grenscorrecties, die over het algemeen leiden tot een logisch grensbeloop en in veel gevallen aansluiten bij natuurlijke grenzen of bestaande fysieke barrières. In het onderstaande worden de afzonderlijke onderdelen van het voorstel toegelicht. Op die plekken waar wordt aangesloten bij de provinciale

voorstellen zijn de toelichtingen op de voorgestelde samenvoegingen zo bondig mogelijk gehouden. Voor nadere uiteenzettingen en onderliggende feitelijke argumentatie wordt verwezen naar de ontwerp-regeling en het herindelingsplan. Ten behoeve daarvan is in bijlage 2 bij deze memorie een overzicht opgenomen met verwijzingen naar de provinciale stukken. In paragraaf 3.2. wordt aandacht besteed aan het stedelijke gebied van Twente, waartoe de gemeenten Enschede, Hengelo, Borne, Almelo en Wierden behoren, terwijl in paragraaf 3.3. een toelichting wordt gegeven op voorgestelde samenvoegingen van gemeenten in het landelijke gebied. Bijlage 1 bij deze memorie bevat een overzichtskaart van de voorgestelde herindelingen.

### *3.2. Het stedelijke gebied*

In de bovengenoemde nota «Varianten voor gemeentelijke herindeling Twente» van april 1996 is een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd inzake het provinciale herindelingsbeleid ten aanzien van de grote steden gelegen in het centraal stedelijke gebied in Twente: Enschede, Hengelo en Almelo. Krachtens dat beleid is een van de uitgangspunten voor de provincie dat deze gemeenten moeten kunnen beschikken over voldoende ruimte voor woningbouw, bedrijvigheid en stedelijke voorzieningen op eigen grondgebied. Een ander argument is dat het bestuur van die steden zodanig moet worden versterkt dat een krachtige aanpak van de problematiek zoals die zich in die steden concentreert, mogelijk is. Bovendien moet er voldoende draagvlak worden gecreëerd voor regionale functies op het terrein van bijvoorbeeld onderwijs, cultuur, werkgelegenheid, winkelbestand en gezondheidszorg. De provincie heeft voor ieder van de bovengenoemde steden deze uitgangspunten gewogen. De afweging die ten grondslag ligt aan het uiteindelijke voorstel past goed binnen het beleidskader gemeentelijke herindeling. In het onderstaande wordt het voorstel voor de Twentse grote steden toegelicht, waarbij een beoordeling van de gemaakte afwegingen wordt gegeven.

#### *3.2.1. De nieuwe gemeente Twentestad*

De provincie stelt voor de gemeenten Enschede, Hengelo en een deel van Borne (de kernen Borne, Hertme en Zenderen) samen te voegen tot de nieuwe gemeente Twentestad. In het begin van de jaren '90 was er al sprake van een mogelijke samenvoeging van (alleen) de gemeenten Enschede en Hengelo tot de dubbelstad. De fusie ketste echter af. Doorslaggevend daarbij was het ontbreken van bestuurlijk draagvlak waarbij het uitblijven van de door de gemeentebesturen verlangde extra structurele rijksbijdrage van f 45 miljoen een rol speelde. Nu wordt voorgesteld een dubbelstad-plus te vormen, omdat in verband met de ruimtelijke ontwikkelingen van Hengelo op grondgebied van Borne zelfstandig voortbestaan van de gemeente Borne onmogelijk wordt. Na de realisatie van de locaties Vossebelt en Westermaat voor respectievelijk woningbouw en bedrijven heeft Hengelo op eigen grondgebied geen ruimte meer voor uitbreiding. Uitbreidingsmogelijkheden liggen dan alleen nog op grondgebied van de gemeente Borne: voor wat betreft woningbouw in Borne-Zuid en Borne-Noord en voor wat betreft bedrijfsvestiging in Borne-Noord.

De ligging van de in aanmerking komende locaties zou leiden tot isolatie van de kern Borne die op termijn geen eigen ontwikkelingsruimte meer zou hebben. Die situatie wordt zowel maatschappelijk als bestuurlijk onwenselijk geacht. Een samenvoeging van Hengelo met het zuidelijk deel van de gemeente Borne bestaande uit de kernen Borne, Hertme en Zenderen, ligt dan volgens de provinciale voorstellen voor de hand. Tengevolge van de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied wordt dus

Borne betrokken bij het stedelijk knooppunt Enschede/Hengelo en daarmee bij een samenvoeging van beide steden. De belangrijkste overwegingen van de provincie voor de vorming van Twentestad zijn de volgende:

- Twentestad voorkomt ongezone vormen van concurrentie tussen de steden;
- Twentestad betekent de vorming van één sterk gemeentelijk bestuur voor het grootste gedeelte van het stedelijk centrum van Twente waardoor de knooppuntfunctie goed tot zijn recht kan komen;
- Twentestad betekent een sterkere positie van Twente en Enschede/Hengelo/Borne op «de landkaart van Nederland en Europa».

De provincie heeft er bewust voor gekozen om Twentestad niet verder te vergroten door hier ook Almelo nog aan toe te voegen. De vorming van één gemeente voor het stadsgewest Twente (de zogenoemde bandstad) heeft weliswaar tot instemmende reacties geleid, maar het wordt gezien als een stap te ver. Dit sluit aan bij het kabinetsstandpunt inzake de Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Daarin is aangegeven dat het beleidskader gemeentelijke herindeling er niet toe moet leiden dat centrumgemeenten uitgroeien tot zeer grootschalige agglomeratiegemeenten waarbij alle gemeenten die een (vrijwel) aaneengesloten gebied vormen, zouden worden samengevoegd.

Het kabinet onderschrijft de bovengemelde argumenten van de provincie voor de vorming van de nieuwe gemeente Twentestad en neemt het voorstel dan ook over. Met name acht het kabinet het van belang dat, nu er geen stadsprovincie Twente wordt ingesteld, de vorming van Twentestad een adequaat alternatief is om de knooppuntfunctie van het stedelijk gebied van Twente tot zijn recht te laten komen en om de lokale regiefunctie in één hand te brengen. Nu de stadsprovincie niet wordt gevormd, kunnen gezien de aard en zwaarte van de problematiek de regionale en grootstedelijke opgaven in de regio Twente via een niet te kleinschalige gemeentelijke herindeling aangepakt worden. Voorts wordt aan de steden Enschede en Hengelo voldoende ruimte geboden voor woningbouw en bedrijfsterreinen in de komende 25 jaar. Bovendien is er bestuurlijk draagvlak voor het voorstel in het gebied: Borne, Enschede en de provincie Overijssel zijn voor Twentestad, alleen Hengelo is daartegen.

### 3.2.2. Almelo en Wierden

In het herindelingsplan en de concept-ontwerp-regeling is door gedeputeerde staten voorgesteld de gemeente Almelo samen te voegen met het oostelijke deel van de gemeente Wierden, met name de kern Wierden, het zuidelijke deel van de gemeente Vriezenveen inclusief de kern Aadorp en het bedrijvenpark Twente en met het noordelijke gedeelte van de gemeente Borne, Bornerbroek. Dit voorstel werd ingegeven door het volgende.

Almelo heeft in beginsel mogelijkheden voor stedelijke uitbreiding in verschillende richtingen. In de periode tot 2005 zullen woongebieden Almelo-Zuid, inclusief de deelgebieden Nijrees en Leemslagen, en aan de oostzijde Markgraven-Oost en Kollenveld worden ontwikkeld. Bedrijventerreinontwikkeling vindt op diverse locaties plaats, waaronder aan de noordzijde (afronding Bedrijvenpark Twente, Aadijk) en de zuidzijde (Twentepoort). Mede op basis van de uitkomsten van de milieu-effectrapportage voor het stadsgewest Twente zijn voor de langere termijn aan de noordzijde belangrijke stedelijke uitbreidingen voorzien. Maar ook het gebied ten zuiden van de kern Wierden, aan weerszijden van het tracé voor de nieuwe rijksweg 36, en ten westen van het Twentekanaal biedt goede mogelijkheden voor stedelijke ontwikkeling. Provinciale staten hebben deze mogelijkheden bij de streekplanherziening stadsgewest Twente benadrukt. Als moet worden voorzien in een grotere woning-



behoefte binnen het stadsgewest Almelo is de woonlocatie Wierden-Zuid een geschikte locatie. De keuzen voor de meest wenselijke uitbreidingslocaties, de fasering en de toekomstige inrichting van de stedelijke gebieden dienen te worden gemaakt door het gemeentebestuur van de centrumstad. Een evenwichtige ontwikkeling van het stadsgewest rond Almelo is het meest gebaat bij het samengaan in één gemeente van de hierboven genoemde ontwikkelingsmogelijkheden. Aanvullende overweging voor de samenvoeging van de kern Wierden en Almelo van gedeputeerde staten was de ruimtelijke en maatschappelijke verwevenheid tussen Almelo en Wierden.

Gelet op het feit dat de landelijke gebieden van Wierden voor de versterking van de positie van Almelo van relatief beperkte betekenis zijn en qua maatschappelijke samenhang beter passen bij de aangrenzende gemeenten hadden gedeputeerde staten voorgesteld het noordelijke deel van de gemeente Wierden met Hooge Hexel en de buurtschap Notter in te delen bij de gemeente Hellendoorn. Het zuidwestelijk deel van Wierden met Enter en omgeving en de buurtschap Zuna zouden worden ingedeeld bij de nieuwe gemeente Rijssen. Een andere reden voor indeling van Enter (ongeveer 5 000 inwoners) bij de combinatie Holten/Rijssen was dat die kern kon bijdragen aan een nieuw maatschappelijk evenwicht in de nieuwe gemeente Rijssen.

Door provinciale staten werd dit voorstel van gedeputeerde staten te vergaand bevonden. In de ontwerp-regeling worden voor Almelo alleen grenswijzigingen voorgesteld met Ambt Delden, Borne, Vriezenveen en Wierden. De toevoeging van delen van de gemeenten Vriezenveen, met name de kern Aadorp, en Borne, met name Bornerbroek, aan Almelo wordt vooral ingegeven door de aanwezigheid van (potentiële) uitbreidingslocaties in deze gebieden voor woningbouw en bedrijfsvestiging. Ook de overwegende maatschappelijke oriëntaties van de inwoners in deze gebieden op Almelo, ruimtelijke verwevenheid en de samenvoeging van Borne met Hengelo/Enschede, spelen hierbij een rol. Provinciale staten zijn van opvatting dat de gemeente Wierden zelfstandig dient te blijven. De ruimtelijke ontwikkeling van Almelo vindt plaats in voornamelijk noordelijke richting. De capaciteit van dat gebied is tot op lange termijn toereikend. De toevoeging van het gebied Leemslagen ten zuiden van de kern Wierden en ten noorden van het tracé van de A35 is voldoende om in westelijke richting te ontwikkelen. Tussen Almelo en Wierden is geen sprake van een dusdanige ruimtelijke en maatschappelijke verwevenheid dat om die reden samenvoeging geboden zou zijn, aldus provinciale staten. De amendering van het voorstel van gedeputeerde staten om Almelo samen te voegen met de kern Wierden door provinciale staten leidde ertoe dat ook de voorstellen van gedeputeerde staten voor het uitgestrekte landelijke gebied van Wierden in de concept-ontwerp-regeling werden geamendeerd. Enter en Hooge Hexel en de buurtschappen Notter en Zuna blijven derhalve bij de gemeente Wierden. Ten aanzien van de positie van de gemeente Almelo binnen dit voorstel heb ik de volgende afweging gemaakt. Almelo heeft een belangrijke en regionale functie in het kaderwetgebied Twente. Qua ruimtelijke mogelijkheden zit deze gemeente aan haar grenzen. Gelet op het beleidskader gemeentelijke herindeling is versterking van Almelo dan ook wenselijk. Gezien de vorming van Twentestad was een samenvoeging van Almelo met de kern Wierden, zoals gedeputeerde staten voorstelden, mijns inziens zeer goed voorstelbaar geweest.

De voorgestelde uitbreiding van de gemeente Almelo zoals uiteindelijk door provinciale staten is voorgesteld is echter evenzeer in overeenstemming met het uitgangspunt dat regionale centrumgemeenten moeten worden versterkt. Derhalve neemt het kabinet het provinciale voorstel en de argumentatie daarvoor over waarbij de notie dat het door provinciale staten gedane voorstel zwaar weegt een doorslaggevende rol heeft gespeeld. Met name acht het kabinet het van belang dat de voorgestelde

grenscorrecties voor Almelo voldoende ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden bieden en dat daarom Almelo de kern Wierden niet nodig heeft voor de oplossing van haar ruimtenood. Bovendien is de positie van Wierden (23 000 inwoners en 10 000 ha) op zichzelf geen reden om tot opheffing over te gaan.

### *3.3. De landelijke gemeenten*

In de ontwerp-regeling worden negen landelijke gemeenten voorgesteld. Het kabinet heeft de provinciale voorstellen voor de landelijke gemeenten in zijn geheel overgenomen, omdat die leiden tot de vorming van krachtige plattelandsgemeenten. In het navolgende wordt kort op dit onderdeel van het voorstel ingegaan. Voor uitgebreide informatie en argumenten verwijs ik naar het provinciale herindelingsplan en de ontwerp-regeling (de bijlagen 4 en 5).

#### *a. de nieuwe gemeente Rijssen*

Zoals opgemerkt leidde de amendering van het voorstel van gedeputeerde staten om Almelo samen te voegen met de kern Wierden door provinciale staten ertoe dat ook de voorstellen van gedeputeerde staten voor het uitgestrekte landelijke gebied van Wierden in de concept-ontwerp-regeling werden geamendeerd. Die voorstellen hielden in dat het noordelijke deel van de gemeente Wierden met Hooge Hexel en de buurtschap Notter werden ingedeeld bij de gemeente Hellendoorn. Enter en omgeving en het buurtschap Zuna werden ingedeeld bij de nieuwe gemeente Rijssen die gevormd zou worden door een samenvoeging van Holten en Rijssen. Een belangrijke reden voor een indeling van Enter bij de combinatie Holten/Rijssen was dat die kern kon bijdragen aan het ontstaan van een nieuw maatschappelijk evenwicht in deze gemeente. Om deze reden steunde de gemeenteraad van Holten een fusie met Rijssen mits Enter werd toegevoegd. In het huidige voorstel van de provincie blijven de genoemde landelijke gebieden bij Wierden. In de ontwerp-regeling wordt voorgesteld de gemeenten Holten en Rijssen samen te voegen tot de nieuwe gemeente Rijssen. De voorgestelde samenvoeging is gebaseerd op de sterke oriëntatie van Holten op Rijssen. Deze combinatie betekent een versterking van de functie van Rijssen als centrumgemeente hetgeen zal kunnen bijdragen aan de verdere economische ontwikkeling in dit deel van Twente.

Gelet op het feit dat er geen samenvoeging van de kern Wierden met Almelo wordt voorgesteld is het niet nodig de landelijke gebieden van Wierden in te delen bij andere gemeenten. Bovendien zou een afsplitsing van de kern Enter met ongeveer 5 000 inwoners de positie van de gemeente Wierden kunnen verzwakken. Met betrekking tot de vorming van de nieuwe gemeente Rijssen steunt het kabinet dan ook het provinciale standpunt.

Hierbij wil ik nog het volgende opmerken. Door aanvaarding van het amendement Kamp c.s. in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling Deventer e.o. (kamerstukken II, 1997/98, 25 653) is Bathmen buiten de samenvoeging met Deventer gebleven. Daarbij heeft de Kamer bij motie Hoekema c.s. (kamerstukken II, 1997/98, 25 653, nr. 12) tevens uitgesproken dat Bathmen bij een volgend herindelingsvoorstel in Overijssels verband moet worden betrokken. Het provinciaal bestuur heeft de colleges van burgemeester en wethouders van Deventer, Bathmen, Diepenveen, Holten en Rijssen over mogelijke oplossingsrichtingen geconsulteerd. Op 9 november 1998 heb ik de opvattingen van bovenstaande gemeentebesturen (m.u.v. Diepenveen) en van gedeputeerde staten van Overijssel over deze kwestie gehoord. Aandachtspunten bij mijn afweging over een bestuurlijke oplossing voor

deze kwestie zijn met name geweest: zorgvuldigheid in de arhi-procedure en het bestuurlijk draagvlak bij provincie en gemeenten. Mede gezien de noodzaak van een spoedige voortgang van onderhavig wetsvoorstel ben ik tot de conclusie gekomen dat ik op dit moment nog geen definitieve oplossing voor de bestuurlijke toekomst van Bathmen kan aandragen.

b. de gemeente Hellendoorn

De gemeente Hellendoorn is met ongeveer 36 000 inwoners een sterke plattelandsgemeente. Derhalve stelt de provincie voor om deze gemeente zelfstandig te laten. Het kabinet neemt dit voorstel over. Tevens wordt het voorstel om de kern Daarlerveen in te delen bij de nieuwe gemeente Vriezenveen overgenomen. Daarlerveen en de kern Vroomshoop van de gemeente Den Ham vormen twee in elkaar overlopende dorpen die een grote verwevenheid en maatschappelijke oriëntatie over en weer kennen. Vanweg de ruimtelijk structuur en uit oogpunt van doelmatig grensbeloop is indeling van Daarlerveen bij de nieuwe gemeente Vriezenveen gewenst.

c. de nieuwe gemeente Vriezenveen

Ook het voorstel van de provincie om over te gaan tot samenvoeging van de gemeenten Den Ham en Vriezenveen wordt door het kabinet overgenomen. De argumentatie van de provincie voor deze samenvoeging is de volgende. De gemeenten vertonen qua karakter en problematiek een grote mate van overeenkomst. Het voorstel leidt tot de vorming van een krachtige plattelandsgemeente die kan functioneren in een evenwichtige verhouding met de andere gemeenten in Noordwest-Twente. Het kabinet ziet hierin alle reden om het voorstel zoals door de provincie gedaan te steunen. Hierboven onder b heb ik uiteengezet waarom Daarlerveen wordt ingedeeld bij deze nieuwe gemeente. Wat betreft de redenen voor de indeling van de kern Aadorp (gemeente Vriezenveen) bij de nieuwe gemeente Almelo verwijs ik naar paragraaf 3.2.2.

d. de gemeenten Losser en Tubbergen

In de ontwerp-regeling wordt voorgesteld de gemeenten Losser en Tubbergen met respectievelijk ca. 23 000 en 19 000 inwoners zelfstandig te laten. Met de provincie is het kabinet van mening dat deze gemeenten gelet op hun taakstellingen nu en in de naaste toekomst over voldoende bestuurskracht beschikken. Deze voorstellen worden dan ook overgenomen.

e. de nieuwe gemeente Denekamp

De provincie stelt voor de gemeenten Denekamp, Ootmarsum en Weerselo samen te voegen tot de nieuwe gemeente Denekamp. Aanleiding daarvoor wordt met name gevonden in de vorming van een voldoende bestuurskrachtige gemeente die de toekomstige gemeentelijke taken aankan. Zelfstandig voortbestaan van de gemeenten ligt gezien hun omvang (respectievelijk ca. 12 000, 4 000 en 9 000 inwoners) niet in de rede. Samenvoeging past ook binnen het uitgangspunt van rijksbeleid om te komen tot de vorming van krachtige plattelandsgemeenten. Het kabinet heeft het voorstel dan ook overgenomen.

f. de gemeente Oldenzaal

Met ruim 30 000 inwoners is Oldenzaal een regionale centrumgemeente in Noordoost Twente. Voor deze gemeente heeft de provincie alleen maar grenscorrecties voorgesteld. Die zijn nodig ter realisatie van logisch

grensbeloop en het bieden van ruimte voor de ontwikkeling van een transportterminal. De gemeenteraad van Oldenzaal spreekt de zorg uit over het ruimtegebrek voor de toekomstige stedelijke ontwikkeling van deze gemeente zowel tengevolge van waardevolle natuurgebieden als door het beloop van gemeentegrenzen. Volgens de provincie heeft de gemeente voor woningbouw in de komende 25 jaar voldoende ruimte. Voor bedrijfsterreinontwikkeling kan dat anders liggen daar deze afhankelijk is van de wijze waarop de regionale transport- en distributiesector zich bij Oldenzaal zou moeten ontwikkelen. Daarover bestaat volgens de provincie op dit moment nog onzekerheid. Er zullen op bovenlokaal niveau nader afwegingen over gemaakt moeten worden. Hiervoor is onderzoek nodig dat de provincie voornemens is te doen bij de komende streekplanherziening. Indien daaruit de noodzaak tot grenscorrecties voortkomt, zal de provincie daarvoor zo nodig initiatieven nemen. Gelet op de regionale functie van deze gemeente had een versterking van de gemeente die verder gaat dan de voorgestelde beperkte grenscorrecties, mijns inziens in de rede gelegen. Ik ga er van uit dat, indien uit het nog uit te voeren onderzoek van de provincie blijkt dat verdergaande versterking van Oldenzaal nodig is, de provincie haar toezegging zal nakomen en daarvoor initiatieven zal nemen. Met inachtneming van het voorgaande neemt het kabinet ook op dit punt de ontwerp-regeling over.

g. de nieuwe gemeente Hof van Twente

In de ontwerp-regeling wordt voorgesteld de gemeenten Ambt Delden, Diepenheim, Goor, Markelo en Stad Delden samen te voegen tot de nieuwe gemeente Hof van Twente. De gemeenten hebben alle vijf een belangrijke agrarische en recreatieve functie. De reeds bestaande samenwerking tussen deze gemeenten en de aanwezige samenhang zijn redenen voor dit voorstel. Bovendien ontstaat door de samenvoeging een sterke plattelandsgemeente met 35 000 inwoners. Overigens hebben de gemeenten zelf eerder het initiatief genomen tot fusie. Met betrekking tot de vorming van de nieuwe gemeente Hof van Twente steunt het kabinet het provinciale standpunt.

h. de gemeente Haaksbergen

Hoewel de gemeenten Haaksbergen en Neede ( provincie Gelderland) niet betrokken zijn in de herindelingsprocedure voor Twente, worden die wel gerekend tot de regio Twente. De reden dat deze gemeenten niet betrokken waren bij die procedure is dat die gemeenten te kennen hadden gegeven vrijwillig te fuseren. Voor deze samenvoeging zou een afzonderlijk traject van besluitvorming worden doorlopen. Omdat het hier gaat om een interprovinciale samenvoeging was hiervoor een commissie ingesteld waarin vertegenwoordigers van de provincies Gelderland en Overijssel zitting hadden. Bij een gelijkkluidend raadsbesluit tot samenvoeging zou de commissie die fusie ondersteunen. Met de beide gemeentebesturen had de provincie Overijssel de afspraak gemaakt dat zij de raadsbesluiten inzake deze fusie zou afwachten. De gemeenten zelf zouden voor het nemen van die besluiten de bevolking gelegenheid geven tot inspraak. Uiteindelijk is het niet gelukt om tot een gezamenlijk raadsbesluit te komen. De gemeenteraad van Neede heeft een besluit tot nader order uitgesteld. De raad van Haaksbergen heeft vervolgens besloten van de samenvoeging af te zien. Onder deze omstandigheden heeft de provincie geen nadere voorstellen gedaan voor Haaksbergen. Zij heeft daarover nadere afspraken gemaakt met de provincie Gelderland. Gevolg was dat de provincie de gemeente Haaksbergen buiten het herindelingsvoorstel voor Twente heeft gelaten. De positie van Haaksbergen (ongeveer 24 000 inwoners) is op zichzelf

geen reden om tot opheffing over te gaan. Het kabinet is van mening dat de gemeente gelet op haar taakstelling nu en in de naaste toekomst over voldoende bestuurskracht beschikt. Mede gelet op de bovengemelde voorgeschiedenis doet het kabinet dan ook in navolging van de provincie geen voorstel tot gemeentelijke herindeling van de gemeente Haaksbergen. Dit impliceert dat die gemeente zelfstandig blijft voortbestaan. De eerdergenoemde voorgeschiedenis leert dat met dit soort initiatieven de nodige voorzichtigheid moet worden betracht. Overigens is het niet uitgesloten dat op termijn een fusie tussen de beide gemeenten toch mogelijk is.

#### *3.4. Naamgeving van gemeenten*

Met betrekking tot de naamgeving van de nieuw gevormde gemeenten kan nog het volgende worden opgemerkt. Voor het wetsvoorstel zijn de namen zoals die zijn voorgesteld door de provincie overgenomen. Van de betrokken gemeenten heb ik geen verzoeken ontvangen om in afwijking daarvan nieuwe namen vast te stellen. In sommige gevallen is door de provincie geen keuze voor een werknaam gemaakt, maar een opsomming van de namen van de samenstellende gemeenten gehanteerd. In dergelijke gevallen is in het wetsvoorstel de naam van de grootste samenstellende gemeente als werknaam gekozen. Overigens hebben gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet zelf de bevoegdheid hun naam te wijzigen.

#### *3.5 Wijziging arrondisementsgrens*

Doordat Holten en Rijssen worden samengevoegd tot één gemeente Rijssen, leidt dit tot wijziging van de arrondisementsgrenzen van het arrondissement Zwolle en het arrondissement Almelo. Het grondgebied van de huidige gemeente Holten gaat over naar het arrondissement Almelo. Als gevolg daarvan dienen advocaten en procureurs gevestigd in Holten vanaf de datum van herindeling te zijn ingeschreven bij de arrondissementsrechtbank te Almelo. Aangezien werkzaamheden als procureur uitsluitend mogen worden uitgeoefend binnen het arrondissement waar men staat ingeschreven, heeft een en ander tot gevolg dat zij vanaf vorengenoemde datum niet meer bevoegd zouden zijn als zodanig op te treden binnen het arrondissement Zwolle. Redelijk wordt geacht in dit geval een overgangsregeling te treffen op grond waarvan de betrokken procureurs gedurende een periode van vijf jaar bevoegd zijn in zowel het oude als het nieuwe arrondissement. Dit geeft hun, voorzover nodig, de gelegenheid zich in het nieuwe arrondissement te oriënteren, zonder dat zij inmiddels een aanmerkelijk omzetverlies lijden.

### **4. Financiële aspecten**

#### *4.1 Algemeen*

De financiële positie van de betrokken gemeenten na herindeling is door de provincie Overijssel onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van het «financiële model gemeentelijke herindeling». In dit model staat de toets op financiële levensvatbaarheid van de betrokken gemeenten centraal. De berekeningen van de provincie bieden een degelijke basis voor het beoordelen van de financiële positie van gemeenten na herindeling. De bedragen die hierna worden genoemd zijn echter indicatief. Deze hangen af van factoren zoals de bedragen per eenheid voor de verschillende uitkeringsonderdelen, de uitkeringsfactor en de bestuurskosten. Deze factoren kunnen tot de datum van de herindeling wijzigingen ondergaan. De algemene uitkering wordt uiteindelijk op grond van de definitieve

gegevens vastgesteld volgens de dan gangbare normen van het gemeentefonds.

#### *4.2 De hoogte van de algemene uitkering*

In het systeem van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) is de hoogte van de algemene uitkering vrij ongevoelig voor gemeentelijke herindeling. In de Fvw zijn slechts enkele maatstaven gevoelig voor herindeling. Het gaat hierbij met name om de maatstaf «vast bedrag» en de maatstaf «schaalfactor uitvoeringskosten bijstandgerechtigden». Daarnaast kan de maatstaf «klantenpotentieel» veranderingen teweeg brengen. Deze maatstaf geeft een indicatie van de centrumfunctie die een gemeente heeft. Bij gemeentelijke herindeling bestaat de kans dat een kern een sterkere centrumfunctie dan voorheen krijgt. Dit kan een positieve financiële invloed hebben op de hoogte van de algemene uitkering van de samengevoegde gemeente. Dit effect doet zich met name voor wanneer twee aan elkaar grenzende kernen samensmelten doordat een gemeentegrens verdwijnt. Door de herindeling in Twente smelten de kernen Almelo en Aadorp (nu nog een kern van de gemeente Vriezenveen) en de kernen Vroomshoop (thans een kern van de gemeente Den Ham) en Daarlerveen (nu nog een kern van de gemeente Hellendoorn) samen. De effecten van de onderhavige herindeling op de maatstaf klantenpotentieel zijn echter niet substantieel.

De herindeling in Twente brengt mee, dat de nieuwe gemeenten in alle gevallen een algemene uitkering zullen ontvangen die geringer is dan de som der samenstellende delen. Dit «negatieve» herindelingseffect wordt met name veroorzaakt door het vervallen van de vaste bedragen bij samenvoeging van gemeenten. Gezien de kostengeoriënteerdheid van het verdeelstelsel en de tijdelijk gewenningsbijdrage die gemeenten bij herindeling kunnen ontvangen, vormt deze daling geen bedreiging voor de financiële levensvatbaarheid van de te vormen gemeenten.

Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een besparing op de bestuurskosten in enge zin (salariskosten burgemeester, wethouders, gemeentesecretaris en de vergoeding voor de raadsleden).

Van de overige besparingen die het gevolg zijn van de schaalvergroting (bijvoorbeeld een betere benutting van het productieapparaat) is geen schatting te geven. Dergelijke «inverdieneffecten» zullen zich met name op de langere termijn manifesteren.

Voor de gemeenten die betrokken zijn bij gemeentelijke herindeling, biedt de gewenningsbijdrage de ruimte de financiële huishouding aan te passen aan de hoogte van de algemene uitkering na herindeling. De extra kosten die de herindeling met zich brengt (dubbele huisvesting, wachtgeld), worden volgens de berekeningen van de provincie Overijssel gecompenseerd met de gewenningsbijdrage. De gewenningsbijdrage is in de nFvw geïntroduceerd ter vervanging van de «verfijning wijziging gemeentelijke indeling» die behoorde bij de Financiële-Verhoudingswet 1984.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde financiële gevolgen voor de nieuw te vormen gemeenten. Deze is gebaseerd op gegevens en berekeningen van de provincie, waarbij ten opzichte van de berekeningen die de provincie voor haar eigen besluitvorming heeft gebruikt, de hoogte van maatstaven per eenheid en de uitkeringsfactor zijn geactualiseerd.

**Tabel 1** Overzicht structurele financiële gevolgen voor de nieuw te vormen gemeenten en de overige betrokken gemeenten (bedragen in kolommen 1,2 en 3 in mln. gulden afgerond)

Betrokken gemeenten	(1) Mutatie algemene uitke- ring	(2) Besparing bestuurskosten	(3) = (1) + (2) Saldo mutaties	(4) Aantal inwoners afgerond op 50-tallen	(5) = (3) : (4) Saldo mutaties per inwoner, afgerond op f 5
Almelo	- 0,1	0,1	0	68 300	0
Twentestad	- 1,2	2,4	1,2	246 100	5
Wierden	0	0	0	23 000	0
Hof van Twente	- 1,5	0,8	- 0,7	34 850	- 20
Vriezenveen	- 0,4	0,1	- 0,2	34 100	- 5
Hellendoorn	0	0	0	34 550	0
Rijssen	- 0,4	0,3	- 0,1	34 500	0
Tubbergen	0	0	0	19 650	0
Denekamp	- 0,6	0,4	- 0,3	25 750	- 10
Losser	0	0	0	22 800	0
Oldenzaal	0	0	0	30 850	0

#### 4.3 Gewenningsbijdrage

De volgende nieuw te vormen gemeenten ontvangen naar huidig inzicht gedurende vijf jaren een gewenningsbijdrage. In onderstaande tabel is als indicatie de bijdrage geraamd die naar verwachting zou behoren bij een datum van herindeling van 1 januari 1997.

**Tabel 2** Indicatie van de gewenningsbijdrage herindeling (bedragen afgerond op f 0,1 mln)

Nieuw te vormen gemeente	Gewenningsbijdrage
Twentestad	0,5
Hof van Twente	1,5
Denekamp	0,7
Rijssen	0,3
Vriezenveen	0,3

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard en de samenvoeging van de gemeenten Buren, Lienden en Maurik is de motie Noorman-den Uyl c.s. ingediend (kamerstukken II, 1997-1998, 25 655 en 25 656, nr. 9). De motie is op 19 februari 1998 aanvaard en zal door het kabinet worden uitgevoerd. De motie leidt ertoe dat de fasering van de uitbetaling van de gewenningsbijdrage wordt aangepast. Er wordt niet vijf jaar lang hetzelfde bedrag uitgekeerd, maar het eerste jaar twee keer het genoemde bedrag, het tweede, derde en vierde jaar het genoemde bedrag. Het vijfde jaar vindt er geen uitbetaling meer plaats.

#### 4.4 Peildatum WOZ-beschikking

In de betrokken gemeenten worden verschillende peildata voor de WOZ-beschikking gehanteerd. Daarover merk ik het volgende op. Het voorstel tot wijziging van de Wet arhi, de Provinciewet en de Gemeentewet (wijziging procedurele bepalingen) is op 23 september 1997 door de Tweede Kamer aangenomen en is thans in behandeling bij de Eerste Kamer (kamerstukken I, 1997-1998, 25 234, nr. 21). In dit voorstel zijn bepalingen opgenomen die bewerkstelligen dat de waardepeildatum die is gehanteerd voor de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) in het eerste WOZ-tijdvak (1997 t/m 2000) wordt gehandhaafd. Zie artikel I, onderdeel B juncto artikel VIII, tweede lid, van het voorstel van wet. De bepalingen leiden ertoe dat het mogelijk is in een nieuw gevormde gemeente of een bestaande gemeente waaraan gebied is toegevoegd, verschillende peildata te hanteren. Op deze wijze wordt voorkomen dat

een herindeling of grenswijziging zou moeten leiden tot (omvangrijke) herwaarderingsoperaties en daardoor tot een reeks van administratieve aanpassingen van de belastingen die worden geheven op basis van de vastgestelde WOZ-beschikkingen. Bij eerdere herindelingsvoorstellen werden bepalingen van gelijke strekking opgenomen in het herindelingsvoorstel zelf. Nu het voorstel tot wijziging, indien het tot wet wordt verheven, een generieke oplossing biedt voor het probleem van de verschillende peildata, is geen bepaling van gelijke strekking in dit herindelingsvoorstel opgenomen.

#### *4.5 Conclusie met betrekking tot de financiële gevolgen*

De provincie komt tot de conclusie dat de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeenten voldoende is gewaarborgd. Op basis van het vorenstaande deel ik deze conclusie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper