

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 mei 2000

Inleiding

Met deze memorie van antwoord reageer ik op het voorlopig verslag van de Eerste Kamer van 18 april 2000 met betrekking tot het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van West-Overijssel. Ik heb bij de beantwoording de indeling van het voorlopig verslag zoveel mogelijk aangehouden. Van enkele fracties spraken de leden reeds een algemeen oordeel over het wetsvoorstel uit. De leden van de fractie van het CDA hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel, maar wensten een nadere aanduiding van het begrip «robuuste gemeenten». De leden van de fractie van de PvdA beoordeelden de voorstellen overwegend positief, al plaatsten zij bij het voorstel nog wel enkele kanttekeningen. De leden van de fractie van D66 merkten op dat het bekend is dat tegen voorgenomen herindelingen altijd bezwaar is. De leden van de fractie van GroenLinks was tijdens een bezoek aan de regio en uit toegezonden informatie vooral de weerzin tegen de gemeentelijke herindeling opgevallen. Zij meenden dat het draagvlak zowel onder de bevolking als onder bestuurders ontbreekt. De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV tenslotte hadden met belangstelling maar niet met onverdeelde instemming van het wetsvoorstel kennis genomen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA met betrekking tot de term «robuuste gemeenten», merk ik op dat daarmee door mij bedoeld wordt «sterk» en «krachtig». Het gaat om gemeenten die zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden, waarbij het van belang is dat alle gemeenten in ons land in principe gelijkelijk in staat zijn de hun toegevalen taken en verantwoordelijkheden zelfstandig waar te maken. Gemeenten moeten redelijkerwijze kunnen voldoen aan eisen van basiskwaliteit om slagvaardig in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. In de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van 27 november 1998 (kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102) wordt in dit verband gesproken van een aantal punten waaraan gemeenten qua basiskwaliteit moeten voldoen:

- het samen met en ten behoeve van inwoners en de vele maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving;

- het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugd-beleid, en sociaal-economisch beleid;
- het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de inwoners (bijv. vergunning, rijbewijs, vuilophaal);
- het hebben van een voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak, etc.) om ook in de komende decennia een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, d.w.z. voldoende competent om – ook bij verdere decentralisatie – nieuwe taken aan te kunnen.

De leden van de fracties van CDA, GroenLinks, SGP en RPF/GPV herinnerden de regering eraan, dat zij bij gemeentelijke herindeling uitgaven van een zogenoemde knelpuntenbenadering. De leden van eerstgenoemde fractie verwezen in dit verband naar de instelling van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten, die immers ook in een aantal gebieden een knelpuntenanalyse diende uit te voeren. De leden van de fractie van GroenLinks verwezen naar het door deze Stuurgroep uitgebrachte advies, met name naar het onderdeel dat over samenwerking tussen gemeenten gaat.

Het kabinet heeft de uitgangspunten die gelden bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen vastgelegd in de hiervoor reeds genoemde Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling. De uitgangspunten komen grotendeels overeen met de criteria zoals die in de kabinetsnotitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 waren vastgelegd onder de noemer Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het belangrijkste verschil tussen het zogenoemde knelpuntenbeleid waarvoor de leden van genoemde fracties kiezen en de uitgangspunten van het huidige rijksbeleid, is vooral gelegen in de toekomstgerichtheid ervan. Immers, het rijksbeleid is voorwaardenscheppend bedoeld en een middel om te komen tot gemeenten die in de toekomst over voldoende basis-kwaliteit kunnen beschikken. Het rijksbeleid is er dan ook op gericht belemmeringen in het bestuurlijk functioneren van gemeenten te voorkomen, en – waar zij zijn – op te lossen. Een belangrijk verschil tussen het voormalige knelpuntenbeleid zoals dat in 1986/1987 is geformuleerd en het huidige beleid, is voorts dat een bepaald inwonertal van gemeenten geen op zichzelf staand argument meer is voor opheffing van gemeenten, zoals indertijd het geval was. In het toenmalige beleid was immers vastgelegd, dat gemeenten van minder dan 6 000 à 7 000 inwoners in hun bestuurlijke en ambtelijke mogelijkheden kwetsbaar zijn en dat daarom in beginsel vraagtekens werden geplaatst bij het zelfstandig voortbestaan van dergelijke gemeenten. Tegelijkertijd was een uitgangspunt, dat bij de vorming van nieuwe gemeenten in beginsel moest worden gestreefd naar gemeenten met tenminste 8 000 inwoners. Hoewel dit inwonercriterium voor nieuw in te stellen gemeenten als ondergrens was vastgelegd, bleek dit getal in de praktijk vooral een richtinggevende norm te zijn. Mede gelet op het feit dat de wenselijke schaalgrootte van gemeenten evenzeer van andere factoren dan het inwonertal afhankelijk is, is het getalscriterium als dominant uitgangspunt voor gemeentelijke herindeling in het vanaf 1995 gevoerde beleid losgelaten. Het beleid is sedertdien minder gericht op (incidentele) knelpunten en meer gebaseerd op algemeen bestuurlijk-organisatorische argumenten. Overigens is al in het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 1995 vastgelegd, dat de daarin opgenomen uitgangspunten een uitwerking waren van een eerder geconstateerde accentverschuiving in het herindelingsbeleid. De knelpuntencriteria van het in 1986/1987 geformuleerde beleid kunnen in voorkomende gevallen derhalve wel een rol spelen. Ik zou de verschillen in visie en benadering tussen het indertijd vastgelegde beleid en het huidige herindelingsbeleid dan ook enigszins willen relativeren.

Gelet op het hiervoor door mij geschetste karakter van het huidige herindelingsbeleid, antwoord ik in reactie op vragen van de leden van genoemde fracties, dat de discussie over en de beoordeling van herindelingsvoorstellen mijns inziens zoveel mogelijk op basis van algemene uitgangspunten moet worden gevoerd, waartoe de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling de nodige ijkpunten verschaft. Deze benadering verdient om de zojuist genoemde redenen en argumenten de voorkeur boven een aanpak per gemeente, zoals de leden van de fractie van de PvdA vroegen. Het kabinet is het met deze leden eens dat samenvoeging van gemeenten in bepaalde gevallen als problematisch wordt ervaren. Naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA over de onderbouwing van de voorstellen merk ik op dat het kabinet van mening is dat deze sterk genoeg is om het voorstel te dragen. Overigens zullen maatwerk en differentiatie, waardoor met speciale plaatselijke of regionale verschillen rekening kan worden gehouden, bij beslissingen over herindelingsvoorstellen altijd een belangrijke rol blijven spelen.

De opdracht aan de Stuurgroep Krachtige gemeenten om een analyse van knelpunten te maken van gebieden waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden teneinde daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling, is gebaseerd op een overeenkomstige passage in het regeerakkoord uit 1998. Het woord eventueel wees daarbij al op een uitkomst die niet bij voorbaat vast stond. Juist daarom is gekozen voor een open, brede en interactieve aanpak, die waar mogelijk ook aansloot op reeds in gang gezette initiatieven rond dit thema. Overigens waren de door de Stuurgroep te analyseren knelpunten, in de beschikking waarbij de Stuurgroep is ingesteld, op geen enkele wijze nader ingevuld. Een inhoudelijke relatie met het voormalige knelpuntenbeleid was er derhalve niet, zo antwoord ik met name in de richting van de leden van de fractie van het CDA.

De analyse door de Stuurgroep heeft plaatsgevonden door het houden van zogenoemde rondetafelgesprekken in een aantal gebieden, op grond waarvan de Stuurgroep in het rapport «Gemeenten: méér dan lokaal bestuur» tot haar advies is gekomen. In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks antwoord ik, dat de Stuurgroep onder andere van mening is dat de maatschappelijke vraagstukken en opgaven die zich op het regionale schaalniveau manifesteren dringend vragen om duurzame, effectieve en versterkte niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten. Overigens heeft de Stuurgroep in haar rapport ook nadrukkelijk vermeld, dat zij regionale samenwerking niet ziet als vervanging voor gemeentelijke opschaling of dat met schaalaanpassingen samenwerking overbodig zou worden. Integendeel: herindeling en samenwerking dienen elkaar aan te vullen, aldus de Stuurgroep op pagina 7 van haar rapport. Op het onderwerp samenwerking ga ik hieronder nader in.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om te komen met concrete voorstellen hoe gestalte kan worden gegeven aan binnengemeentelijke decentralisatie zonder dat de problemen die herindeling noodzakelijk maakten opnieuw worden ingevoerd.

In de twee in 1999 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschreven essays («De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap», samengesteld door SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en «Gemeente, gemeenschap en territoriaal zelfbeheer», samengesteld door het Instituut voor Publiek en Politiek) is onder andere uitgebreid op dit onderwerp ingegaan. Ook in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van november 1998 is dat gebeurd. Bij samenvoeging van gemeenten kan binnengemeentelijke decentralisatie een belangrijk middel zijn om de (fysieke) afstand tussen burger en bestuur voor publieksaangelegenheden

zo klein mogelijk te houden, of om recht te doen aan de eigenheid van bepaalde leefgemeenschappen. Bedacht moet daarbij worden, dat de begrippen «gemeente» en «gemeenschap» lang niet altijd samenvallen. Als praktische voorbeelden wijs ik op binnengemeentelijke deconcentratie van dienstverlening, interactief bestuur, participatie, toekenning van budgetbevoegdheden en vergaande bewonersparticipatie, bestuursfilosofie en bedrijfsvoering als goede mogelijkheden om het draagvlak voor samenvoeging te versterken en de eventueel door schaalvergroting ervaren afstand tussen burger en bestuur te verkleinen, zo antwoord ik mede naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. Het behoort overigens tot de bevoegdheid van een (nieuw) gemeentebestuur om hieraan uitwerking te geven. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten juist in een proces van gemeentelijke herindeling vaak extra aandacht schenken aan dergelijke vormen van bestuurlijke vernieuwing. In het essay «Gemeente, gemeenschap en territoriaal zelfbeheer» wordt nadrukkelijk geconcludeerd dat binnengemeentelijke decentralisatie een lokale zaak moet blijven zonder inmenging van de rijksoverheid. Ik ga er van uit dat de vragen van de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid ook in deze zin waren bedoeld.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vroegen naar de te verwachten verdere decentralisatie van taken en bevoegdheden in relatie tot gemeentelijke herindeling.

Een belangrijk uitgangspunt in het herindelingsbeleid is het streven naar de vorming van sterke, bestuurskrachtige gemeenten. Gemeenten moeten een breed en samenhangend takenpakket zelfstandig kunnen uitvoeren. Op diverse beleidsterreinen zijn takendiscussies gaande. Gewezen kan worden op het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, de discussies over werk en inkomen (SUWI) en de VERDI-afspraken. Het streven blijft gericht op het decentraliseren naar gemeenten van die taken die naar hun aard beter door die mede-overheden kunnen worden uitgevoerd. Onder meer in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl wordt hiertoe een aantal aanzetten gegeven doordat daarin afspraken zijn gemaakt over samenwerking tussen kabinet, IPO en VNG die provincies en gemeenten beter in staat moeten stellen tot het voeren van eigen beleid op terreinen als jeugd, veiligheid, platteland, gezondheidszorg, etc.

Los daarvan eist ook de implementatie en uitvoering van in het recente verleden gerealiseerde decentralisatie van taken de nodige bestuurskracht van gemeenten, zoals op het gebied van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, de onderwijshuisvesting, het jeugdbeleid, het beleid ten aanzien van nieuwkomers en de nieuwe Algemene Bijstandswet.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden in het bijzonder aandacht gevraagd voor intergemeentelijke samenwerking, waarop hiervoor reeds kort is ingegaan. Ook de leden van de fractie van het CDA kozen, specifiek voor het gebied van de nieuw te vormen gemeente Steenwijk, voor intensieve samenwerking in plaats van herindeling.

Het kabinet beschouwt vrijwillige intergemeentelijke samenwerking als een hulpmiddel voor de behartiging van met name uitvoerende taken. Bij verdelende en sturende taken biedt vrijwillige samenwerking onvolgende zekerheid dat die taken op adequate wijze worden vervuld. Samenwerking gebaseerd op vrijwilligheid werkt vooral als er (nagenoeg) geen tegengestelde belangen zijn. Bij tegengestelde belangen is het risico groot, dat dergelijke samenwerking improductief, traag of kwetsbaar blijkt, omdat men te veel en te vaak afhankelijk is van de goede wil van (een van) de betrokken partijen. Intergemeentelijke samenwerking betekent ook nogal eens dat ambtelijke processen in de plaats treden van democratisch gelegitimeerd bestuur. Hulpstructuren hebben een nuttige functie in aanvulling op de bestuurlijke hoofdstructuur. Maar wanneer gemeenten hun regisserende en uitvoerende rol niet langer effectief zelf

kunnen vervullen en de verantwoordelijkheid verschuift naar hulpstructuren die een sturende positie ten opzichte van de gemeenten gaan innemen, vormt dit een uitholling van de bestuurlijke hoofdstructuur die het kabinet niet wenselijk vindt.

De leden van de fractie van D66 vroegen of er lessen zijn te trekken uit de herindeling die in de provincie Drenthe heeft plaatsgevonden, of dat deze te kort geleden heeft plaatsgevonden om er iets zinvol over te zeggen. Een evaluatie van de herindeling in Drenthe heeft niet plaatsgevonden. Er zijn geen bijzondere signalen uit het gebied ontvangen die twijfel zouden kunnen doen rijzen aan het nut van die herindeling. Slechts van de gemeente De Wolden is meermalen het signaal ontvangen dat deze gemeente financieel gesproken ongezond zou zijn. In een rapportage van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden van december 1998 werd de financiële problematiek van De Wolden verklaard door het feit dat het uitgavenniveau op een aantal beleidsterreinen aanzienlijk hoger was dan gemiddeld, terwijl daarnaast de inkomsten uit OZB aanzienlijk lager waren dan gemiddeld. Op de desbetreffende terreinen is sprake van een grote mate van beleidsvrijheid. Volgens voornoemde rapportage zou De Wolden dan ook in staat moeten zijn een sluitende begroting te presenteren waarbij werd uitgegaan van een gemiddeld voorzieningenniveau en een gemiddelde OZB-opbrengst. In meer algemene zin herinner ik de leden van de fractie van D66 graag nog eens aan het onderzoeksrapport «Gemeenten in ontwikkeling» van prof. dr. Th.A.J. Toonen e.a. van september 1998, dat ook aan uw Kamer is gezonden. In het onderzoek worden met name de effecten op langere termijn van gemeentelijke herindeling in een groot aantal in de periode 1982–1994 heringedeelde gemeenten onderzocht. Als belangrijkste gemeten effecten kunnen worden gemeld dat de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat is verminderd en dat het strategisch vermogen en de professionaliteit binnen de ambtelijke organisatie zijn vergroot. De herindeling is vaak aanleiding voor een nieuwe moderne vorm en stijl van besturen (bijvoorbeeld binnengemeentelijke decentralisatie, relaties met burgers opzetten dan wel vernieuwen).

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks meld ik dat de Wet op het primair onderwijs voorschrijft dat er ná een gemeentelijke herindeling voor de nieuw gevormde gemeenten een opheffingsnorm voor de basisscholen in die gemeenten moet worden vastgesteld. Dit kan leiden tot een verhoging, maar evenzeer tot een verlaging van de norm zoals die gold tot het moment van herindeling. De gewijzigde opheffingsnorm gaat eerst in op 1 januari volgend op de datum van herindeling, de facto een jaar na de effectivering van de herindeling. Op deze wijze wordt het schoolbesturen mogelijk gemaakt vroegtijdig te anticiperen op de nieuwe situatie. Overigens biedt de Wet op het primair onderwijs diverse mogelijkheden tot instandhouding van basisscholen die onder de opheffingsnormen raken. Te denken valt hierbij aan (administratieve) splitsing van de gemeente als bedoeld in genoemde wet, de gemiddelde schoolgrootte, de instandhouding van de school als enige van de richting binnen vijf kilometer hemelsbreed gemeten en de omvorming tot nevenvestiging.

De inhoud van het wetsvoorstel

Inleiding

Zowel de leden van de fractie van D66 als van GroenLinks plaatsten vraagtekens bij het draagvlak voor de voorstellen. De leden van eerstgenoemde fractie meenden dat van een breed draagvlak niet gesproken kan worden. De leden van de fractie van GroenLinks was de weerzin in de

regio tegen de gemeentelijke herindeling tijdens een bezoek aan het gebied en uit de toegezonden informatie in het oog gesprongen. Het is duidelijk dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling niet altijd op steun van alle betrokkenen mogen rekenen, zoals de leden van de fractie van D66 ook constateerden. Herindelingswetten komen zoals bekend tot stand na een zeer uitvoerige, bij wet vastgelegde procedure. De Wet algemene regels herindeling voorziet immers in procedurele waarborgen, termijnen, openbaarheid en diverse inspraakmogelijkheden. Indien voorstellen op brede steun kunnen rekenen worden daarvan in het algemeen slechts weinig signalen ontvangen. De thans aan de orde zijnde voorstellen hebben binnen het provinciaal bestuur van Overijssel brede steun verworven. Provinciale staten hebben de ontwerp-regeling met een ruime meerderheid van stemmen vastgesteld. Ik acht dit van grote betekenis. Immers, de provincie heeft bij uitstek de positie om tot een goede beoordeling te komen van de meest wenselijke bestuurlijke organisatie wat de binnen haar grondgebied gelegen gemeenten betreft. Het kabinet heeft dit provinciale advies integraal overgenomen en op basis daarvan het wetsvoorstel ingediend. Vervolgens hebben de fracties van PvdA, VVD, D66, CDA, GPV en RPF in de Tweede Kamer met het (geamendeerde) wetsvoorstel ingestemd. Met betrekking tot gemeentelijke herindeling meen ik dat het democratisch proces ten volle tot uitdrukking komt in de behandeling van wetsvoorstellen terzake in Tweede en Eerste Kamer. Dat neemt niet weg dat betrokkenen moeite kunnen houden met de uitkomst, zoals soms in brieven expliciet tot uitdrukking wordt gebracht.

Vanzelfsprekend, dit in reactie op een vraag van de leden van de fractie van D66, is door het provinciaal bestuur van Overijssel op basis van inhoudelijke argumenten gereageerd op hetgeen door gemeenten en anderen is ingebracht. Ik verwijs hiervoor naar de uitgebreide verantwoording in de concept-ontwerp-regeling van de provincie (statenvoorstel nr. 49 van de agenda 1997 van provinciale staten van Overijssel, bijlage 5 bij de memorie van toelichting). Dezelfde leden meld ik dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel onder punt 2.4 is aangegeven welke veranderingen in het voorstel gedurende de procedure zijn aangebracht. De uitkomst van de behandeling in de Tweede Kamer is u eveneens bekend. Gelet op deze aanpassingen kan derhalve geconcludeerd worden, dat inspraak zin heeft gehad.

Deelgebied B: Noordoost-Overijssel

De leden van de fracties van PvdA, CDA, GroenLinks, SGP en RPF/GPV stelden vragen met betrekking tot het gebied Noordoost-Overijssel, waarop ik graag nader inga.

Met betrekking tot de vraag waarom een gemeente als Avereest niet zelfstandig kan blijven, maar gemeenten als Staphorst of Ommen wel, geldt, hetgeen ook in meer algemene zin aan de orde is gekomen, dat voor elke gemeentelijke samenvoeging, dan wel het juist zelfstandig laten van gemeenten, de argumenten een verschillend gewicht kunnen hebben. Hiervoor is al aangeduid, dat het inwoneraantal van gemeenten niet langer een zelfstandig argument is voor gemeentelijke herindeling. Het gaat erom dat gemeenten nu en in de toekomst geacht mogen worden te voldoen aan de beschreven eisen van basiskwaliteit om hun huidige en toekomstige taken goed aan te kunnen. Maar steeds is bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen maatwerk vereist, waarbij de samenhang of de toekomstige opgaven van gemeenten in een bepaald gebied een belangrijke factor zijn. Dit geldt ook bij de voorstellen ten aanzien van de nieuw te vormen gemeente Hardenberg. De omvang van een gemeente is in het kader van die afweging een relatief gegeven, dat door betrokkenen verschillend kan worden beoordeeld. Dat blijkt ook uit de loop van de

procedure, waarbij ten aanzien van dit gebied in eerste instantie door gedeputeerde staten is voorgesteld Ommen zelfstandig te laten en Hardenberg, Gramsbergen en Avereest samen te voegen. Provinciale staten besloten vervolgens deze vier gemeenten tot één nieuwe gemeente te laten uitgroeien en tenslotte werd via amendering in de Tweede Kamer Ommen opnieuw uit de voorgestelde samenvoeging gelicht en kan het derhalve zelfstandig blijven voortbestaan. Op al deze bestuurlijke momenten is afgewogen en geconcludeerd dat de gemeente Staphorst als zelfstandige gemeente kon blijven bestaan, hoewel sommigen ook een samengaan met Nieuwleusen, Zwartsluis of een gedeelte van Avereest wenselijk achtten.

Wat Avereest betreft wordt door samenvoeging met Hardenberg en Gramsbergen een bestuurlijke vertaling gegeven van de maatschappelijke samenhang en gemeenschappelijke problematiek van deze gemeenten. In verhouding tot andere gemeenten in West-Overijssel zal Staphorst na de herindeling tot één van de kleinere gemeenten gaan behoren, maar kent het een dusdanige sociaal-economische structuur en ontwikkelingsperspectief dat alles afwegend een zelfstandig voortbestaan van Staphorst te rechtvaardigen is.

Het rapport «Van Nut en Noodzaak: over de inhoud en vorm van de samenwerking tussen Avereest, Gramsbergen, Hardenberg en Ommen» hebben de vier gemeenten in juni 1996 laten opstellen. De onderlinge samenhang en betrokkenheid tussen de vier gemeenten wordt in dit rapport aangetoond.

Gedeputeerde staten hebben in oktober 1996, derhalve ná het uitbrengen van het rapport van de gemeenten, de provinciale (herindelings)varianten- nota uitgebracht. In de loop van het herindelingsproces bleek dat slechts twee varianten in beeld bleven en volgens gedeputeerde staten verdedigbaar waren: de samenvoeging van vier gemeenten tot één Noordoost-gemeente (de zgn. 4 in 1 variant) of de samenvoeging van Avereest/ Gramsbergen/Hardenberg en het zelfstandig laten van Ommen (de zgn. 3 + 1 variant). Provinciale staten hebben zoals bekend gekozen voor de eerste variant, een keuze die nadien door het kabinet is overgenomen. In de provinciale stukken, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in de Nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is in ruime mate aandacht besteed aan deze varianten. Nu Ommen zelfstandig blijft en niet wordt betrokken bij de samenvoeging van de Noordoost-gemeenten is een versterking van de positie van het totale gebied op sociaal-economisch en recreatief-toeristisch gebied een lastiger opgave. De aanzienlijk versterkte nieuwe gemeente Hardenberg, die in het voorontwerp streekplan van de provincie Overijssel is aangemerkt als een «kern met streekfunctie», daarbij over betere potenties voor een gunstige economische ontwikkeling binnen dit gebied zal beschikken dan Ommen. In die zin ligt er een opgave voor Ommen om haar positie waar te maken. Daarvoor zijn ook wel degelijk mogelijkheden. Het meer toeristisch-recreatieve karakter van de gemeente Ommen en het meer agrarisch-industriële karakter van de drie andere gemeenten kunnen zowel vanuit een elkaar aanvullende potentie als vanuit verscheidenheid worden ontwikkeld. De komende tijd zal leren in hoeverre het relatieve nadeel van het niet bundelen van krachten in één gemeente kan worden geneutraliseerd. De evidente samenhang in het gebied behoeft desondanks een zoveel mogelijk gezamenlijke aanpak van de problemen en bedreigingen respectievelijk de kansen en uitdagingen. Het is aan de gemeenten zelf om daar op een verstandige wijze invulling aan te geven.

Ik zou overigens, anders dan de leden van de fractie van de PvdA veronderstellen, niet van een sterke tegenstelling tussen landelijke gemeenten (Avereest en Gramsbergen) en een stedelijke gemeente (Hardenberg) willen spreken. Deze begrippen zijn van een relatieve betekenis. Bovendien zijn er duidelijke overeenkomsten tussen de betrokken gemeenten,

zowel wat betreft de meer landschappelijke waarden als de meer industriële kenmerken, die zowel in Hardenberg als Avereest evident zijn.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV kan ik melden, dat uit gegevens van de provincie Overijssel blijkt dat de uitgaande pendel van Avereest naar Hardenberg is toegenomen, en die naar Zwolle is afgenomen. Ook in absolute zin is de pendel van Avereest naar Hardenberg hoger dan die naar Zwolle.

Deelgebied C: Salland

Terecht merkten de leden van de fractie van GroenLinks op dat Wijhe en Olst deel uitmaken van verschillende samenwerkingsverbanden en dat bij samenvoeging in dit kader keuzes moeten worden gemaakt. Ook de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV wezen op de verschillende oriëntaties die de huidige gemeenten kennen.

Allereerst merk ik op, dat ook voor andere bij herindeling betrokken gemeenten geldt dat nieuwe afwegingen mogelijk of nodig zijn die leiden tot wijziging in de samenstelling van deelnemers aan gemeenschappelijke regelingen. In artikel 41 en volgende van de Wet algemene regels herindeling zijn terzake een aantal voorzieningen opgenomen, waaronder de mogelijkheid dat bij het treffen van de uit een gewijzigde gemeentelijke indeling voortvloeiende voorzieningen wordt afgeweken van de bepalingen van de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot onder meer het toe- en uittreden van deelnemers. De hieruit eventueel voortkomende kosten moeten worden gedekt uit de reguliere financiële kaders, waaronder de maatstaf herindeling.

Deelgebied D: IJsseldelta

In reactie op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, SGP en RPF/GPV geef ik graag nog eens een aantal belangrijke argumenten weer. Het gaat bij de beoordeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel om een totaalafweging. Daarbij zijn elementen van belang als omvang, (geografische) samenhang, economie, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. In Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis ligt in economische zin de nadruk op industriële activiteiten. Door samenvoeging kan de sociaal-economische positie voor de toekomst versterkt worden door een gericht economisch beleid. Ik hecht eraan te wijzen op het feit dat, indien behoud van zelfstandigheid niet mogelijk is, de drie gemeenten ook hun voorkeur uitspreken voor deze combinatie. Het Zwartewater vormt daarbij tot op zekere hoogte een fysieke scheiding, maar tegelijkertijd heeft dit water zijn stempel zodanig gedrukt op de historie en identiteit van de drie gemeenten, dat het tevens een sterk bindend element vormt. Dat moge ook blijken uit het feit, dat de raden van de drie gemeenten zelf hebben besloten als naam voor de nieuw te vormen gemeente «Zwartewaterland» te kiezen, welke naam vervolgens in het wetsvoorstel is opgenomen.

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV kan ik melden, dat Genemuiden in de jaren 1995–1999 qua inwonertal de snelst groeiende gemeente in Overijssel is geweest. In 1998 bedroeg het aantal arbeidsplaatsen per 1000 inwoners in Genemuiden 538. Desondanks kan niet gesteld worden dat Genemuiden een regionale of zelfs subregionale functie vervult. In het ontwerp-Streekplan van de provincie worden slechts Steenwijk en Hardenberg als «kernen met een streekfunctie» genoemd.

Deelgebied E: Noordwest-Overijssel

De leden van de fracties van CDA, GroenLinks, SGP en RPF/GPV hadden nog een aantal vragen met betrekking tot de nieuw te vormen gemeente Steenwijk.

De argumenten die ten grondslag liggen aan de vorming van deze nieuwe gemeente, zijn onder andere in de memorie van toelichting reeds uitgebreid gegeven. Kort samengevat gaat het om de leefbaarheid van het gebied, de zorg voor natuur en landschap, een betere verdeling van de dienstverlening richting de burger en een reductie van intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Met name ook het grote aantal functionele samenwerkingsrelaties en projecten tussen de gemeenten duiden op een grote mate van maatschappelijke samenhang en maatschappelijke gedeelde problematiek, zo antwoord ik de leden van de fractie van het CDA. Dat als bestuurlijke oplossing voor de langere termijn nu wordt gekozen voor een samengaan van de betrokken gemeenten, geschiedt vanzelfsprekend niet als een afstraffing van tot heden op vele gebieden gewenste of noodzakelijke vormen van samenwerking, zoals de leden van de fractie van GroenLinks het typeerden. Het is juist dat in de nieuwe gemeente de kernen niet allemaal volledig op Steenwijk zijn georiënteerd, maar ontegenzeggelijk vervult de kern Steenwijk in de nieuwe gemeente een belangrijke functie. De maatschappelijke vraagstukken in het gebied zijn bepalend voor de bestuurlijke organisatie, waarbij versterking van het lokaal bestuur door middel van herindeling noodzakelijk is geacht. De vraagstukken die in het gebied spelen zijn te groot om de behartiging daarvan afhankelijk te maken van samenwerking, dat, mede gelet op de uitgangspunten van het herindelingsbeleid, niet als alternatief voor herindeling kan gelden. Derhalve is niet voor deze optie gekozen.

De fracties van SGP en RPF/GPV vroegen nog waarom 500 hectare natuurontwikkelingsgebied in de Barsbekerbinnenpolder is onttrokken aan Brederwiede en is toegevoegd aan de nieuwe gemeente Zwartewaterland. Het gaat hierbij om de verbindingsweg tussen Zwartsluis en Genemuiden op de Zwartewaterdijk en het feit dat het overige overgaande gebied in de oksel ligt van die dijk en de jongste uitbreiding van Zwartsluis in genoemde polder. In totaliteit is aldus, rekening houdende met de verbindingsweg, de aanwezige dorpsbebouwing en aangrenzende graslanden en de scheidende werking van het ruige natuurgebied, voor een logisch grensbeloop gekozen.

Financiële aspecten

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen, met een verwijzing naar het advies van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten, of de bereidheid bestaat te komen tot een robuustere financiële compensatie bij gemeentelijke herindelingen. In dat kader kan ik melden, dat in een Algemeen Overleg op 20 april jongstleden de Tweede Kamer heeft ingestemd met een nieuwe maatstaf herindeling, die een zeer duidelijke verbetering betekent ten opzichte van de geldende situatie, zowel naar omvang van de beschikbare middelen als naar vorm. Via een vast bedrag per opgeheven gemeente verdubbelt globaal het bedrag aan extra middelen ten opzichte van de oude situatie. Daarenboven wordt een inwonergelateerde opslag gegeven en is er een sterk vereenvoudigde vormgeving, met als gevolg een verbeterde voorspelbaarheid van de omvang van de extra middelen.

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