

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 februari 2000

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Bestuurlijke inrichting van het stedelijk gebied	2
3.	Bandstad als ruimtelijk concept	6
3.1.	Algemene karakteristiek van Twente	6
3.2.	Ruimtelijke inrichting van het stedelijk gebied	7
4.	Bandstad als één gemeente	13
5.	Stedenband als kader voor samenwerking	16
5.1.	Versterking van het lokaal bestuur en de positie van de steden	17
5.2.	Grenzen aan samenwerking	20
6.	Datum van herindeling	23
7.	Gevolgen van uitstel	24
8.	De toekomst van Twente	25

1. Inleiding

Het doet mij genoeg hierbij de nota naar aanleiding van het verslag van 14 september 1999 met betrekking tot het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente (kamerstukken I, 1998/99, 26 353) te kunnen aanbieden. Uit het feit dat de leden van een aantal fracties nadere vragen hadden, heb ik de conclusie getrokken dat de Eerste Kamer ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel een bewuste keuze voor een verdere inhoudelijke verdiepingsslag ten aanzien van de beoordeling en afweging van argumenten heeft willen maken. Daardoor kon de effectuering van de gemeentelijke herindeling van Twente per 1 januari 2000 geen doorgang vinden, met als evident nadeel dat de betrokken gemeenten hierdoor nog langer in onzekerheid verkeren. Ik stel het op prijs het diepgaande inhoudelijke debat over dit wetsvoorstel en de uitgangspunten en argumenten, die hieraan ten grondslag liggen, met de Eerste Kamer schriftelijk en mondeling (plenair) te kunnen voeren. Dat de beantwoording langer heeft geduurd dan aanvankelijk was voorzien is – afgezien van argumenten in de sfeer van ambtelijke belasting en werkdruk – mede het gevolg van het feit dat er nadere (ambtelijke en politieke) sonderingen hebben plaatsgevonden die de nodige tijd hebben geveerd.

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 238 t/m 238c, vergaderjaar 1998–1999.

Ik vraag daarom begrip voor de – ook in mijn ogen – wat late beantwoording, die – naar ik hoop – de degelijkheid ten goede is gekomen. Overigens ben ik de Eerste Kamer dankbaar voor de waardering die bleek voor de memorie van antwoord die ik op 24 augustus 1999 aanbood. De nader gestelde vragen – gecombineerd met mijn diepe overtuiging van de noodzaak van deze gemeentelijke herindeling in het algemeen en de vorming van Twentestad in het bijzonder – verdienen een indringende beantwoording. De verschillende aspecten die bij de vragen over het stedelijke gebied van Twente aan de orde komen, dragen een nieuwe dynamiek in zich, waardoor weer andere en soms nieuwe gezichtspunten over de herindeling van Twente naar voren komen. Aangezien de nadere vragen zich voornamelijk toespitsten op de positie van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en de rol van de provincie Overijssel vond ik het noodzakelijk met de colleges van burgemeester en wethouders van deze direct betrokken gemeenten en het college van gedeputeerde staten van de provincie Overijssel te overleggen alvorens de beantwoording af te ronden.

Overigens constateer ik dat geen der leden van de diverse fracties in het verslag van 14 september 1999 een blijk van afwijzing van het wetsvoorstel gaven. Dit gegeven interpreteer ik als een wens tot voortzetting van het schriftelijk debat waarbij op basis van een uitwisseling van argumenten de leden van de verschillende fracties hun definitieve standpunt over het wetsvoorstel zullen innemen. Daarom spreek ik de hoop en de verwachting uit dat de beantwoording van de nadere vragen de leden voldoende aanknopingspunten geeft om, mét de regering en de Tweede Kamer, de noodzaak en de wenselijkheid van dit wetsvoorstel te onderkennen. Gelet ook op het belang van dit wetsvoorstel voor alle Twentse gemeenten en de provincie Overijssel is het noodzakelijk dat binnen afzienbare termijn tot een afronding van de besluitvorming over het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente kan worden gekomen. Mede naar aanleiding van nader overleg en nieuwe studie ben ik – ook met het oog op de toekomst – meer overtuigd geraakt van de noodzaak van aanvaarding van dit wetsvoorstel.

De opzet van deze nota is als volgt. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de verschillende concepten voor de bestuurlijke inrichting van het stedelijk gebied van Twente. Hierbij komen de door de leden van de diverse fracties aangedragen mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen voor de bestuurlijke inrichting van het centraal stedelijk gebied aan de orde. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen de Bandstad als een ruimtelijk en als een bestuurlijk concept. In paragraaf 3 wordt een uitgebreide beschouwing gegeven over de Bandstad als ruimtelijk concept. Binnen het bestuurlijke concept van de Bandstad kunnen weer twee varianten worden onderscheiden, namelijk de Bandstad als één gemeente (paragraaf 4) en de Bandstad als kader voor samenwerking (paragraaf 5). In dit laatste geval wordt de term «Stedenband» gebruikt. Paragraaf 6 betreft de beantwoording van de vraag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Hoge Colleges van Staat inzake de datum van herindeling en de passage daarover in de memorie van antwoord. Paragraaf 7 gaat onder meer in op de gevolgen van het uitstel van de datum van effectuering van de herindeling voor de betrokken gemeenten. Paragraaf 8 bevat een aantal concluderende overwegingen over de toekomst van Twente.

2. Bestuurlijke inrichting van het stedelijk gebied

Inleiding

In het lezenswaardige boekje «De lange weg naar Twente»¹ worden – op

¹ W.P. Timmers, *De lange weg naar Twente: observaties van een immigrant*, Boekhandel Broekhuis, Enschede, 1996.

zo nu en dan licht ironische wijze – het bijzondere karakter van Twente, de Twentenaren, de unieke positie in het Oosten met het vervagen van de (Duitse) grens en de plannen voor de vernieuwing van het bestuur door de jaren heen beschreven. Het boekje werd geschreven in het vooruitzicht van de komst van de regio- c.q. stadsprovincie Twente. De bedoelde weg bleek uiteindelijk en op het laatste moment, net als de andere bestuurlijke vernieuwingsvoorstellen, niet begaanbaar. Daarom is met het voorliggende wetsvoorstel de optimale weg gekozen naar een toekomstig Twente.

Centraal element in de herordering van de bestuurlijke (krachts)verhoudingen die met het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Twente worden beoogd – en dat ook de meeste aandacht heeft getrokken – is het onderdeel vorming van Twentestad. Hoewel het op zich begrijpelijk is dat veel belangstelling naar dit onderdeel uitgaat, moet in aanmerking worden genomen dat versterking van zowel het stedelijk als het landelijk gebied van Twente integraal, dat wil zeggen in samenhang, onderdeel uitmaken van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is immers bedoeld als een alternatief voor de stadsprovincie die de schaal van geheel Twente omvatte. Dat was en is de expliciet uitgesproken opvatting van de Tweede Kamer.

De samenhangende benadering van zowel het stedelijke als het landelijke gebied was destijds – en is nu nog steeds – de basis voor de voorstellen tot verandering van de bestuurlijke organisatie in Twente. Ik herinner nog eens aan de variantennota voor gemeentelijke herindeling van Twente (bijlage 3 bij het wetsvoorstel) van de provincie Overijssel waar in de hoofdstukken 2, 3 en 4 een uitgebreide beschrijving wordt gegeven van die (nieuwe) samenhang tussen de steden en het platteland in Twente. Dit was in het maatschappelijk en bestuurlijk kader van het herindelingsproces. Daarnaast bestaan er tal van rapporten in het kader van de vorming van de Dubbelstad, de vorming van de regioprovincie en de evaluatie van het Regionaal Openbaar Lichaam Twente, die alle ingaan op de samenhang tussen het stedelijk en het landelijk gebied.

Het enige alternatief voor het bestuur in dit gebied is nu: een sterk bestuur in de steden én in het landelijk gebied, noodzakelijk om de ruimtelijke, economische en maatschappelijke opgaven die voor héél Twente gelden doeltreffend en doelgericht te kunnen aanpakken. Er ontstaan in geheel Twente nieuwe bestuurlijke verhoudingen, nieuwe evenwichten, zoals ze eerder in de memorie van antwoord zijn genoemd. Dat raakt niet alleen Twentestad, maar de hele regio en daarmee het totale wetsvoorstel. Daarom kan een oplossing voor het stedelijk gebied niet geïsoleerd worden gezien, zeker omdat één van de uitgangspunten in de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie juist betrekking heeft op de versterking van de positie van de steden in relatie tot hun – eveneens versterkte – omgeving. Ik kom later uitgebreider op dit punt terug. In de visie van de regering is de essentie van het wetsvoorstel dan ook om voor nu en in de toekomst een evenwichtiger afweging tussen de verschillende waarden en belangen, die in het hele gebied spelen, zowel in de stedelijke als in de niet-stedelijke sfeer, tot stand te brengen. De keuze op welke wijze die evenwichtiger afweging c.q. versterking dan vervolgens vorm kan worden gegeven is in 1997 door de Tweede Kamer ten aanzien van het kabinetsstandpunt Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden reeds gemaakt en indringend verdedigd, namelijk via gemeentelijke herindeling. Omdat ik achter die keuze tot herindeling sta, hecht ik er in het bijzonder aan om de achtergronden van die keuze verder uiteen te zetten, zeker nu de leden van de fractie van de PvdA, gesteund door de leden van de fracties van VVD, D66 en het lid van de OSF, nader geïnformeerd wilden worden over andere mogelijkheden met betrekking tot de inrichting van het stedelijk gebied, mede gebaseerd op het concept van de «Bandstad» en de «Stedenband».

Naar aanleiding van de passage in de memorie van antwoord over de Bandstad vroegen de leden van de fractie van de PvdA en de leden van de fracties van VVD, D66 en het lid van de OSF, zich af hoe de Bandstad zowel een mogelijkheid voor de zeer lange termijn kan zijn als een concept dat richting geeft aan de ontwikkelingen die zich in het heden afspelen. Als in de regio een «nieuw evenwicht» in de bestuurlijke verhoudingen is ontstaan, is het volgens deze leden onwaarschijnlijk dat er nog verder energie en aandacht gestoken zal worden in de Bandstad-gedachte, met als gevolg dat het risico bestaat dat men de ontwikkelingen niet stuurt en stimuleert maar er achteraan loopt. Na bestudering van de situatie in de regio constateerden deze leden dat, feitelijk gezien, er in het gebied al sprake is van een stedelijke agglomeratie Enschede, Hengelo, Borne en Almelo. Niet alleen in economisch opzicht, maar ook ecologisch, ruimtelijk, sociaal en cultureel. Voorts kwam bij deze leden de vraag op of het mogelijk zou zijn de regering te volgen in de afwijzing van een Bandstad, maar tegelijkertijd wel vorm te geven aan een Stedenband waarbij de deelnemende gemeenten elk zelfstandig kunnen blijven, maar in een juridisch regime van sterk gecoördineerde samenwerking worden geplaatst. In dit verband vroegen de genoemde leden of andere mogelijkheden dan fusie tussen de gemeenten op draagvlak, haalbaarheid en effectiviteit onderzocht waren of op korte termijn te onderzoeken zijn. Ook werd de vraag gesteld of er, analoog aan de staatsvorming meer «federale» of «confederale» constructies denkbaar zijn die het perspectief van de langetermijnontwikkelingen verbinden met feitelijke trends in het gebied. Bij deze laatste vragen sloten ook de leden van de fractie van GroenLinks zich aan.

Aanvulling op argumentatie

Opgemerkt wordt dat ik in de memorie van antwoord heb getracht een zelfstandige en zo volledig mogelijke beschouwing te wijden aan de argumenten omtrent de herindeling in Twente en met name omtrent de totstandkoming van Twentestad. Steeds is benadrukt dat een samenstel van argumenten bepalend is geweest voor de vraag of de samenvoeging van gemeenten of het zelfstandig blijven van gemeenten en de vorming van Twentestad wenselijk en noodzakelijk is. Er is getracht dat vraagstuk vanuit verschillende inhoudelijke invalshoeken te schetsen, te weten:

- de maatschappelijke dynamiek;
- de stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling;
- de knooppuntfunctie;
- de Europese en internationale ontwikkelingen.

Ook andere, meer specifiek bestuurlijke, invalshoeken zijn bij de argumentatie in de memorie van antwoord voor Twentestad naar voren gebracht: de Dubbelstad, waarvan de besturen van beide gemeenten in begin jaren negentig een groot en welhaast gepassioneerd voorstander waren, het herindelingsbeleid als alternatief voor de stadsprovincie en bovenal de instelling van één centrumgemeente als trekker voor de regio. Uiteraard acht ik dit – net als zij toen waren (en nu nog sterker) – krachtige en overtuigende argumenten voor de samenvoeging van Borne, Enschede en Hengelo tot Twentestad. Zoals bekend was met een ruime(re) financiële bejegening van dat voorstel Twentestad nu al enkele jaren een feit. Bij de beantwoording van de vragen die nu zijn gesteld is het echter mogelijk dat er een sterke nadruk op sommige voors en tegens van bepaalde oplossingsrichtingen voor het stedelijk gebied komt te liggen. Dat is enerzijds onvermijdelijk om een adequate en geactualiseerde reactie op de aangedragen vragen en standpunten te geven. Anderzijds moet in aanmerking worden genomen dat er wellicht een té eenzijdig beeld zou kunnen ontstaan als alleen de voor- en nadelen van mogelijke

bestuurlijke veranderingen, die zijn afgewogen, zouden worden besproken en de aandacht alleen op het stedelijk gebied van Twente is gericht. Hierdoor ontstaat het risico dat andere argumenten die de gemaakte keuze voor herindeling en voor Twentestad ondersteunen, uit het beeld raken ten detrimente van een kwaliteitsdebat over de voorgestelde herindeling.

Aan herhaling van de memorie van antwoord is uiteraard geen behoefte. De beantwoording in deze nota moet dan ook worden gezien als een aanvulling op de argumentatie die reeds in de memorie van toelichting en memorie van antwoord uiteen is gezet. Voortdurend is mijn benadering geweest om te kiezen voor een inhoudelijke beoordeling van de vraagstukken, waarbij een vooral toekomstgerichte visie op het lokaal bestuur, de positie van de steden en gemeentelijke herindeling centraal staan. Deze elementen zullen daarom ook in de beantwoording van de nadere vragen een prominente plaats (blijven) innemen. Mijns inziens moet namelijk de vraag óf en hoe men wil komen tot een versterking van het (stedelijk) lokaal bestuur bij de overwegingen ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van Twente centraal staan.

Bestuurlijke concepten

Hoewel mijnerzijds de integraliteit en samenhang van een oplossing voor de bestuurlijke inrichting van het stedelijk en het landelijk gebied van Twente wordt benadrukt, geven de vragen van de genoemde fracties mij aanleiding de beantwoording ervan te concentreren op het centraal stedelijk gebied van Twente. Bij nadere bestudering van de vragen komt naar voren dat de term «Bandstadgedachte», die door de leden van de genoemde fracties van de Eerste Kamer is aangehaald en door mij is gebruikt in de memorie van toelichting en memorie van antwoord, oorspronkelijk naam heeft gekregen als ruimtelijk concept in de streekplannen die al vanaf 1966 (!) door de provincie Overijssel zijn gelanceerd. De term «Bandstad» is bijna terloops naar voren gebracht, ook tijdens de provinciale herindelingsprocedure. In deze betekenis is de Bandstad bedoeld als een bestuurlijke notie waarbinnen in feite weer twee verschillende betekenissen kunnen worden onderscheiden:

- Bandstad als één gemeente;
- Bandstad als kader voor samenwerking.

Meerdere bestuurlijke concepten voor het stedelijk gebied van Twente zijn uiteraard denkbaar. Elk voorstel moet dan ook zorgvuldig worden bekeken en afgewogen. Dat is in het verleden al verschillende keren gedaan. Er zijn natuurlijk allerlei bestuurlijke modellen in omloop (geweest), zoals daar zijn: de provincie Twente, de regioprovincie Twente, vrijwillige samenwerking, herindeling, Dubbelstad, agglomeratiegemeente etc. De afgelopen dertig jaar laat de discussie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie zien dat deze varianten aan de orde zijn geweest. Bij het onderhavige wetsvoorstel is door twee van de drie betrokken gemeenten, de provincie, de regering en de Tweede Kamer – na zoveel lange jaren en na een vaak moeilijke afweging – gekozen voor de vorming van Twentestad en de versterking van Almelo via grenscorrecties. Het is daarom bijzonder ongelukkig en ongewenst om aan het einde van dit lange besluitvormingstraject het uiteindelijk gekozen en door velen gedragen – en uiteraard zoals gebruikelijk door anderen weer bestreden – concept van gemeentelijke herindeling geheel opnieuw ter discussie te stellen. Met deze voortzetting van het debat – zonder eind – wordt mijns inziens geen recht gedaan aan de vele inhoudelijke keuzes en beslissingen die op verschillende, democratisch gelegitimeerde bestuurlijke niveaus de afgelopen jaren zijn gemaakt. Dat neemt niet weg dat ik de levensvatbaarheid en de duurzaamheid van een andere bestuurlijke configuratie van het stedelijk gebied van Twente, zoals de genoemde leden dat hebben aangedragen, aan een nadere beschouwing wil onderwerpen.

Daarvoor is het van belang eerst een verheldering van de term «Bandstad» te geven. Het eerste deel van de vragen van de genoemde fracties had immers betrekking op de term «Bandstad» als aanduiding van een ruimtelijk concept. Vervolgens gingen de nadere vragen over de Bandstad als bestuurlijk concept in twee verschillende betekenissen. Ik definieer de term «Bandstad» als een aanduiding van gefuseerde gemeenten die tezamen een nieuw bestuur vormen voor het (grotere) bestuurlijk gebied. Voorts gingen de nadere vragen over de mogelijkheid voor vormen van samenwerking binnen het geheel van de Bandstad-gemeenten maar met behoud van de zelfstandige gemeenten. Hiervoor wordt in dit verband de term «Stedenband» gebruikt.

3. Bandstad als ruimtelijk concept

3.1. Algemene karakteristiek van Twente

«Er ligt tussen Dinkel en Regge een land, ons schone en nijvere Twente», zo luiden de eerste regels van het Twentse volkslied. Aan het bijzondere Twentse landschap, de cultuurhistorische betekenis hiervan en vooral de verbondenheid van Twentenaren met hun omgeving is menige beschouwing gewijd. Noordoost- en Zuid-Twente worden in de gebiedsbeschrijvingen van de beleidsnota Belvedere¹ als volgt omschreven: «Op de flanken van de stuwwallen en op de dekzandruggen is vanaf de Vroege Middeleeuwen door een langdurig stabiel landbouwsysteem een essen- en kampenlandschap ontstaan. De essen vormden de open akkercomplexen rond de esdorpen en -gehuchten of lagen meer verspreid in de vorm van kleine eenmansessen of kampen. Ze hadden functionele en ruimtelijke relaties met de graslanden in de beekdalen en de heidevelden op de veengronden en arme zandgronden. In het grootste deel van het gebied wordt het landschap gekenmerkt door een zeer sterke en gave kleinschalige afwisseling van graslandpercelen en akkertjes (eenmansessen) of kampen, bosjes, een dicht patroon van houtwallen en kleine beeklopen. De bijzondere waarde van dit gebied wordt bepaald door de zeer grote concentratie van landgoederen, historische buitenplaatsen en parken die het landschap domineren».

Bevatten deze zinnen al het geheim van Twente, in 't Gastenbeukske² is dat geheim nog op een andere wijze beschreven: *«Wat is dan het geheim van Twente? De kleinschaligheid van het boerenland? De oude gebruiken die bewaard bleven? De charme van de sterke glooiingen van het noordoostelijke en zuidwestelijke stuwwallengebied met aan de voet de verstilde bronbosjes, waar de 60 Twentse beekjes worden geboren tussen goudveil en vergeet-me-nietjes? De oude sagen die sinds eeuwen door generaties Twenten aan elkaar worden doorgegeven? De 40 000 oude grafmonumenten rond zo menig bewaard gebleven middeleeuws watermolenrad?»*

Een ieder wordt vervolgens uitgenodigd dat te gaan ontdekken. Die ontdekkingsstocht leidt langs de mooiste plekken in Twente en wijst op typisch Twentse zaken als de witte wieven en paasvuren. Onderneemt men die ontdekkingsstocht op een ander niveau, dan stuit men op het volgende: een groeiende bevolking en nieuwe technologische, maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven in onze samenleving, die een groot beroep doen op de schaarse ruimte en de kwalitatieve invulling daarvan. Op plaatsen waar deze ruimte extra kwetsbaar is qua natuurwaarden, landschappelijke schoonheid of cultuurhistorie zijn deze ontwikkelingen en opgaven niet zelden een bedreiging voor het landschap vormen. De toenemende kwantitatieve en kwalitatieve ruimtewensen hebben immers directe invloed op het (deels nog aanwezige) contrast tussen stad en platteland. En dat laat zich vooral in Twente gelden.

¹ Cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting (Belvedere), kamerstukken II, 1998/99, 26 663.

² Stichting Hotel Overleg Twente, 't Gastenbeukske, Van der Schaaf, Enschede, 1998.

Het openbaar bestuur in Nederland heeft de taak en de opdracht die ontwikkelingen te begeleiden, te sturen, te stimuleren of soms om te buigen. Rijksnota's over de ruimtelijke ordening, streekplannen, (intergemeentelijke of regionale) structuurplannen en bestemmingsplannen vormen de instrumenten waarmee het openbaar bestuur in staat wordt gesteld ten aanzien van de invulling van de openbare ruimte die taak en opdracht te vervullen.

In lijn met het voorgaande moet worden gewezen op het feit dat de provincie Overijssel in het ontwerp-streekplan Overijssel 2000, dat in oktober 1999 door provinciale staten is vastgesteld, constateert dat er in Twente sprake is van een «spannende relatie tussen enerzijds het ontwikkelen en anderzijds het koesteren». Veel opgaven in Twente vragen volgens de provincie om bijzondere aandacht: de economische ontwikkeling in relatie tot de bedrijvigheid, de demografische ontwikkeling, de sterke mate van verstedelijking in het stadsgewest, het regionale openbaar vervoer, de ruime aanwezigheid van kroonjuwelen, de ingewikkelde watersystemen en de structuur van de landbouw. Met verstedelijking worden alle functies bedoeld die voortkomen uit een stedelijke samenleving: woningbouw, bedrijvigheid, drinkwaterwinning, afvalzuivering, energievoorziening, verkeer en vervoer, en recreatie.

Al deze opgaven en de aanwezige spanning daartussen, zij het in de loop der jaren met verschillende intensiteit, vormen het centrale onderwerp van de ruimtelijke nota's en het overheidsbeleid. Om vervolgens vanuit de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen een bestuurlijke vertaalslag te (kunnen) maken, is het mijns inziens van belang nader in te gaan op de passages over het stedelijk gebied van Twente in de verschillende ruimtelijke nota's, zowel op rijks-, provinciaal als intergemeentelijk niveau, door de jaren heen. Daaruit zal blijken dat er steeds een constante en consequente lijn in het ruimtelijk beleid is geweest en dat het, gelet op de opgaven voor de komende periode, dringend nodig is de bestuursstructuur hieraan aan te passen.

Het gebied rond de Twentse steden Enschede, Hengelo en Almelo wordt in ruimtelijke nota's aangemerkt als het stadsgewest «de Stedenband Twente». Kenmerkend voor dit stadsgewest is de bandstedelijke structuur waarbij Enschede en Hengelo binnen dit ruimtelijke concept het zwaartepunt in de rij c.q. band van verstedelijkte kernen vormen. Die stedenrij, die loopt van Wierden via Almelo, Borne en Hengelo naar Enschede kent een grote diversiteit aan stedelijke functies. Er bevindt zich zo'n 60% van de totale Twentse werkgelegenheid en er woont ongeveer de helft van de Twentse bevolking. Deze stedenrij is dan ook de grootste stedelijke concentratie in Nederland buiten de Randstad en vormt onderdeel van een stedelijk netwerk in het noorden en in het oosten van het land en in het aangrenzende deel van Duitsland.

Als belangrijkste centra in dit gebied kunnen verder worden onderscheiden: Arnhem/Nijmegen, de stedendriehoek Deventer/Apeldoorn/Zutphen, Groningen en de Duitse steden Osnabrück en Münster. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat juist Enschede/Hengelo, centraal gelegen in dit grotere Europese stedelijke netwerk, is aangewezen als stedelijk knooppunt en dat dit één van de belangrijkste argumenten is voor de vorming van Twentestad. Twentestad biedt de voorwaarden voor de verdere ontwikkeling en positionering van dit (internationale) knooppunt.

3.2. Ruimtelijke inrichting van het stedelijk gebied

Voor een beter zicht op de hierboven geschetste ruimtelijke lijnen van de stedenrij en van het stedelijk knooppunt Enschede/Hengelo in Twente en de gedachten die onder andere hierover in het recente ontwerp-streekplan Overijssel 2000 zijn neergelegd, is het van belang eerst even terug te gaan

in de historie. De ruimtelijke begrippen waarmee de situatie van «Stedenband» of «Bandstad» wordt aangeduid, zijn namelijk niet van recente datum. Door de jaren heen zijn wel tendenties zichtbaar: een schaalvergroting van zowel de verstedelijking als de groene ruimte en de ontwikkeling van de stad naar stedelijke concentratie (stadsgewest, knooppunt, netwerk).

Streekplan 1966

Bij de analyse van de mogelijkheden en de wenselijkheden voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling in Twente, constateerde de provincie Overijssel al ruim 30 jaar geleden allereerst dat de sociaal-ruimtelijke structuur van de drie steden en de door spoorlijnen daarmee verbonden verstedelijkte kernen als gevolg van de bevolkingsgroei, de verkeersontwikkeling en het schaalvergrotingsproces een sterk integrerende invloed kent. Vervolgens werden door de provincie de begrippen «Stedenband» en «Bandstad» in dit streekplan geïntroduceerd: *«De steden Enschede en Hengelo groeien met Borne, Delden, Glanerbrug, Lonneker en Boekelo uit tot één agglomeratie. Wierden, Aadorp en Mariaparochie-Harbrinkhoek gaan steeds meer één agglomeratie vormen met Almelo. Tussen deze twee agglomeraties is in verband met de frequente economische, sociale en culturele relaties het verkeer en vervoer omvangrijker dan elders in Twente. De spectaculaire groei van het verkeer eist vooral hier goede verkeersverbindingen. Deze werken op hun beurt weer stimulerend op de verdere intensivering van de onderlinge relaties tussen deze agglomeraties en de groei daarvan. Deze agglomeraties groeien daardoor geleidelijk uit tot één langgerekt stedelijk gebied, dat hier wordt aangeduid met de naam Stedenband»*, aldus de provincie in 1966.¹

De provincie zag een ontwikkeling waarbij ook de kernen in de nabijheid van de stedenband steeds minder als afzonderlijke eenheden kunnen worden gezien, maar waar door de onderlinge verwevenheid de stedelijke kernen (dus zowel de stedenband als de kernen daaromheen zoals Goor, Rijssen, Vriezenveen en Oldenzaal) met elkaar integreren. De provincie sprak vervolgens in hetzelfde streekplan *«de verwachting en wens uit dat, gelet op de te verwachten bevolkingsgroei, de behoefte aan ruimte en de processen van schaalvergroting, de stedenband op den duur zou uitgroeien tot een stad met meerdere kernen, dus tot een polycentrische Bandstad. Zo kan men de stedenband zien als een Bandstad in wording»*.² Hiermee kwam deze term voor het eerst als ruimtelijk-planologisch concept naar voren. Opgemerkt wordt dat dit streekplan bedoeld was voor de periode 1965–1985 en dat in het plan een grote verscheidenheid aan planologische begrippen werd gebruikt, zoals stedenband, Bandstad, gespreide stad, stadsgewest, (de)concentratie-model en schakelstadmodel.

Duurzame ontwikkeling

In 1985 kwam er een nieuw streekplan voor de provincie Overijssel, waarin ten aanzien van Twente het volgende stond: *«Gelet op de gevolgen van de trek uit de steden en andere negatieve aspecten van verstedelijking wordt versterking van de positie van de steden nagestreefd. Daartoe wordt in dit streekplan een centraal stedelijk gebied onderkend. Dit centraal stedelijk gebied is het gebied dat door zijn ruimtelijke structuur en door de relaties tussen de kernen in het gebied samenhangend functioneert en zich samenhangend ontwikkelt.»*

Opgemerkt wordt dat dit gebied al een grotere omvang had dan die welke in het streekplan van 1966 werd beschreven. Het betrof hier het gebied van Glanerbrug, Enschede, Delden, Hengelo, Borne, Almelo, Wierden tot Vriezenveen. In de jaren daarna beperkte de provincie Overijssel zich niet meer tot een analyse van de sociaal-ruimtelijke structuur en een beschrijving van de voortschrijdende integrerende stedelijke ontwikke-

¹ Provincie Overijssel, *Streekplan Overijssel, 1966, t/m 27.*

² Idem.

lingen in Twente, maar wilde zij nadrukkelijk een bepaald beleid in de Stedenband voeren. In het streekplan Twente 1990 koos de provincie, in navolging van het rijksbeleid, voor een concentratiebeleid van wonen, werken en voorzieningen in de stedenrij, mede ter realisering van milieu- en mobiliteitsdoelstellingen. Duurzame ontwikkeling van de stedenrij stond hierbij voorop en het openbaar vervoernetwerk in de regio werd als een structurerend uitgangspunt voor de stedelijke ontwikkeling gehanteerd.

De provincie Overijssel gaf bij de partiële streekplanherziening van het Stadsgewest Twente in 1996 vervolgens het begrip Stedenband en Bandstad (dus een beperkter gebied dan het centraal stedelijk gebied van 1985) een plaats, onder andere met het oog op het stimuleren van hoogwaardige openbaar vervoersverbindingen, zoals de zogenaamde Agglolijn. Dat werd in deze partiële streekplanherziening als volgt verwoord: «*Het accent bij de regionale ontwikkeling ligt dus op de bundeling van wonen, werken, en voorzieningen in het stadsgewest: naast de ontwikkeling van de «economische motorfunctie» van het stedelijk knooppunt moet deze bundeling bijdragen tot het beperken van (de groei van) de (auto)mobiliteit. Het bandstad-concept waarbij de stedelijke ontwikkeling geconcentreerd rond de as Wierden–Almelo–Borne–Hengelo–Enschede(–Gronau) wordt gedacht, biedt goede mogelijkheden om de rol van het openbaar vervoer te versterken*».¹

De bandstedelijke ontwikkeling is ook nadrukkelijk als uitgangspunt gehanteerd bij het gezamenlijk opstellen van de Intergemeentelijke Structuurschets Enschede/Hengelo, waarin ook een deel van het grondgebied van de gemeente Borne is opgenomen en in deze schets als volgt uiteengezet:

- *uitbreidingen van steden en kleinere suburbane kernen in de bandstad moeten zoveel mogelijk langs de centrale railas gesitueerd worden; de locatiekeuzen voor woningen, bedrijven en voorzieningen moeten binnen de invloedssfeer van deze agglolijn worden gesitueerd;*
- *nieuwe ontwikkelingen met een groot aanbod aan mobiliteit moeten rond bestaande en nieuwe haltes worden geconcentreerd;*
- *binnen de invloedssfeer van de bestaande en de nieuwe haltes moet de woningdichtheid en arbeidsintensiteit hoog zijn;*
- *het handhaven van de ecologische verbindingzones tussen de steden en de kleinere kernen; deze dienen tevens als groene geleidingszones van het stedelijk gebied.*²

Anders gezegd, in de ruimtelijke visie van de provincie Overijssel en ook in de (toenmalige) visie van de beide steden is de bestaande stedelijke (openbaar vervoer) en landschappelijke (stuwwal, bekensystemen, landgoederen) hoofdstructuur het uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling. De provincie Overijssel wil die ontwikkeling duurzaam vormgeven. Daarom is prioriteit gelegd bij het versterken van de bestaande steden en het benutten van verdichtingsmogelijkheden om daarmee de suburbanisatie en negatieve gevolgen voor natuur en landschap tegen te gaan. Derhalve is, en ik acht dat voor de beeldvorming een belangrijk gegeven, de Bandstad niet bedoeld om het stedelijk gebied van Twente geheel aan elkaar te laten groeien, maar om een stedelijke groene zone te ontwikkelen met ecologische verbindingzones.

Stedelijk knooppunt

Binnen dit stadsgewestelijke ruimtelijke concept vervult het stedelijk knooppunt Enschede/Hengelo een essentiële rol, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. In de Intergemeentelijke Structuurschets Enschede/Hengelo wordt dit ook wel de tweekernenstructuur genoemd. Het knooppunt heeft een taakstelling wat betreft de opvang van de eigen én

¹ Provincie Overijssel, *Partiële streekplanherziening Stadsgewest Twente*, 1996, p. 16.

² B&W van Enschede, Hengelo en Borne, *Intergemeentelijke Structuurschets Enschede/Hengelo*, 1996, p. 26.

regionale behoefte aan wonen en werken. Daarnaast concentreren zich veel voorzieningen in dit knooppunt, hetgeen weer eisen stelt aan de bereikbaarheid. Het stedelijkknoppuntenbeleid moet ook gezien worden als een prioriteitenbeleid voor voorzieningen en investeringen om tot ontwikkeling van de centrumfunctie van de regio te komen. Als de aandacht verder wordt gericht op de ruimtelijke structuur van het gebied rond Enschede en Hengelo staat hier het concept van de compacte stad centraal. Evenals bij het bandstadprincipe geldt ook bij het principe van de compacte stad het uitgangspunt van duurzame ontwikkeling. De bestaande ruimte in het stedelijk gebied van de twee kernen moet maximaal worden benut door met betrekking tot woningbouw en bedrijven in relatief hoge dichtheden te bouwen. Tegelijkertijd wordt zorg gedragen voor het behoud en waar mogelijk versterking van de landschappelijke en ecologische waarden c.q. het leefmilieu in het stedelijk knooppunt. Deze ontwikkelingen op het gebied van zowel verstedelijking als natuur en milieu bieden weer goede mogelijkheden om te werken aan een hoogwaardig openbaar vervoer. Zowel bij het bandstadprincipe als het bij compactestadprincipe spelen overwegingen op het gebied van milieu en mobiliteit dus een doorslaggevende rol om te kiezen voor deze ruimtelijke concepten.

Stedelijke netwerken

In de memorie van antwoord is reeds kort ingegaan op de analyses en de perspectieven die in de Startnota Ruimtelijke Ordening 1999 ten aanzien van stedelijke netwerken in het algemeen en de vorming hiervan in Twente in het bijzonder zijn geschetst. In deze Startnota is de stad (opnieuw) als uitgangspunt genomen voor het te hanteren ruimtelijke orderingsbeleid, dat later dit jaar in de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening in uitgewerkte vorm zal worden aangeboden. Vorig jaar was de term «netwerkstad» nog in zwang. Inmiddels wordt op rijksniveau gesproken over «stedelijke netwerken». Als basis voor het concept van stedelijke netwerken is eerst gekeken naar de zogenoemde groene en grijze netwerken in een gebied. Deze benadering gaat ervan uit dat de ruimte in Nederland kan worden afgepeld in een aantal lagen c.q. netwerken. De nota «Visie Stadslandschappen»¹ geeft onder andere een voorbeeld van de karakteristiek van Twente voor wat betreft die eerste laag, namelijk de groene netwerken:

«De combinatie van stad en groen is een bijzondere kwaliteit van de stedenband Twente die bepalend is voor de identiteit van het gebied. Deze kwaliteit heeft ook een economische betekenis: het maakt het gebied tot een aantrekkelijk woonmilieu. Het is van groot belang om ervoor te zorgen dat verdere stedelijke ontwikkelingen een bijdrage leveren aan die kwaliteit. Het belangrijkste landschappelijke kenmerk van de stedelijk netwerk van Twente is dat het op een helling is gelegen. Dit betekent dat het water, zowel bovengronds als ondergronds, van oost naar west door het gebied stroomt. Dit gegeven biedt aanknopingspunten om stedelijke en landelijke ontwikkelingen te integreren en om te differentiëren tussen de verschillende steden».

In deze groene benadering wordt met de landschappelijke ondergrond (watersystemen, bodem) meer rekening gehouden bij de inrichting van het stedelijk en het landelijk gebied. De zogenoemde grijze netwerken van een gebied zijn gelegen in de infrastructurele verbindingen, zoals wegen, waterwegen, havens, spoorlijnen en stations. Als derde laag c.q. netwerk kan men de bebouwing en de open ruimte onderscheiden. De groene en grijze netwerken met de plaatselijke kenmerken en de samenhang met de wijdere omgeving worden als steeds bepalender beschouwd voor de invulling van de derde laag: een duurzame ontwikkeling van de stedelijke functies en de ruimtelijke structuur. Dan wordt dus ook zichtbaar dat

¹ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Discussienota Visie Stadslandschappen (hoofdrapport)*, 1995 en zie ook Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, brief minister met Balans Visie Stadslandschappen (VSL), kamerstukken II, 1995/96, 24 140, nr. 32.

problemen zich niet voordoen op het schaalniveau van de stad, maar op een ander niveau, dat van het netwerk in een gebied.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft op 18 januari jl. tijdens een nieuwjaarsbijeenkomst van de ANWB de term «stedelijke netwerken» toegelicht. Stedelijke netwerken zijn zijns inziens economisch-geografische zones die ruimtelijk de vorm aannemen van een netwerk van compacte steden. De economische groei en de bijbehorende stijgende ruimteclaims vragen om een bundeling rond grote knooppunten. Een stedelijk netwerk bestaat uit verschillende centra en infrastructurele knooppunten. Bewoners wonen en werken vaak op verschillende plekken in het gebied en het is van belang dat zo'n netwerk een compleet aanbod aan woningen, werk en infrastructuur heeft. Maar in dit netwerk hoeft niet elk van die compacte steden afzonderlijk die compleetheid van functies en voorzieningen voor alle bewoners na te streven. Als voorwaarden om een dergelijk netwerk te realiseren noemde de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat de steden niet met elkaar concurreren en dat de steden goed met elkaar verbonden zijn via een geïntegreerd systeem van openbaar vervoer.

Naar aanleiding van de visies zoals geschetst in de Startnota Ruimtelijke Ordening heeft de provincie Overijssel ook haar gedachten omtrent «stedelijke netwerken» en «netwerkstad» bepaald. In het ontwerp-streekplan Overijssel 2000 heeft de provincie aangegeven het concentratiebeleid van bevolking, woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen in de steden te willen voortzetten. Ook wil men nader inhoud geven aan de ontwikkelingsmogelijkheden van het stadsgewest Twente als «netwerkstad». De provincie streeft in samenwerking met de Twentse steden en de Regio Twente naar een aanwijzing van «Twente netwerkstad» als project in het kader van de 5^e nota.

Het concept van netwerkstad c.q. stedelijk netwerk biedt naar de mening van de provincie voor zowel de provincie als de gemeenten aanknopingspunten voor een kwaliteitssprong, zodat de steden en kernen elkaar aanvullen en gezamenlijk trachten een hoog niveau aan bedrijvigheid, voorzieningen en woonmilieu's te bieden met zorg voor de landschappelijke en natuurlijke waarden in het gebied. De provincie meldt voorts in dit recent vastgestelde streekplan dat door de hoge verstedelijkingsdruk in het stadsgewest Twente enkele drempels moeten worden genomen: de sturing van woon- en werklocaties, de schaal van maatschappelijke verbanden en van het regionale verkeers- en vervoersstelsel, het niveau van de culturele, maatschappelijke en winkelvoorzieningen, de tegenstelling stad-platteland en de bestuurlijke grenzen. Binnen dit netwerk wil de provincie weer bijzondere aandacht aan de verdere invulling en ontwikkeling van het stedelijk knooppunt Enschede/Hengelo schenken.¹ Dat neemt niet weg dat binnen het functioneren als één stedelijk gebied nadrukkelijk verschillen zijn te constateren, die hun doorwerking c.q. bestuurlijke vertaling hebben gehad in het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is dan in feite ook een logische bestuurlijke aanpassing van een reeds bestaande situatie en een situatie die in de toekomst verder gestalte krijgt. Het noordwestelijk deel met Almelo en Wierden is gelegen in een relatief opener landschap dan het zuidoostelijke deel waarbij Enschede en Hengelo een sterke functionele en ruimtelijke samenhang vertonen. Dit laatste was destijds, in 1988, mede de aanleiding om beide steden gezamenlijk als stedelijk knooppunt aan te wijzen. En dan is er nog het buffergebied tussen Borne en Almelo dat als ecologische schakel tussen het noordoostelijke en zuidwestelijke deel van Twente fungeert. Vanuit deze invalshoek is het duidelijk dat de steden en de kernen hun eigen karakter, kenmerken en functie binnen het stadsgewest hebben. Om die redenen èn omdat de vorming van één gemeente in het stedelijk

¹ Zie hiervoor onder andere: Provincie Overijssel, *Ontwerp-streekplan 2000+*, oktober 1999, hoofdstuk 2, hoofdstuk 3, hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.1.2 (de stadsgewesten), paragraaf 4.5.1. (Twente: stadsgewest en stedelijk knooppunt).

gebied van Twente bestaande uit vijf gemeenten volgens het Bandstad-concept als een t  vergaande bestuurlijke ingreep kan worden gezien, is gekozen voor de vorming van Twentestad enerzijds en versterking door middel van grenswijzigingen van Almelo anderzijds.

Stimuleren en sturen van ontwikkelingen

Kijkt men verder dan de ruimtelijke inrichting van Nederland, dan kan men constateren dat de hiervoor beschreven ontwikkelingen zich ook op een ander schaalniveau voordoen, namelijk in het Europa van de regio's. Ook hierbij is zichtbaar dat door schaalvergroting en regionale specialisatie het patroon van stedelijke functies verandert. De stad en haar omgeving maken onderdeel uit van een samenstel van steden, die weer kunnen uitgroeien tot een samenhangende structuur, een metropool. Met het verder geleiden van het proces van stedelijke netwerkvorming wordt opnieuw een pleidooi gevoerd voor de beleidsopgaven die ook in het stedelijk gebied van Twente zo manifest zijn: concentratie van verstedelijking, behoud van open landschappen en efficiënt grondgebruik. Eén van de uitgangspunten van het Rijk en ook de provincie Overijssel bij de voorstellen tot vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is immers de kwaliteit en vitaliteit van de steden. Ik kom daarop later uitgebreider terug. Aan mijn beschouwingen over de hierboven genoemde begrippen (Stedenband, Bandstad, knooppunt, stedelijk netwerk) voeg ik nog het volgende toe. In 1999 zijn enkele nota's uitgebracht waarin toekomstvisies op Twente worden gegeven. Genoemd worden de nota «Twente Parkstad, kwaliteit in rood en groen» van de Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij, die vervaardigd is in opdracht van een groep Twentse gemeentebestuurders en ondernemers. Ook de Regio Twente heeft van zich laten horen door middel van de nota «Ruimte voor kwaliteit», die als leidraad kan dienen voor de Twentse bijdrage voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het nieuwe Streekplan Twente. Tenslotte heeft de Kamer van Koophandel de nota «Parkway-A1» uitgebracht. Een ieder gebruikt zijn eigen begrippen, maar inhoudelijk gezien liggen de nota's dicht bij elkaar. In alle gevallen acht men het van groot belang dat de mogelijkheden van de regio optimaal worden benut door bedrijven, woningen en voorzieningen te concentreren in het stedelijk gebied, zodat het kleinschalige en kwetsbare coulissenlandschap behouden kan blijven. Welk begrip men ook hanteert, de centrale vraag is mijns inziens of de binnen deze kaders ontvouwde ontwikkelingen kunnen worden gestuurd en gestimuleerd en of er geen bestuurlijke belemmeringen zijn.

Anders gezegd, beziet men de plannen en voornemens op het gebied van de ruimtelijke ordening, die in toenemende mate worden gerelateerd aan bestaande stromen, structuren en netwerken, kortom aan de landschappelijke, infrastructurele en maatschappelijke realiteit in een gebied, dan komt onvermijdelijk ook de bestuurlijke component c.q. de sturingsvraag in beeld: hoe worden die ontwikkelingen gestimuleerd, gestuurd en uitgevoerd en op welke bestuurlijke belemmeringen stuit men daarbij?

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66 en het lid van de OSF veronderstelden in hun bijdragen dat door het nieuwe evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen na herindeling de nieuwe ontwikkelingen waarschijnlijk niet gestuurd zouden worden. Naar mijn mening is de situatie zo, dat door de barrière van bestuurlijke grenzen in het stedelijk gebied juist nu onvoldoende energie en aandacht wordt gestoken in de gezamenlijke verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor de uitwerking en invulling van de bandstedelijke ontwikkelingen. In het licht van de hiervoor gegeven schets van de ruimtelijke ontwikkelingen door de jaren heen zal ik deze stelling nader uitwerken.

Zowel in de memorie van antwoord als in het bovenstaande is een schets gegeven van de opgaven in het gebied, de reeds bestaande (ruimtelijke)

structuur en de sterke samenhang van de drie steden. Dit zijn de positieve elementen waarvoor een bestuurlijke aanpassing van de grenzen noodzakelijk is. Er zijn ook bedreigingen van waaruit dezelfde redenering kan worden doorgetrokken. Met name de concurrentie tussen Hengelo en Enschede, die vanuit bestuurlijk oogpunt een negatieve uitwerking heeft, en de onnodige en kostbare overlap van voorzieningen in de Twentse steden staan nu een evenwichtige ontwikkeling in de weg. In de memorie van antwoord is er reeds op gewezen dat bij de huidige bestuurlijke inrichting de benutting van de beschikbare ruimte, de keuzes van de woningbouw- en bedrijfslocaties dan wel de meest wenselijke kwalitatieve invulling daarvan wordt doorkruist door – ogenschijnlijk tegengestelde – belangen van de verschillende gemeenten. Evenzo geldt dit voor het beleid rond diverse voorzieningen waarin nu sub-optimale keuzes worden gemaakt, die als geheel niet leiden tot een verbetering van de positie van de steden in Twente. Als met name Hengelo en Enschede zich op dezelfde wijze als thans geschiedt afzonderlijk blijven ontwikkelen, zodat er een overaanbod van voorzieningen of van woon- en werklocaties ontstaat, heeft dit inefficiënt ruimtegebruik en per saldo kwaliteitsverlies van het woon-, werk- en leefmilieu tot gevolg. En bij de uitwerking en invulling van bandstedelijke ontwikkelingen staan juist een duurzamer en meer economisch gebruik van de grond, bescherming van waardevolle natuur- en landschapswaarden en kwaliteitsimpulsen voorop. Mèt het ontstaan van een nieuw bestuurlijk evenwicht worden daarentegen de voorwaarden geschapen voor een gezonde ontwikkeling van het totale gebied. Een duurzame bestuurlijke krachtenbundeling in het noordwesten (Almelo versterkt met grenscorrecties) en in het zuidoosten (Twentestad) van het stedelijke gebied, zoals in het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen, zorgt voor de adequate uitvoering van het gedachtegoed dat achter het ruimtelijke concept van de Bandstad schuilgaat.

De mening van de leden van de fractie van de PvdA, ondersteund door leden van andere fracties, dat bandstedelijke ontwikkelingen met de vorming van Twentestad niet worden gestuurd of gestimuleerd, deel ik, gezien het bovenstaande, dan ook niet. Het tegenovergestelde is naar mijn opvatting aan de orde. Uiteraard moet veel aandacht en energie worden gestoken in het bestendigen en vormgeven van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het gebied na de herindeling. Maar naast bijvoorbeeld het nadenken over de bestuursfilosofie van de nieuwe gemeente hoort daarbij mijn inziens ook het ontwikkelen van een visie van de nieuwe gemeente in relatie met het omliggend gebied, die vanuit inhoudelijke gezichtspunten de opgaven en problemen vertaalt in de noodzakelijke en gewenste uitdagingen en ontwikkelingen.

4. Bandstad als één gemeente

In de vorige paragraaf is aangegeven hoe de Bandstadgedachte vanuit ruimtelijke inzichten in de afgelopen jaren een bepaalde ontwikkeling heeft ondergaan en op welke wijze die gedachte nu wordt ingevuld en welke belemmeringen daarbij optreden. Ik heb mijn uiteenzetting daaromtrent al besloten met het globaal schetsen van de aanleiding en de noodzaak van aanpassing van de bestuurlijke eenheden in het stedelijk gebied van Twente. Wanneer nu de aandacht wordt gevestigd op de Bandstad als bestuurlijk fenomeen, komt dit allereerst tot uitdrukking in de betekenis van één gefuseerde gemeente.

De term «Bandstad» is in de memorie van toelichting en memorie van antwoord gebruikt om aan te geven dat de vorming van één gemeente op het niveau van Almelo–Borne–Hengelo–Enschede, waarbij deze gemeenten dus hun zelfstandigheid verliezen, een perspectief op de zéér lange termijn zou kunnen zijn. Destijds is daarbij als argumentatie gebruikt dat de Bandstadgedachte vooral is ontwikkeld om de sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkeling van Twente in de toekomst langs

deze stedelijke as te laten plaatsvinden. Extra argument is dat Almelo tot op heden een aparte en zelfstandige positie binnen het stedelijk gebied van Twente inneemt en dat Almelo ook niet betrokken is bij het stedelijk knooppunt, het concept waarop de vorming van Twentestad mede is gebaseerd. Deze argumentatie is nog steeds van kracht. Men spreekt bij dit concept dan – zoals de leden van de fractie van de PvdA in hun bijdrage stelden – van een agglomeratiegemeente. Bij dit concept van één stedelijk bestuur op het niveau van de Bandstad is een aantal kanttekeningen te plaatsen die, alles afwegende, tot een afwijzing van dit bestuursconcept door de betrokken gemeenten, de provincie Overijssel, de regering en de Tweede Kamer hebben geleid. Hieronder wordt de argumentatie voor de afwijzing van de Bandstad als één gemeente in vijf punten uiteen gezet.

Ten eerste is in het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 1995 door het vorige kabinet nadrukkelijk gesteld dat de uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling er niet toe moeten leiden dat centrumgemeenten uitgroeien tot zéér grootschalige agglomeratiegemeenten, dat wil zeggen dat alle gemeenten die een min of meer aaneengesloten stedelijk gebied vormen zouden moeten worden samengevoegd. Om redenen van consistentie en continuïteit van beleid is genoemd herindelingsbeleid, nader verbijzonderd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, getiteld «Krachtige gemeenten» (kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102), het geactualiseerde uitgangspunt voor de beoordeling van herindelingsvoorstellen. De regering acht het niet noodzakelijk en bovendien ongewenst om van deze geschetste lijn af te wijken, nog afgezien van het feit dat voor een dergelijke constructie de politieke ruimte en intentie op de verschillende bestuurlijke niveaus niet aanwezig is.

Ten tweede is de afwijzing van één Bandstadgemeente ook gelegen in het feit dat er voor de vorming van één stedelijk bestuur, een herindeling van minstens vier gemeenten, in het geheel geen bestuurlijk draagvlak in het gebied bestaat. De Bandstadgemeente is destijds niet in de provinciale variantennota of het herindelingsplan opgenomen, maar is slechts als idee tijdens het overleg op grond van de Wet arhi geopperd. Alleen de gemeente Borne heeft in het herindelingsproces een voorkeur voor deze optie uitgesproken. Hierbij zijn door de gemeente twee voorwaarden gesteld. Een Bandstad heeft de voorkeur als het, ten eerste, zou komen tot een afwijzing van de regioprovincie en als, ten tweede, zelfstandigheid niet mogelijk zou blijken te zijn. Ook nu nog vindt het gemeentebestuur van Borne dat Twentestad geldt als een aanloop naar de Bandstadgemeente, onder de voorwaarde dat elementen van bestuurlijke vernieuwing in dit concept ingebracht worden. Bij de drie andere gemeenten en bij de provincie Overijssel kan deze variant niet op steun rekenen en al evenmin in de Tweede Kamer. Men ziet de Bandstadgemeente, evenals de regering, hoogstens als een ver weg liggend perspectief in plaats van een alternatief voor Twentestad. Overigens wordt gemeld dat de gemeente Hengelo in het overleg als bedoeld in de Wet arhi van 10 december 1996 de vorming van Twentestad afwijst, maar wél uitspreekt dat, als het college van gedeputeerde staten mocht besluiten tot een dergelijk vernieuwingsmodel, het de gemeente beter lijkt om het dan meteen goed te doen en een Bandstad (inclusief Almelo en Wierden) te vormen.¹

In het overleg dat ik op 8 december 1999 met de gemeentebesturen van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en het provinciebestuur heb gevoerd, bleek dat de vorming van één Bandstadgemeente op de korte termijn bij de gemeenten, behalve bij de gemeente Borne, niet op enige instemming kan rekenen.

Aangezien het idee van de Bandstadgemeente in het hele herindelings-

¹ Provincie Overijssel, *Herindelingsplan Twente*, 1997, p. 49 (bijlage 4 bij het wetsvoorstel).

proces geen rol van betekenis heeft gespeeld en er geen bestuurlijk draagvlak voor dit alternatief bestaat, acht ik het, vanuit zorgvuldigheids-overwegingen met betrekking tot de arhi-procedure en mede gezien de belangrijke rol en de verantwoordelijkheid van de provincie bij herindelingsprocessen, niet opportuun om dit idee nu weer naar voren te halen.

Een derde reden voor afwijzing van de Bandstad is het feit dat in het debat met de Tweede Kamer reeds is aangegeven dat het uiteraard een ieder vrij staat zijn gedachten over nieuwe bestuurlijke constructies te ontwikkelen, maar dat er reeds een keuze is gemaakt. En die keuze is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen, daar is zo'n dertig jaar discussie over de bestuurlijke organisatie aan vooraf gegaan. Aan de Tweede Kamer is medegedeeld dat ik om inhoudelijke redenen dan ook niet bereid ben een studie naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de Bandstad te verrichten. De versterking van Almelo via grenscorrecties én de vorming van Twentestad bieden voor de lange termijn adequate oplossingen voor de strategische opgaven en voor de stedelijke en regionale problematiek. Wanneer wordt gesproken over de lange termijn wordt bedoeld – en dat is een algemeen uitgangspunt in het herindelingsbeleid – dat oplossingen voor minstens 25 jaar voldoende moeten zijn. Dat is mijn inziens hier zonder twijfel het geval. Een verdere ontwikkeling van het stedelijk gebied tot een Bandstadgemeente wordt niet uitgesloten, maar het is niet opportuun om over de mogelijke bestuurlijke structuur op deze wel zeer lange termijn nu reeds uitspraken te doen, terwijl er nu een duidelijke en verantwoorde keuze voorligt.

Ten vierde is het in herindelingsvoorstellen gebruikelijk om te kijken naar de maatschappelijke verwevenheid en op welke wijze die in verband kan worden gebracht met de mogelijke vorming van de Bandstadgemeente. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord is reeds gewezen op de sterke maatschappelijke verwevenheid tussen Enschede, Hengelo en Borne, én de aparte positie van Almelo binnen het stadsgewest Twente. Dit is ook steeds één van de argumenten geweest om te komen tot de vorming van Twentestad. Het betrekken van Almelo bij een bestuurlijke Bandstad is namelijk ook vanuit deze invalshoek niet voor de hand liggend. Wanneer de ruimtelijke interactiepatronen tussen de steden onderling in beschouwing worden genomen, bestaat Twentestad al wel en de Bandstad nog niet. Ter onderbouwing van deze conclusie wordt onder meer verwezen naar een recent uitgebracht rapport over de maatschappelijke verwevenheid tussen de Twentse steden.¹ Dit rapport is op 21 september 1999 ook naar de Eerste Kamer gezonden en maakt die verwevenheid via een drietal benaderingen zichtbaar.

In de eerste benadering wordt uiteengezet dat het CBS in juni 1999 in een nota op basis van statistische gegevens heeft geconcludeerd dat Enschede, Hengelo, Oldenzaal, Losser en Borne deel uitmaken van het stadsgewest Twente. Almelo en Wierden vallen buiten de door het CBS gehanteerde statistische criteria. In de tweede benadering hebben de onderzoekers verschillende interactiestromen (koop-, pendel- en migratiestromen en openbaar vervoersvoorzieningen) onderzocht. De conclusie daaromtrent op pagina 15 van het rapport luidt dat deze stromen tussen Hengelo en Enschede van beduidend grotere omvang zijn dan die tussen Enschede en Almelo of tussen Hengelo en Almelo. De derde benadering signaleert dat, naast het bedrijfsleven, ook instellingen en organisaties zich op een andere, grotere ruimtelijke schaal (gaan) manifesteren. Deze ontwikkelingen blijken zich ook in Twente voor te doen en worden gestaafd door de analyses in het rapport. Ook hier blijkt dat er sterke verbanden bestaan tussen Enschede en Hengelo en dat Almelo een aparte positie in Noordwest-Twente inneemt. De twee laatste benaderingen

¹ I&O Research, *Maatschappelijke verwevenheid tussen de Twentse steden: een ruimtelijke analyse van de interactie tussen Enschede, Hengelo en Almelo*, Enschede, 1999.

stemmen in hun conclusies overeen met de eerder uitgebrachte CBS-analyses dat de maatschappelijke verwevenheid tussen Enschede en Hengelo het sterkst is en dat de relaties met Almelo van bescheidener omvang zijn.

Ook in de verschillende rapporten over de Dubbelstad en de evaluatie van het Regionaal Openbaar Lichaam Twente¹ is beschreven dat Enschede, Hengelo en Borne inmiddels praktisch aan elkaar zijn gegroeid en nu al als één woningmarkt, één arbeidsmarkt, één verzorgingsgebied en één verkeersgebied fungeren. Enschede en Hengelo vormen dus al een feitelijke stedelijke concentratie, terwijl dat niet het geval is bij de combinatie Enschede–Hengelo–Borne–Almelo. De provincie Overijssel heeft het door het Rijk aangewezen stedelijk knooppunt Enschede/Hengelo dan ook een bovenregionale functie toegekend voor een gebied groter dan Twente, waaronder het aangrenzende Gelderse en Duitse buitengebied. Almelo daarentegen heeft een regionale functie voor met name het noordelijke deel van Twente.

De vorming van één Bandstadgemeente spoort in die zin dan ook niet met de invulling van de knooppuntgedachte.

Voorts wordt erop gewezen dat het provinciaal beleid erop gericht is de groene buffer in het gebied tussen Almelo en Borne in voldoende omvang te handhaven, terwijl er anderzijds naar wordt gestreefd de ruimtelijke samenhang van Enschede en Hengelo te versterken door een weloverwogen keuze van uitbreidingsrichtingen. In dit gebied wordt dus vooral gestreefd naar het tot stand brengen van hoogwaardige verstedelijking. Uiteraard dient dit te gebeuren met de nodige aandacht en zorg voor de kwaliteiten van de landelijke gebieden zoals Driene en Twekkelo. Juist in dit zuidelijke deel van de voorgestelde gemeente Twentestad met zijn nauwe functionele samenhangen, met kwetsbare buitengebieden, met grote ontwikkelingen op het terrein van mobiliteit en verstedelijking en waar ook nog eens de ruimte voor locatiekeuzen beperkt is, is deze complexe opgave bij uitstek gebaat met eenheid in bestuurlijk opereren.

Een vijfde punt ten aanzien van de vorming van de Bandstadgemeente is het volgende. Als men uitsluitend een ruimtelijke invalshoek voor het bestuursconcept van het stedelijk gebied zou kiezen zou zelfs de nu aangeduide Bandstad niet logisch zijn, maar zouden ook Vriezenveen, Wierden en Oldenzaal in beeld kunnen komen. Ik ben er geen voorstander van om alleen vanuit deze ruimtelijke invalshoek te redeneren.

Integendeel. Het herindelingsbeleid, zoals ik dat uiteen heb gezet in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, gaat uit van een samenstel van argumenten en criteria om via herindeling tot versterking van het (lokaal bestuur) te komen. En ook de regering heeft, geredeneerd vanuit een ruimtelijke, economische én maatschappelijke visie op de ontwikkeling van Twente als geheel, niet gekozen voor het geïsoleerd volgen van de ruimtelijke ontwikkelingen. Er zou hiermee ook een te sterke tegenstelling tussen stad en platteland ontstaan.

Alles afwegende acht ik de vorming van een Bandstadgemeente niet noodzakelijk, niet wenselijk en van weinig toegevoegde waarde ten opzichte van de keuze die nu voor het stedelijk gebied is gemaakt.

5. Stedenband als kader voor samenwerking

Het tweede bestuurlijke concept, waarop de vragen van de leden van enkele fracties betrekking hadden, betreft de Stedenband als kader voor samenwerking. De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GroenLinks en het lid van de OSF vroegen zich af of het niet mogelijk is vorm te geven aan een Stedenband waarbij de deelnemende gemeenten zelfstandig kunnen blijven maar in een juridisch regime van sterk gecoördineerde samenwerking worden geplaatst.

¹ Zie hiervoor onder andere: Buitendijk Management Consultants, *Twente, de noodzaak van een keuze*, Almere, 1996; Regio Twente, *Nota standpunt bepaling regio-provincie*, 1996; Twijnstra Gudde Management Consultants, *Dubbelstad Enschede/Hengelo: hoofdlijnen van beleid*, 1993; De gemeenten Enschede en Hengelo, *De meerwaarde van Enschede/Hengelo als gefuseerde Dubbelstad*, 1993.

Gegeven mijn eerdere opmerkingen in de inleiding over verschillende bestuurlijke concepten voor het stedelijk gebied van Twente en de beslissingen die daaromtrent door de provincie Overijssel, de regering en de Tweede Kamer zijn genomen, mag het duidelijk zijn dat de oplossingsrichting die de genoemde leden aandroegen niet door de regering wordt gedeeld. In de memorie van antwoord is reeds een korte schets van de geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie in Twente opgenomen. Inmiddels mag bekend worden verondersteld dat de Kaderwet bestuur in verandering bedoeld was als een tijdelijke voorziening, waarna door de regering en de Tweede Kamer een keuze is gemaakt tussen de vorming van een stadsprovincie en gemeentelijke herindeling. Het door de genoemde leden aangedragen alternatief, dat hier korthedshalve wordt aangeduid als samenwerking binnen de Stedenband in plaats van de vorming van Twentestad èn – naar ook wordt aangenomen – in plaats van de versterking van Almelo via grenscorrecties. Ik heb er desalniettemin behoefte aan mijn visie over dit alternatief van samenwerking uiteen te zetten en mijn keuze voor de herindeling c.q. de vorming van Twentestad te betrekken bij dit alternatief.

5.1. Versterking van het bestuur en de positie van de steden

Vitaliteit van steden

Met het verschijnen van het rapport van de commissie-Montijn¹ kwam in 1989 de problematiek van de grote steden op de bestuurlijke en politieke agenda. Eén van de conclusies van dat rapport was dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) voor de oplossing van de grootstedelijke en regionale problematiek in de (groot)stedelijke gebieden tekort schoot en dat een aanpassing van de bestuurlijke grenzen noodzakelijk was. Nadien is op alle bestuurlijke niveaus een intensief proces in gang gezet dat gericht was op de versterking van het bestuur in (groot)stedelijke gebieden. Zowel op landelijk, provinciaal als op lokaal niveau werd voortdurend getracht de inhoud centraal te laten staan en van hieruit voorstellen tot versterking van het bestuur te doen. Nadrukkelijk werd daarbij enerzijds aandacht gevraagd voor de cumulatie van problemen waar de grote steden mee geconfronteerd werden. Anderzijds was het beleid erop gericht ook de kansen van de grote steden optimaal te benutten. Een scala aan instrumenten, beleid en financiën, werd bedacht en ingezet om tot een versterking van de positie van de grote steden te komen. Genoemd hierbij worden het grotestedenbeleid van het Rijk en de herverdeling van het Gemeentefonds. Onderdeel van dit beleid was ook de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, waarbinnen dezelfde lijn als bij het totale beleid voor de steden is te zien. Namelijk, de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is er aan de ene kant op gericht om problemen en knelpunten op te lossen. Aan de andere kant is het voorwaardenscheppend en bedoeld om kansen te grijpen.

Aan dit beleid van bestuurlijke vernieuwing gaf de provincie Overijssel in het Beleidsprogramma 1995-1999 een belangrijk vervolg. Zeer nadrukkelijk koos de provincie voor een versterking van het lokale bestuur. Men wilde een actieve bijdrage leveren om te komen tot een democratischer, inzichtelijker, meer naar buiten gericht, efficiënter openbaar bestuur. Naast de vraag op welke wijze deze versterking van het lokale bestuur kon worden bereikt, stonden de door de provincie geformuleerde kernvragen centraal. Welke zijn de grote bestuurlijke vraagstukken van de steden in Twente? Is een verandering van de bestuursstructuur daarvoor wenselijk en noodzakelijk?

Uiteindelijk is door de Tweede Kamer in 1996 besloten de vorming van een stads- c.q. regioprovincie Twente in Overijssel af te wijzen en te streven naar sterke gemeenten in de provincie via taakverdeling,

¹ Externe Commissie Grote Stedenbeleid, *Grote steden, grote kansen*, 1989, uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

schaalaanpassing, het convenant grotestedenbeleid en uitvoering van plattelandsvernieuwing. Binnen het herindelingsproces was vervolgens de versterking van de positie van de grote steden – en daarmee is dit betoog begonnen – één van de voornaamste uitgangspunten. Gelet dus op de consistente lijn die ten aanzien van de positie van de steden in Twente voortdurend is gevolgd, moet mijns inziens bij de mogelijkheid van samenwerking via de Stedenband, ook nadrukkelijk de vraag worden gesteld of daarmee een versterking van het lokaal bestuur en in het bijzonder van de positie van de grote steden zal plaatsvinden.

Bij het formuleren van een antwoord op deze vraag wordt de argumentatie aangehaald die de regering eerder heeft gebruikt. De afgelopen jaren is steeds betoogd dat door de samenballing van functies en activiteiten de grote(re) steden bij uitstek de motoren voor de Nederlands economie vormen. Voortdurend is op rijksniveau de inhoudelijke samenhang en verwevenheid van functies, met name in de verstedelijkte gebieden, benadrukt. Vervolgens heeft de regering meerdere malen moeten constateren en concluderen dat in de stedelijke gebieden dikwijls in onvoldoende mate sprake is van een inhoudelijke samenhangende aanpak en een bestuurlijke doelgerichte samenwerking. Dit kan deels verklaard worden door de complexiteit van de op te lossen vraagstukken, deels door het onvoldoende gebruik (willen) maken van instrumenten die leiden tot bindende beslissingen, maar ook ten dele door evidente belangentegenstellingen tussen gemeenten in eenzelfde stedelijk gebied.¹ Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden zal dus in de visie van de regering in deze gevallen vaker een verzwakking dan een versterking van de positie van het lokaal bestuur én de steden inhouden, hetgeen in haar ogen een ongewenste en ongezonde ontwikkeling is.

Kijkend naar de situatie in Twente, moet vastgesteld worden dat de gemeenten Hengelo en Almelo die een model van intergemeentelijke samenwerking voor ogen zien, deze argumentatie niet (hebben) kunnen ontcrachten. Weliswaar wordt de bereidheid om constructief mee te werken aan een samenwerkingsmodel door beide gemeenten in moties van de gemeenteraden en in brieven gericht aan de Eerste Kamer en aan mij uitgesproken. Echter, zoals reeds eerder in beschreven in de memorie van toelichting en in de memorie van antwoord zijn de ongezonde vormen van concurrentie in het stedelijk gebieden – een voorbeeld van negatieve samenwerking tussen gemeenten – en de totstandkoming van sub-optimale voorzieningen enkele van de belangrijkste argumenten voor de vorming van Twentestad. Ook in het overleg dat ik met de gemeentebesturen in december 1999 heb gevoerd, is gebleken dat concrete gedachten over die samenwerking of een uitwerking van het «1-2-3-evenwichtsmodel» van de gemeente Hengelo ontbreken.² De gemeenten Hengelo en Almelo zien primair een verruiming van het eigen grondgebied naast intergemeentelijke samenwerking als een versterking van de eigen positie.

Twee zaken vallen mij hierbij op. Ten eerste wordt door geen van de gemeenten gesproken over het leveren van een bijdrage aan de oplossing van de regionale en (groot)stedelijke problematiek. Dit vormt en vormde voor de regering echter één van de belangrijke toetsingscriteria bij de voorstellen tot bestuurlijke vernieuwing in het gebied. In 1997 werd door het toenmalige kabinet in het Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden (kamerstukken II, 1996/97, 25 287, nr. 1) geconcludeerd dat met name voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen een sterk bevoegd gezag nodig is om een samenhangende aanpak van het te voeren beleid te waarborgen. De vorming van een stadsprovincie met het beoogde substantiële takenpakket werd, gezien de aard en zwaarte van de problematiek, als een te zwaar middel beschouwd. De gemeenten Hengelo en Almelo zitten op een ander spoor en beogen

¹ Kaderwet bestuur in verandering, kamerstukken II, 1992–1993, 23 048, nr. 3, p. 6 en 7.

² College van B&W Hengelo, Het model een, twee, drie: de gemeenten, de intergemeentelijke samenwerking en de regisserende provincie, 1999.

de uitbreiding van het eigen grondgebied. Mijns inziens gaat het veeleer om de vraag wat voor het stedelijk gebied als geheel van belang is en welk bestuursmodel een adequaat alternatief voor de stadsprovincie kan bieden. Dat uitgangspunt is immers ook nadrukkelijk de uitkomst van de discussies over de bestuurlijke toekomst van de kaderwetgebieden, zoals met name in het overleg met de Tweede Kamer is vastgelegd. Ten tweede kan bij de standpuntbepaling van de gemeenten Hengelo en Almelo de vraag worden gesteld of het doel van beide gemeenten, namelijk versterking van de eigen positie, beter en eerder bereikt wordt via het samenwerkingsmodel dan via Twentestad, en een versterkt Almelo. Anders dan in het eerste deel van deze nota, waarin het accent lag op de verschillende aspecten van de ruimtelijke inrichting van het stedelijk gebied van Twente, gaat het hierbij om doelstellingen als: economische ontwikkeling in het algemeen, benutting van de economische potenties in het stedelijk gebied, ambities in het grotestedenbeleid, en de meerwaarde die Twentestad hierbij kan bieden.

In de memorie van antwoord heb ik bij het begin van het betoog over de vorming van Twentestad de cruciale vraag gesteld of de gemeenten Hengelo, Enschede en Borne afzonderlijk in staat zijn om aan de opgaven van maatschappelijke dynamiek te voldoen. Onder die opgaven versta ik onder meer de opvang van de bevolkingsgroei in woningbouw, werkgelegenheid, infrastructurele en andere maatschappelijke voorzieningen. Aangegeven is dat naar de mening van de regering, gezien de gunstige ligging van Hengelo bij infrastructurele voorzieningen, een geïsoleerde gebiedsuitbreiding van Hengelo zou leiden tot een neerwaartse spiraal voor Enschede. De Twentse regio, waarvan Hengelo en Enschede in veel opzichten de economische motor vormen, zou er dan per saldo op achteruit gaan. Hieraan kan het volgende worden toegevoegd. Uitgaande van een stedelijke netwerkbenadering, zoals in paragraaf 3 beschreven, is het van belang voor de economische ontwikkeling en de ruimtelijke inrichting aanknopingspunten te vinden bij de bestaande verkeers- en vervoersmogelijkheden in een gebied. Hengelo beschikt hiervoor, zoals gezegd, over een goede uitgangspositie. Echter, dat zou de economische ontwikkeling in Enschede belemmeren, hetgeen leidt tot een onevenwichtige verdeling van de lasten en de lusten in het gebied. Deze ontwikkeling is bij de vorming van Twentestad niet aan de orde. Vanuit de optiek van de versterking van de positie van het lokaal bestuur en de steden bieden samenwerkingsvormen geen oplossing voor de grootstedelijke en regionale problematiek, maar dient er een samenballing van bestuurskracht plaats te vinden.

Grotestedenbeleid

Als gesproken wordt over de vitaliteit en kwaliteit van de steden is het ook van belang de plannen rond het grotestedenbeleid erbij te betrekken. Gekeken naar de ambities van de steden Enschede en Hengelo, zoals die zijn verwoord in de Meerjaren Ontwikkelings Programma's ten behoeve van de in december 1999 ondertekende maatwerkconvenanten grotestedenbeleid, zijn deze voor een groot deel beperkt tot de gemeentegrenzen. Beide steden gaan hoofdzakelijk uit van de eigen stedelijke mogelijkheden waardoor de mogelijkheden die zich op regionale schaal bevinden onderbelicht en onbenut blijven. Echter, beide steden zijn in hun huidige positie en in hun potenties grotendeels complementair. In de Meerjaren Ontwikkelings Programma's van beide steden worden deze nuances zichtbaar.¹ Enschede beschouwt zichzelf als de centrumgemeente in een Euregionaal verzorgingsgebied met een accent op wetenschappelijke en onderwijsinstellingen en kennisintensieve bedrijvigheid. De gemeente Hengelo legt de nadruk op de rol in «verbindingen» die de stad kan spelen gelet op de verschillende transportassen (water, weg, spoor),

¹ Gemeente Enschede, *Maatwerkconvenant Grotestedenbeleid Enschede 2000–2004*, 1999. Gemeente Hengelo, *Stadsvisie 2010, Meerjaren Ontwikkelings Programma Hengelo*, 1999.

het kernwinkelapparaat, de technische opleidingsinstituten en enkele grote bedrijven binnen haar grenzen.

De beide gemeenten hebben ieder voor zich vanuit het gemeentelijk perspectief een meerjarenprogramma voor de invulling en uitwerking van het grotestedenbeleid ontwikkeld. Echter, het regionale perspectief ten aanzien van de versterking van de potenties komt in de meerjarenprogramma's onvoldoende tot uitdrukking. Daar valt nu mijns inziens juist een duurzame meerwaarde te bereiken. Beide gemeenten beschouwen zichzelf als hét centrum van Twente. Enschede wordt zo gezien, Hengelo wil zo gezien worden. De titel van de recent uitgebrachte nota voor stedelijke herstructurering aan de zuidkant van het station in Hengelo getuigt hiervan: «Hart van Zuid: een nieuw hart voor Twente».¹

Met het feit dat de steden voor zichzelf een prominente rol zien weggelegd, verwijst naar respectabele ambities. Maar de blik moet ook verder worden gericht, naar de omgeving en over de gemeentegrenzen heen. De bestuurlijke vertaling van deze posities en van de complementariteit van beide steden loopt echter in de bovenlokale (Twente-)paragraaf in de Meerjaren Ontwikkelings Programma's uiteen. Enschede is van mening dat samenwerking een onvoldoende zwaar middel is om de ambities en potenties van beide steden te benutten. Hengelo daarentegen is, zoals bekend, een andere mening toegedaan. Het profileren en opereren als een eenheid met de vereiste slagkracht in het stedelijk gebied Twente, met de gedachte dat door een combinatie van de twee steden, die in hoge mate complementair zijn, de ambities sneller en beter gerealiseerd kunnen worden, is (helaas) niet aanwezig.

Hierbij kan ook een vergelijking worden getrokken met de argumentatie zoals die is gebruikt bij de vraag of de steden afzonderlijk in staat zijn om aan de opgaven van maatschappelijke dynamiek te voldoen. Als beide steden de ruimte wordt gegeven de ambities van het grotestedenbeleid afzonderlijk te vervullen, zal de gemeente Enschede waarvan de keerzijde van de stedelijke ontwikkelingsdynamiek groter is en die zich in een minder gunstige uitgangspositie bevindt, aanzienlijk meer moeten investeren om hetzelfde resultaat als de gemeente Hengelo te bereiken. Deze energie kan niet gebruikt worden voor andere zaken. Ook in die zin heeft samenvoeging van beide steden met Borne een aanzienlijke meerwaarde voor de eigen ambities en voor de regio boven – uiteindelijk – altijd vrijblijvende samenwerkingsconstructies.

Tot nu is het accent in deze nota gelegd op de vraag hoe diverse maatschappelijk, economische en ruimtelijke ontwikkelingen bestuurlijk het beste kunnen worden gestuurd en uitgevoerd. Samenwerking biedt daarvoor mijns inziens onvoldoende perspectieven. Bovendien zijn er zekere grenzen aan de samenwerking op zich die de hiervoor uitgezette visies ondersteunen.

5.2. Grenzen aan samenwerking

Vrijwilligheid en vrijblijvendheid

Het probleem met de gesuggereerde oplossing van de weg van een samenwerkingsmodel is naar mijn mening niet alleen gelegen in een ongewenste invulling van de positie van het stedelijk bestuur. De kern van de zaak wordt mijns inziens treffend verwoord door de gemeente Hengelo zelf, bijvoorbeeld in de eerder genoemde brochure inzake het 1-2-3-model op pagina 11, namelijk: «*Bij gemeentelijke samenwerking draait het om de gezindheid, daar waar duidelijk voordelen ontstaan gezamenlijk iets aan te pakken*». En zo wordt in de officiële Hengelose reactie op hoofdlijnen bij de memorie van antwoord op pagina 3 gesteld: «*Geen enkele gemeente kan over de eigen gemeentegrenzen heen regeren en dat zou door de andere gemeenten ook nooit op prijs worden gesteld*». Even verder wordt

¹ Stuurgroep Hart van Zuid, *Perspectieven-nota Hart van Zuid: een nieuw hart voor Twente*, Hengelo 1999.

op dezelfde pagina gezegd: «*Waar een wil is, kan iedere samenwerking lukken*».

Het grote manco van intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden waar de ontwikkelingen en problemen een grote samenhang vertonen, en dat geldt dus niet alleen voor Twente, is de vrijwilligheid en vrijblijvendheid, ook wanneer de samenwerking genormeerd zou worden in een sterker juridisch kader. De grondslag voor het denken over bestuurlijke vernieuwing is gelegen in deze constatering van de commissie-Montijn, waaraan reeds eerder is gerefereerd. Het regeringsbeleid is er al deze jaren consistent op gericht geweest intergemeentelijke samenwerking te beschouwen als een hulpstructuur bij functionele c.q. uitvoerende taken. Bij verdelende en sturende taken biedt samenwerking geen zekerheden, omdat de wil tot samenwerken zijn grenzen kent. De zojuist aangehaalde standpunten van de gemeente Hengelo geven daar blijk van. Autonome gemeenten stellen namelijk hun eigen prioriteiten. Zij behartigen vooral de belangen die op hun territoir spelen en dat is te begrijpen, omdat de gekozen gemeentebestuurders primair aangesproken zullen worden op de wijze waarop zij rekening houden met lokale wensen en noden. Samenwerkingsconstructies gebaseerd op vrijwilligheid hebben hun nut als er geen deels of volledig tegengestelde belangen zijn. Of in andere woorden gezegd: als er voor alle partijen voordelen te behalen zijn. Maar wat gebeurt er als er moeilijke, dus vaak impopulaire, beslissingen moeten worden genomen in situaties van sterk divergerende opvattingen en belangen tussen de betrokken gemeenten? Wat als de negatieve effecten van beleid over meerdere gemeenten gespreid zouden moeten worden? Wat levert samenwerking voor een resultaat op als er geen win-win-situaties kunnen worden geschapen? Indien één gemeente dwarsligt, kunnen noodzakelijke en ingrijpende maatregelen niet worden getroffen. Bij tegengestelde belangen is de (vrijwillige) samenwerking al snel improductief, traag en vaak kwetsbaar, omdat men te veel en te vaak afhankelijk is van de goede wil van (een van) de betrokken partijen. Veel overleg en slepende procedures om tot goedkeuring in de verschillende gemeenteraden te komen is niet wat de regering voor ogen staat bij een daadkrachtig, integraal, democratisch en slagvaardig stedelijk bestuur, dat juist in dit gebied zo hard nodig is.

De geringe afstemming in het huidige stedelijk gebied en de totstandkoming van sub-optimale voorzieningen hebben inmiddels laten zien waartoe dat de afgelopen jaren in Twente heeft geleid en waar de problemen aangepakt moeten worden. Een recent voorbeeld is het feit dat de gemeente Enschede onlangs de Usseleres heeft aangewezen als een toekomstig bedrijventerrein, terwijl dit besluit volgens betrokkenen in de regio anders was uitgevallen als men op regionaal niveau had gekeken naar de kwantitatieve en kwalitatieve ruimte voor bedrijven. Het is aannemelijk dat dan elders in Twente geschiktere en minder kwetsbare gebieden voor de vestiging van bedrijven waren gekozen.

Bestuurlijke hoofdstructuur

Terecht wezen de leden van de fractie van de PvdA al in hun bijdrage in het voorlopig verslag van 6 juli 1999 op het feit dat intergemeentelijke samenwerking nogal eens betekent dat ambtelijke processen in de plaats treden van het democratische bestuur. Intergemeentelijke samenwerking op belangrijke beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer of economische ontwikkeling leidt tot een onheldere taakverdeling en een ondoorzichtig en ondemocratisch bestuur. Een duidelijke regie- en aanspreekfunctie ontbreekt, terwijl de integrale afweging nog steeds in gebreke blijft. Voor zowel volksvertegenwoordigers als burgers is het buitengewoon moeilijk inzicht in deze processen te krijgen, laat staan hierop invloed uitoefenen. Hulpstructuren hebben een nuttige functie in aanvulling op de bestuurlijke hoofdstructuur. Maar wanneer

gemeenten hun regisserende en uitvoerende rol niet effectief (meer) kunnen vervullen en de beleidsbeslissende verantwoordelijkheid wordt verschoven naar hulpstructuren die een sturende positie ten opzichte van de gemeenten gaan innemen, ziet de regering dit als een uitholling van de bestuurlijke hoofdstructuur. Zij heeft juist de afgelopen jaren gestreefd naar een versterking van die bestuurlijke hoofdstructuur en het herstel van het primaat van de politiek. Structurele en integrale beslissingen als de planning, verdeling en sturing van zaken op het gebied van wonen, werken, verkeer en vervoer en voorzieningen moeten niet in ondoorzichtige, niet-direct democratisch gelegitimeerde gremia worden genomen.

Juist op essentiële onderdelen geeft men bij samenwerkingsvormen dan de regie en de bestuurskracht uit handen. Dat is een ontwikkeling die recht ingaat tegen het rijks- en provinciale beleid waarin juist wordt gestreefd naar een versterking van het stedelijk bestuur.

Overigens doet zich ten aanzien van dit aspect een tweeslachtigheid in de standpuntbepaling voor. De gemeente Hengelo heeft in het open overleg van 10 december 1996 gezegd dat «*Het samenwerkingsverband tussen de Twentse gemeenten zich moet beperken tot doe-taken. Voor experimenten en nieuwe bestuursconstructies is dan naar de opvatting van de gemeente geen plaats. Rijk, provincie en gemeenten zijn dan de aangewezen bestuurslagen*».¹ Eén van de redenen waarom de vorming van Twentestad is voorgesteld is het feit dat het niet gaat om een mogelijk gebrek aan samenwerking in doe-taken. Want in het algemeen zijn bij doe-taken veel minder conflicterende belangen in het geding, met het al eerder genoemde nadeel van de marginalisering van het politieke primaat. Twentestad is mede beoogd om de bestuurlijke en beslissende afstemming en coördinatie van de ruimtelijke en economische ontwikkeling in een sterk samenhangend c.q. aan elkaar gegroeid gebied veilig te stellen. Dat ligt op een ander niveau – namelijk dat van de politiek – dan de uitvoering van doe-taken.

Rol van de provincie

Men zou tegen het voorgaande kunnen inbrengen dat de provincie als direct democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan in dit samenwerkingsmodel een coördinerende en regisserende rol is toebedacht. Reeds eerder is gemeld dat de provincie Overijssel heel nadrukkelijk ervoor heeft gekozen de rol en de positie van het lokaal bestuur in het algemeen en de centrumsteden in het bijzonder te versterken. Kortom, de verantwoordelijkheden daar te leggen waar ze thuishoren. Dat is een visie en een houding die ik van harte ondersteun. Bij de beoogde herindeling is het geenszins de bedoeling dat Twentestad alle bovenlokale taken en coördinatie voor het stedelijke gebied van Twente of voor geheel Twente op zich zal nemen. De provinciale regiefunctie voor bepaalde bovenlokale vraagstukken blijft bestaan en zal ook veelal nodig zijn. Maar waar het de provincie Overijssel en mij om gaat, is – en dat is ook al aangegeven in de memorie van antwoord – dat de huidige situatie in het stedelijk gebied (dus zonder de voorgestelde versterking van het lokaal bestuur) noopt tot een zodanig interveniërende rol van de provincie, zodat die op een aantal punten zal leiden tot een centralisatie van taken die naar hun aard op lokaal niveau behoren te worden uitgevoerd. De provincie zou zich dan met allerlei details op lokaal niveau en in een sterk verstedelijkt gebied moeten bemoeien, hetgeen niet past bij de positie van een middenbestuur. Ik wijs die rol van de provincie af. Hierbij refereer ik ten eerste aan de passage over de positie van de provincie in de nota Inrichting en Functioneren Binnenlands Bestuur (kamerstukken II, 1998/99, 26 422, nr. 1). Ten tweede verwijs ik hiervoor naar het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur over de rol en de taak van de provincie als

¹ Provincie Overijssel, *Herindelingsplan Twente*, 1997, p.49 (bijlage 4 bij het wetsvoorstel).

middenbestuur.¹ Ook de provincie Overijssel vindt dit gezien haar voorkeur voor een versterking van het lokaal bestuur, geen alternatief. Voor een stevige, betekenisvolle regiefunctie van de provincie zouden bepaalde taken en beslissingsbevoegdheden (en de daarbij behorende financiële middelen en invloed) dan ook naar dat bestuursniveau moeten worden overgedragen. Enige bereidheid daartoe heb ik echter in de standpunten niet kunnen bespeuren. Daarnaast zou dit ook in strijd zijn met een andere ontwikkeling die in Twente op dit moment aan de gang is, namelijk de herverdeling van de taken van het Regionaal Openbaar Lichaam Twente, na expiratie aldaar van de Kaderwet bestuur in verandering. De meeste taken waar het hier om gaat worden nu juist overgedragen aan de gemeenten, terwijl de intergemeentelijke samenwerking wordt beperkt tot doe-taken, zoals afvalverwerking, beheer van recreatieparken en de gezondheidszorg.

Gezien het bovenstaande is mijn conclusie dat de grenzen die inherent zijn aan samenwerking een tweede argument vormen tegen een samenwerkingsmodel als alternatief voor de voorgestelde herindeling.

6. Datum van herindeling

De commissie verklaarde onaangenaam verrast te zijn door de in de memorie van antwoord genoemde datum waarop het voorstel zou moeten zijn afgehandeld om per 1 januari 2000 in werking te kunnen treden. Volgens de commissie, die daarbij verwees naar de artikelen V 11 en V 12 van de Kieswet, had het wetsvoorstel voor een tijdsige inwerking-treding niet uiterlijk op 14 september (zoals in de memorie van antwoord vermeld), maar op 7 september 1999 moeten zijn afgehandeld. De commissie vroeg een reactie.

De commissie beschreef in haar verslag niet expliciet op welke wijze zij heeft berekend dat het wetsvoorstel vóór 7 september jl. behandeld had moeten zijn om tijdig in werking te kunnen treden. Uit de verwijzing naar de artikelen V 11 en V 12 van de Kieswet kan echter worden afgeleid, dat het verschil van interpretatie omtrent de juiste datum samenhangt met de wijze waarop deze bepalingen worden toegepast. In de memorie van antwoord is als datum waarop in het onderhavige geval de herindelingsverkiezingen uiterlijk (hadden) moeten plaatsvinden, woensdag 1 december 1999 genoemd. Indien de commissie beoogde aan te geven dat de toelating van de betrokken raadsleden, gelet op de beroepstermijn van zes dagen (artikel V 14 van de Kieswet), niet onherroepelijk kan zijn op 1 januari 2000 indien het besluit tot toelating zou worden genomen op de uiterste datum die op grond van artikel V 12 kan worden vastgesteld, dan is dat op zich een juiste constatering. Gebruikmakend van deze bevoegdheid konden bijvoorbeeld op 1 december 1993 herindelingsverkiezingen plaatsvinden in het noordoostelijk deel van Noord-Brabant. Echter, op grond van artikel 56, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling bepalen gedeputeerde staten van de betrokken provincie vóór welke datum het onderzoek van de geloofsbrieven van de als gevolg van een herindelingsverkiezing benoemde raadsleden dient plaats te vinden. Indien nodig wordt door gedeputeerde staten een kortere termijn tussen stemming en toelating bepaald dan de termijn, genoemd in artikel V 12 van de Kieswet. Daartegen bestaat ook geen bezwaar. De in de Kieswet vastgelegde termijnen voor de vaststelling van de uitslag, de benoeming als raadslid en de aanvaarding van die benoeming maken het mogelijk om enige tijd voor het verstrijken van de in artikel V 12 van de Kieswet genoemde termijn de geloofsbrieven te onderzoeken en over de toelating te besluiten. Daarbij is de medewerking van alle betrokkenen echter onontbeerlijk en dient een nauwkeurig gepland scenario te worden gevolgd.

Het had evenwel de voorkeur van de regering om, mede in verband met

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het bestuurlijk kraakbeen*, december 1999.

de termijn die aan de gemeenten moet worden gegund voor het onderzoek van de geloofsbrieven, het wetsvoorstel reeds op 7 september met de Kamer te kunnen bespreken. Het verschil is derhalve gelegen in het feit dat op grond van de Kieswet de toelating uiterlijk op de zevenentwintigste dag na de stemming dient plaats te vinden. Hetgeen zou betekenen een aanvaarding van het wetsvoorstel op 7 september 1999. Terwijl op grond van de Wet algemene regels herindeling deze termijn door gedeputeerde staten kan worden verkort. Derhalve was aanvaarding op 14 september 1999 mogelijk.

7. Gevolgen van uitstel

Naar aanleiding van diverse brieven die aan mij gezonden zijn en overige signalen heb ik mij laten informeren over mogelijke nadelen van het feit dat de herindeling niet per de beoogde datum van 1 januari 2000 zou worden gerealiseerd. Hiertoe zijn ambtelijk gesprekken gevoerd met diverse gemeentesecretarissen van de meer landelijke gemeenten (Holten en Rijssen, Goor, Markelo, Diepenheim, Ambt Delden en Stad Delden, Vriezenveen en Den Ham en Ootmarsum, Denekamp en Weerselo). Hoewel het gegeven dat de herindeling niet per 1 januari 2000 kon ingaan, afhankelijk van de politieke stellingname in het herindelingsproces, overal anders wordt beleefd, is de belangrijkste boodschap die is meegegeven **dat** er binnen afzienbare termijn een beslissing moet worden genomen. Alle gemeenten wensen dat er een einde komt aan de slepende periode van onzekerheid en onduidelijkheid waarin zij verkeren en die in feite al begonnen is met de aankondiging van herindeling door de provincie in 1994/1995 – of nog eerder – met het proces van bestuurlijke vernieuwing in 1990. Die onzekerheid werkt op alle denkbare gebieden, zowel beleidsmatig als organisatorisch, verlamdend. De wens tot een spoedige afronding van de besluitvorming wordt breed gedeeld. Op 11 oktober 1999 is hierover bijvoorbeeld een motie in de raad van de Regio Twente aangenomen, die in afschrift ook aan de Eerste Kamer is gezonden. Het is verheugend te constateren dat de gemeenten (met uitzondering van de gemeente Hengelo) hun wettelijke verantwoordelijkheid hebben genomen en in meer of mindere mate reeds begonnen zijn met de inhoudelijke en organisatorische voorbereidingen voor de herindeling. Deze werkzaamheden zijn door alle betrokken gemeenten echter vòòr de zomer van 1999 opgeschort gelet op de onzekerheid – mede veroorzaakt door de kabinetscrisis (mei/juni 1999) – die opschorting van de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer met zich meebracht. Een belangrijk door de betrokkenen gegeven signaal acht ik het feit dat er weliswaar verantwoordelijkheden zijn genomen, maar dat er veelal problemen ontstaan door de lange duur van het proces en de toenevende onzekerheid. De volgende effecten werden onder andere door de betrokken gemeente(n) genoemd.

Door de lange duur van behandeling van het wetsvoorstel gaan gemeenten lang uitgestelde zaken (waartoe juist was besloten met het oog op de verwachte herindeling) nu alsnog aanpakken met het risico dat de belangen van de nieuw te vormen gemeenten uit het oog worden verloren.

Ten aanzien van het personeel is de algemene beleidslijn in gemeenten dat gedurende het herindelingsproces de formatie niet structureel wordt uitgebreid of opgevuld (alleen inhuren van externe krachten of op basis van tijdelijke aanstelling); inmiddels is deze lijn door alle gemeenten verlaten. Tijdelijke aanstellingen (moeten) worden omgezet in vaste aanstellingen. Hierdoor ontstaan bij de herindeling problemen bij de inpassing van personeel. Met het oog op de vorming van de nieuwe gemeente zijn in veel gevallen lange termijn investeringen (bijvoorbeeld automatisering, gemeentehuis, organisatie-ontwikkeling, zwembad) en belangrijke beleidsmatige keuzes in nieuwe beleidsplannen uitgesteld.

Door de toenemende onzekerheid neemt de bereidheid deze zaken op termijn te zetten af. Er ontstaan solitaire acties van gemeenten met alle financiële risico's van dien.

In het algemeen kan geconstateerd worden dat de politiek-bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeenten en tussen de gemeenten in toenemende mate onder druk (zijn) komen te staan. De samenwerking komt op onderdelen in de knel. En zaken waarover de indruk zou kunnen worden gewekt dat het een legitimatie voor de herindeling geeft, worden achterwege gelaten. Ook werd geconstateerd dat gemeenten alleen willen samenwerken als ze er profijt van hebben (win-win-situaties). Hoewel een aantal van de genoemde effecten in processen van gemeentelijke herindeling onontkoombaar zijn, onderstrepen de gegeven signalen de noodzaak op korte termijn duidelijkheid te scheppen over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in Twente.

De geschetste gevolgen van het uitstel van de beoogde herindeling zijn ook tussen de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo merkbaar. Er is in de vorige paragraaf reeds gewezen op de kwestie van de bestemming van de Usseleres voor bedrijfsvestiging. Een ander voorbeeld is het recente meningsverschil tussen Hengelo en Borne over de zeggenschap van de nieuwe wijk Borne-Maten. Deze wijk moet voor de gemeenten in gezamenlijkheid voorzien in de woningbehoefte van Hengelo en Borne. De gemeente Hengelo gaat ervan uit dat de wijk binnen haar grenzen komt te liggen als de herindeling niet doorgaat. De zeggenschap over de nieuwe wijk wordt nu al door Hengelo opgeëist, hetgeen een druk legt op de samenwerking met Borne.

Als laatste voorbeeld kan het al dan niet voortbestaan van de Regio Twente, met onder meer de uitoefening van de taken ingevolge de Kaderwet bestuur in verandering, worden genoemd. Er is in december 1999 een groot verschil van mening ontstaan tussen de stedelijke en landelijke gemeenten en tussen de stedelijke gemeenten onderling over de vraag of de regionale samenwerking volgens eerdere afspraken (het zogenoemde Bolota-traject, zie hiervoor de memorie van antwoord) nu moet worden afgebouwd. In het overleg met de gemeenten heb ik de betrokkenen ook expliciet naar een uitleg van deze situatie gevraagd. Bij de uiteenzetting van de gemeentelijke standpunten is mij eens te meer duidelijk geworden dat de regionale samenwerking in Twente rafelig is geworden en dat er dringend behoefte is aan duidelijkheid over de toekomstige bestuurlijke situatie. Dit wetsvoorstel strekt daartoe.

8. De toekomst van Twente

Inleiding

Bij aanvaarding van het wetsvoorstel – zo is de opvatting van de regering – zijn de bestuurlijke randvoorwaarden geschapen voor de ontwikkeling van een krachtig, levensvatbaar en toekomstgericht Twente. Twente is een regio met een rijke historie, vanaf 1 januari 2001 gedragen door twaalf krachtige gemeenten. De zes nieuwe gemeenten van deze twaalf bouwen – op basis van bestaande geuren en kleuren – elk voor zich aan een nieuwe identiteit met respect voor het historisch gegroeide. Het zijn nieuwe gemeenten die stevig voor de lokale zaak staan, vanuit een positie van kracht, zelfbewustzijn en gelijkwaardigheid, maar ook in staat zijn volop medeverantwoordelijkheid te nemen voor de regio als geheel, net als de zes andere Twentse gemeenten waarin geen herindeling heeft plaatsgevonden.

De toekomst van Twente stond centraal in het gesprek dat ik in december 1999 heb gevoerd met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Enschede, Hengelo, Almelo en Borne en met het college van gedeputeerde staten van Overijssel. Ik achtte het van belang om met deze gemeenten en de provincie nader van gedachten te wisselen over de

algemene situatie van Twente, de samenwerkingssituatie, het draagvlak voor verschillende bestuursconcepten en de toekomstbestendigheid hiervan. Overheersend is de conclusie – bij alle verscheidenheid en accenten in standpunten – dat de urgentie om nu op korte termijn duidelijkheid te bieden over de bestuurlijke oplossing zéér hoog is. Evenals bij de meer landelijke gemeenten werkt de onduidelijkheid over een oplossing op een verlamdende manier door in de bestuurlijke verhoudingen en op beleidsmatig terrein. Na jaren van discussie is een afronding van dit al te veel te langslpende dossier over bestuurlijke vernieuwing in Twente dringend gewenst. Op dit punt bestaat er geen verschil van opvatting tussen de Twentse gemeenten. Geschrokken ben ik – hoezeer ook begrijpelijk – van de groeiende afkeer van de (lome) besluitvorming in «Den Haag», zoals dat wordt genoemd.

De eenheid van Twente is zeker bestuurlijk gezien in het geding. Natuurlijk verschillen de gedachten over «de staat van Twente» en het benutten van kansen ook in Europees en internationaal perspectief en over de bestuurlijke oplossing daarvoor. Maar vaststaat dat Twente aan de voorspoedige economische ontwikkeling in Nederland eigenlijk nog onvoldoende deel heeft. Er zijn de majeure regionale en stedelijke problemen, zoals onder andere het gebrek aan hoogwaardige arbeid, de naweeën van het banenverlies in het verleden, het wegtrekken van jonge mensen na afronding van de opleiding, naast de slechte bereikbaarheid van de steden en het achterblijven van infrastructurele voorzieningen in de regio in vergelijking met de Randstad, het uitwaaiëren van bedrijven over het landelijk gebied en het gemiddeld (te lage) inkomens- en opleidingsniveau.

In bovengenoemd overleg is nogmaals duidelijk geworden dat het bij voortdurend onvoldoende lukt om de gemeentegrensoverstijgende dimensie van Twente vorm te geven (inbreng in de 5^e nota Ruimtelijke Ordening, nieuwe investeringen, grotestedenbeleid, Euregio etc.). De bestuurlijke organisatie van de regio sluit niet aan op de wenselijke aanpak van de problemen en de potenties van het gebied. De gedachten over de wijze waarop een nieuwe bestuursstructuur zou kunnen bijdragen aan deze zaken verschillen in hoge mate: ordineren of coördineren. Ik kan tot geen andere conclusie komen dan dat op korte termijn de nodige bestendigheid en duurzaamheid in het bestuurlijk weefsel van Twente moet worden aangebracht, ter versterking van het lokaal bestuur en de positie van de steden: Twentestad, een vergroot Almelo via grenscorrecties en krachtige landelijke gemeenten.

Een nieuwe lokale identiteit

«De afronding van een herindelingsproject zou de aftrap moeten zijn voor een nieuwe ronde in de kwaliteitszorg in de gemeente en niet gezien moeten worden als het einde van een net gespeelde wedstrijd». Dat staat te lezen in het rapport «Gemeenten in ontwikkeling» van prof. dr. Th.A.J. Toonen e.a. van september 1998. Ik roep deze aanbeveling graag in herinnering, opdat de bestuurlijke potenties en creativiteit in Twente daar kunnen worden gericht op de verwezenlijking van constructieve doelen. Een primaire doelstelling van elk van de nieuwe gemeenten zal moeten zijn: de ontwikkeling van een vernieuwend bestuur op weg naar nieuwe identiteit(en). Een nieuwe identiteit ontstaat niet vanzelf. Identiteiten zijn geen vaste gegevenheden; zij zijn aan verandering onderhevig. Mensen nemen meerdere identiteiten tegelijk aan en al die identiteiten worden bewust of onbewust, zowel door individuen zelf als door hun omgeving, gevormd. Op deze en andere zaken rond het belangwekkende thema «identiteitsmanagement» wordt ingegaan in het recente essay «Gemeente, gemeenschap en territoriaal zelfbeheer», dat in mijn opdracht is vervaardigd¹ en dat de Eerste Kamer recent is toegezonden. Ik

¹ Instituut voor Publiek en Politiek. Amsterdam, *Gemeente, gemeenschap en territoriaal zelfbeheer*, 1999. Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

onderstreep het belang van een bewust op identiteitsmanagement gericht beleid van de nieuwe gemeenten. Daarbij hoort ook een bezinning op de vraag of en in welke vorm er behoefte bestaat aan binnengemeentelijke decentralisatie. In een tweede essay dat in mijn opdracht is vervaardigd onder de titel «De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap»¹ en dat de Eerste Kamer eveneens onlangs is toegezonden, wordt nader op deze vraag ingegaan. In het essay wordt gewaarschuwd tegen het te onverhoopt instellen van wijk- of dorpsraden. Het instellen van dergelijke raden zal immers tot een complexer bestuur (kunnen) leiden. Indien men daartoe toch overgaat – en daar kunnen zeer goede redenen voor zijn –, is het essentieel dat er bij burgers, dorps- en wijkraadsleden en de gemeenteraad geen misverstanden ontstaan over bevoegdheden en positie. Beide essays zijn inmiddels onder andere ook toegezonden aan alle gemeenten en provincies.

Een netwerk voor de regio

Alle Twentse gemeenten hebben zoals gezegd vanuit een (nieuwe) krachtige positie tevens een verantwoordelijkheid voor de regio als geheel. En dat geldt niet alleen voor Twente, maar straks samen met de nieuw te vormen gemeenten in West-Overijssel, ook voor het gehele gebied van Overijssel. Op veel terreinen bestaat er geen vaste afbakening van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tussen de drie bestuursniveaus en kan deze ook niet bestaan. Dat zo zijnde is er samenspel nodig tussen gemeenten, provincie en Rijk. In de nieuwe situatie ontstaan mogelijkheden om een concrete invulling te geven aan moderne concepten als netwerkvorming, horizontalisering en decentring. Enkele concrete voorbeelden van actuele beleidsthema's die slechts in samenspel tussen de diverse overheden en (groepen van) burgers tot bevredigende resultaten kunnen leiden zijn:

- het integratiebeleid minderheden («Kansen krijgen, kansen pakken»);
- de zgn. sluitende aanpak inzake werkloosheid («Nationaal Actieplan Werkgelegenheid»);
- de ontwikkeling en herstructurering van bedrijfsterrinen (Tender Investeringsprogramma's Provincies);
- de geïntegreerde aanpak van geweld op straat (Actieprogramma «Geweld op straat» in het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl);
- het beleid inzake de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting («Belvedere»);
- het beleid inzake plattelandsvernieuwing en jeugd, zoals dat wordt voorgesteld in het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl.

Tot slot, de toekomst wacht niet en laat zich – gelukkig – niet in alle aspecten voorspellen. De ontwikkelingen zijn complex, maar voorkomen moet worden dat het bestuur daarop niet is voorbereid. De toekomstbeelden worden gedomineerd door globalisering, informatisering, mobiliteit, migratie, emancipatie en schaalvergrotingprocessen in veel sectoren in onze samenleving. De burger wordt welvarender, veeleisender, beter opgeleid, individualistischer en doet een nog groter beroep op de schaarse ruimte in Nederland. Uitgaande van die ontwikkeling kan de maatschappelijke koers nog veel kanten op gaan, maar voor een democratie is het van levensbelang een zo goed mogelijk inzicht te hebben in wat het openbaar bestuur voor opgaven te wachten staat, zicht te krijgen op wat er in de omgeving speelt en in te spelen op die veranderingen. Op de geschetste toekomstbeelden moet het lokaal bestuur worden afgestemd. Binnen de bestaande bestuurlijke structuren moeten de zwakheden geïdentificeerd en opgelost worden en de sterke punten meer kansen krijgen. Met andere woorden: het openbaar bestuur moet nieuwe hechtpunten creëren. Daarin ligt de kern van de zaak: het openbaar bestuur moet de samenleving in haar dynamiek (kunnen)

¹ SGB0, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap*, Den Haag, 1999. Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

accommoderen. Met Twentestad en de overige herindelingen in de provincie Overijssel worden dergelijke nieuwe oriëntatiekaders aangebracht, die naast een streekeigen vooral een duurzame, democratische en transparante bestuurlijke oplossing voor de opgaven en problemen van het stedelijk gebied en landelijke gebied zijn.

In de memorie van antwoord van augustus 1999 heb ik de dringende noodzaak tot bestuurlijke vernieuwing in Twente aangegeven. Met name voor een beoordeling van het onderdeel Twentestad heb ik de overwegingen en verwachtingen benadrukt die mijns inziens van vitaal belang zijn. In de memorie van antwoord heb ik destijds gezegd dat mijn overtuiging van de noodzaak en wenselijkheid van dit wetsvoorstel – en dan met name het onderdeel Twentestad – te maken heeft met de visie die men heeft op de ontwikkeling van het gebied en de daarop toegesneden bestuurlijke organisatie. Ook heb ik toen – en dat doe ik nog steeds – onderstreept dat het toekomstgericht denken, het redeneren vanuit het perspectief van duurzaamheid en het inspelen op nieuwe ontwikkelingen – juist ook ten aanzien van bestuurlijke grenzen – voor mij de leidraad bij de verdediging van dit wetsvoorstel vormen. In deze nota heb ik dan ook de nadruk op juist deze vier aspecten gelegd.

Na een langdurige wisseling van argumenten en visies en door vele betrokkenen is het nu van belang – met name voor de inwoners van Twente – tot een besluit te komen. Twente moet zich nu kunnen richten op de uitdagingen die voor de deur staan. Er is in de brede discussie over het bestuurlijk eindperspectief van de gebieden die vallen onder de Kaderwet bestuur in verandering ten aanzien van Twente een keuze gemaakt voor gemeentelijke herindeling als alternatief voor de stadsprovincie. Alternatieven waren denkbaar, maar zijn gewogen en te licht bevonden door de provincie Overijssel, de regering en de Tweede Kamer.

Ik zie uit naar een vruchtbare gedachtewisseling in en met de Eerste Kamer over de bestuurlijke toekomst van Twente.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper