

**27 598**

## **Gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 juni 2001

#### **Inhoudsopgave**

1	Inleiding	1
2	Kern van de Haagse problematiek	2
3	Langdurige voorgeschiedenis	3
4	Verkennde fase	5
5	Samenwerking als alternatief voor herindeling	6
6	Andere alternatieven voor of naast herindeling	8
7	Herindelingsprocedure en wetsvoorstel	11
8	Gebiedsuitbreiding voor Den Haag	15
9	Satisfactie van de burger	19
10	Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie	20
11	Effecten Haagse gebiedsuitbreiding voor buurgemeenten	21
12	Fusiegemeenten Pijnacker-Nootdorp en Leidschendam-Voorburg	22
13	Regionale samenwerking in stedelijke gebieden	23
14	Financiële aspecten	26
15	Overgang van rechtsvoorschriften, rechten en verplichtingen	28
16	Onderwijs	28

#### **1 Inleiding**

Met genoegen bied ik u deze memorie aan, in antwoord op het voorlopig verslag van de vaste commissie voor binnenlandse zaken en de hoge colleges van staat van de Eerste Kamer over het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving.

De leden van de verschillende fracties hebben in hun inbrengen de verschillende onderdelen van onderhavig voorstel aan de orde gesteld. Hierbij is een groot aantal aspecten, dat verband houdt met de voorgestelde herindeling aangesneden. De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel: enerzijds onderkennen zij de bekleemde positie van Den Haag alsook dat de problematiek van Den Haag als grote en centrumstad oplossingsmiddelen aangereikt moet krijgen op verschillende fronten, anderzijds zetten de leden van deze fractie grote vraagtekens bij de wijze waarop oplossingsrichtingen zijn ingevuld en ook bij de argumentatie die daartoe

leidde. De leden van de fractie van de VVD hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achtten het een goede zaak dat na een jarenlange discussie over de positie van Den Haag nu uiteindelijk een beslissing kan worden genomen. Zij waren bovendien van mening dat met de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, alsmede met de uitgebreide nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer de bestuurlijke en ruimtelijke problematiek van Den Haag overduidelijk in kaart was gebracht. Alvorens tot een definitieve standpuntbepaling met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel kan worden gekomen, zouden de leden van deze fractie op een aantal punten nog graag een nadere verduidelijking van de regering ontvangen. De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Gezien de noden van de stad Den Haag en de lange voorgeschiedenis is het de hoogste tijd voor het treffen van gerichte maatregelen, die op korte termijn oplossingen dichterbij kunnen brengen, zo oordeelden deze leden. Zij benadrukten, dat verder uitstel niet aan te bevelen is. De leden van de fractie van GroenLinks brachten in hun beschouwingen naar voren oog te hebben voor de vraagstukken, die aan de orde zijn op het grondgebied van de gemeente Den Haag en dat van de omliggende gemeenten. Deze leden zijn het met de regering eens, dat de centrumstad niet verder mag worden verzwakt en dat de regionale samenwerking dient te worden bevorderd. Zij waren er evenwel niet van overtuigd of onderhavig wetsvoorstel hiertoe de aangewezen weg is. De leden van de D66-fractie constateerden, dat met onderhavig voorstel gevolg wordt gegeven aan het regeerakkoord, waarin is vastgelegd, dat herindelingsvoorstellen voor Den Haag verder in procedure worden gebracht. De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie hadden met belangstelling, doch helaas niet met vreugde van het wetsvoorstel kennis genomen. Het lid van de OSF heeft naar aanleiding van onderhavig voorstel diverse vragen gesteld.

## **2 Kern van de Haagse problematiek**

Uit verschillende bijdragen aan het verslag blijkt dat de behoefte bestaat aan een uiteenzetting van wat de kern is van de problematiek van Den Haag en hoe deze zich verhoudt tot het voorgestelde instrument, namelijk ruimtelijke uitbreiding van Den Haag. In de kern kan de Haagse problematiek als volgt worden verwoord. Den Haag heeft al lange tijd te maken met een nijpend gebrek aan ruimte en daardoor met een nijpend gebrek aan mogelijkheden om de manifeste verandering en toename in de woningbehoefte en bedrijfsvestigingsruimte te kunnen accommoderen. Deze twee gebreken belemmeren de mogelijkheden voor Den Haag om te werken aan oplossingen voor de sociale problematiek en de economische problematiek.

De sociale problematiek komt pregnant tot uiting in de ernstige segregatie, onder andere als gevolg van een eenzijdig en verouderd woningbestand. De economische problematiek blijkt uit de hoge werkloosheid, de maatschappelijke tweedeling, de lage economische groei en het vertrek uit Den Haag van 7000 bedrijven met 20 000 werknemers in de afgelopen dertig jaar. Er is sprake van een cumulatie van problemen, die Den Haag niet op eigen kracht kan oplossen en die de huidige grenzen van deze gemeente letterlijk en figuurlijk overstijgen. Ook op het nationale niveau wordt gewerkt aan oplossingen, onder andere via het grotestedenbeleid. Het werken aan oplossingen vergt dat verschillende zaken met name ook in regionaal verband moeten worden gezien, bijvoorbeeld op de terreinen van ruimtelijke en economische planning, van leefbaarheid en bereikbaarheid. Er is – en blijft – een belangrijke rol weggelegd voor het Stadsgewest Haaglanden. Voor een adequate aanpak zijn nog meer oplossingen bedacht. Zo zijn er diverse gemeenschappelijke regelingen

ingesteld tussen Den Haag en haar buurgemeenten voor de ontwikkeling van bouwlocaties en bedrijventerreinen. Er zijn convenanten afgesloten.

Maar dit is niet genoeg, omdat er teveel spelers zijn met teveel eigen deelbelangen, teveel specifieke invalshoeken en teveel deelverantwoordelijkheden. Hierdoor treedt versnippering op en dreigt de noodzakelijke samenhangende aanpak in inhoud en in de tijd verloren te gaan. Ik geef hiervan twee illustraties.

Wanneer Den Haag via het Masterplan Herstructurering oude en eenzijdig samengestelde wijken wil vernieuwen, teneinde te komen tot een meer gevarieerd woningaanbod, vermindert uiteraard de beschikbare hoeveelheid goedkope woningen. Den Haag heeft geen ruimte om dat te compenseren en moet dus steeds een beroep doen op de buurgemeenten. Pogingen om via het Stadsgewest Haaglanden tot passende regionale prestatieafspraken te komen, zijn nog niet geslaagd.

De gemeenschappelijke regelingen voor de bouwlocaties laten de publiekrechtelijke bevoegdheden van elke afzonderlijke grondgebiedgemeente onverlet. Bovendien heeft Den Haag in deze regelingen geen doorslaggevende stem. Hetzelfde geldt uiteraard in versterkte mate voor de diverse convenantsconstructies.

Een tweede illustratie betreft de noodzaak van een samenhangende aanpak van het gebied tussen het Centraal Station, de Binckhorst, het Prins Clausplein en de zones langs de snelwegen A4 en A12 met het oog op de zo noodzakelijke grootscheepse economische herstructurering. Ook hier zijn gemeenschappelijke regelingen ingesteld. Maar ook hier heeft elke grondgebiedgemeente haar eigen publiekrechtelijke bevoegdheden en haar eigen deelbelangen, terwijl juist een integrale benadering nodig is die de verschillende locaties met elkaar in verband brengt qua toewijzingsbeleid van bedrijfstypen en die het mogelijk maakt financiële plussen op de ene locatie te verrekenen met de minnen op de andere. Beide illustraties zal ik elders in deze memorie nader uitwerken in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA en GroenLinks.

Het gaat mij er nu vooral om duidelijk te maken dat Den Haag een bepaald minimaal aantal hectares woningbouwlocatie en een bepaald minimaal aantal hectares bedrijventerrein nodig heeft om althans op de meest essentiële onderdelen van beleid een sterke eigen regie te kunnen voeren. Dat bedoel ik met ruimte voor regie: extra fysieke ruimte als absolute voorwaarde voor de toepassing van een uitvoeringsgerichte mix van gemeentelijke beleidsinstrumenten.

Nadat hieronder eerst wordt ingegaan op de voorgeschiedenis en diverse meer algemene aspecten, zal in het licht van de geschetste problematiek van Den Haag worden toegelicht hoe onderhavig voorstel bijdraagt aan de oplossing van deze problematiek.

### **3 Langdurige voorgeschiedenis**

De leden van de fractie van GroenLinks memoreerden in hun inbreng het rapport «Grote steden, grote kansen», dat in 1989 door de Externe Commissie Grote Stedenbeleid, de commissie Montijn, is uitgebracht. In de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel wordt de beschrijving van de voorgeschiedenis van de discussie over de Haagse problematiek, die uiteindelijk tot het voorstel heeft geleid, aangevangen met dit rapport. De grootstedelijke, bestuurlijke en ruimtelijke problematiek van Den Haag is in deze lange periode permanent onderwerp van discussie geweest. Met de leden van verschillende fracties is de regering

het eens, dat het van groot belang is dat deze discussie middels onderhavig voorstel thans tot een afronding komt. Dat is in de eerste plaats van belang voor Den Haag, in verband met de urgentie van de problematiek waarvoor deze gemeente staat. Het is ook van belang voor de regio als geheel, omdat na aanvaarding van het voorstel alle gemeenten zich weer kunnen concentreren op de belangrijke inhoudelijke vraagstukken waarvoor men op zowel lokaal als regionaal niveau gesteld staat.

In dit licht heeft de regering moeite met de gedachte, zoals verwoord door de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie, om de voorgenomen herindeling met één jaar uit te stellen. De regering zou een dergelijk uitstel niet alleen bezwaarlijk vinden voor de regio en in het bijzonder voor de betrokken gemeenten; de regering kan ook niet identificeren welke voordelen pleiten voor een jaar uitstel van de voorgestelde herindeling. Integendeel, het voortdurend uitstellen van het doorhakken van knopen heeft de problematiek van de centrumgemeente en daarmee die van de regio alleen maar vergroot.

De leden van de GroenLinks-fractie verwezen naar de motie-Remkes als vertrekpunt voor onderhavig voorstel. De betreffende motie werd door deze leden betiteld als «pleister op de wonde voor de gemeente Den Haag», bij de afsluiting van de discussie over de stadsprovincie. Hiermee wordt onvoldoende recht gedaan aan de voorafgaande discussie. Nadat na het uitbrengen van het rapport van de commissie-Montijn in 1989 de regering middels de nota's Bestuur op Niveau-I, -II en -III een koers voor regionaal bestuur in stedelijke gebieden had uitgezet, mogelijk uitmondend in stadsprovincies, werd op 15 september 1995 in de kabinetsnotitie inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie uitdrukkelijk beschreven, dat tegelijkertijd onder meer voor wat betreft de regio Haaglanden mogelijke alternatieven in de vorm van varianten voor gemeentelijke herindeling zouden worden uitgewerkt.

De noodzaak van een bestuurlijk antwoord op de Haagse problematiek was onomstreden. Provinciale staten van Zuid-Holland concludeerden vervolgens op 22 november 1996, dat inderdaad varianten voor schaalvergroting van de gemeente Den Haag in discussie dienden te worden gebracht. De voorlopige uitkomst van deze discussie was de aanvaarding door de Tweede Kamer op 27 mei 1997 van de motie-Remkes.

De leden van de fractie van de VVD wezen erop, dat inmiddels na de aanvaarding van deze motie vier jaren zijn verstreken en vroegen mij een reactie te geven op het standpunt van de buurgemeenten, dat deze motie achterhaald is. Een groot deel van de in de motie genoemde bouwlocaties zou inmiddels zijn volgebouwd, of gepland. Het is juist, dat met name in deze bouwlocaties sprake is van een grote dynamiek, en dat naarmate de uitvoering van de motie langer op zich laat wachten de mogelijkheden voor optimale regie door de gemeente Den Haag bij de ontwikkeling van de locaties op korte termijn beperkter worden. De suggestie, dat die mogelijkheden nu al zeer beperkt zouden zijn, is echter niet juist. Later in deze memorie wordt nader ingegaan op de betekenis van de gebieds-uitbreiding voor Den Haag in al haar facetten. Naar aanleiding van het door de leden van de VVD-fractie aangehaalde standpunt van de buurgemeenten over het vermeende achterhaalde karakter van de motie-Remkes, kan ik nog opmerken, dat de buurgemeenten mij in hun reactie op het herindelingsplan hebben voorgehouden, dat de motie ten tijde van de aanvaarding hiervan door de Tweede Kamer al niet meer te plaatsen was. In deze beschouwingwijze lijkt het de buurgemeenten er dan ook niet primair om te gaan op basis van een inhoudelijke analyse van de actuele stand van zaken tot een oordeel te komen over de doelmatigheid van het voorliggende herindelingsvoorstel op dit moment,

maar dat het er veeleer om gaat dat enigerlei vorm van herindeling langs de lijn van de motie-Remkes altijd is afgewezen.

#### **4 Verkennende fase**

Nadat de motie-Remkes was aanvaard, nam het provinciebestuur van Zuid-Holland de verantwoordelijkheid voor een herindelingsprocedure. Deze procedure werd op 11 december 1998 door provinciale staten beëindigd om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in staat te stellen zelf een nieuwe herindelingsprocedure te starten. Alvorens hiertoe over te gaan heeft mijn ambtsvoorganger een verkennende fase ingelast om de problematiek van Den Haag en de regio en de mogelijke oplossingsrichtingen nader te verkennen. Op verzoek van mijn ambtsvoorganger verrichtte professor Van der Zwan gedurende deze fase een verkenning naar de door respectievelijke gemeentebesturen gewenste oplossingsrichtingen. De leden van de fracties van het CDA en de VVD schonken in hun inbrengen aandacht aan de resultaten van deze fase.

De gemeente Den Haag bepleitte gemeentelijke herindeling als oplossing voor de problematiek van deze stad. Deze voorkeur was mede ingegeven door de inschatting, dat de vorming van een agglomeratiegemeente of stadsprovincie – waarnaar haar eigenlijke voorkeur uitging – niet haalbaar zou zijn. De buurgemeenten verwierpen juist de oplossingsrichting van gemeentelijke herindeling en opteerden voor steeds verdergaande samenwerking met als eindfase een regionale bestuursautoriteit. Professor Van der Zwan heeft de oplossingsrichting van de buurgemeenten vertaald in een concept voor een strategische samenwerkingsovereenkomst, zodat de twee oplossingsrichtingen beter konden worden vergeleken. Voor zowel de voorgestelde gemeentelijke herindeling, als voor de strategische samenwerking, oordeelde professor Van der Zwan, dat de oplossingsrichting gunstig was voor het oplossen van problemen van Den Haag, maar slechts voor een beperkt gebied en een beperkte periode.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom de regering niet «over het regeerakkoord heen gesprongen is» en heeft gekozen voor strategische samenwerking tussen de betrokken gemeenten. Het antwoord op deze vraag is tweeledig.

Allereerst was het zeker niet zo, dat alle betrokken gemeenten bereid waren zich te schikken in het voorgestelde concept van de strategische samenwerkingsovereenkomst. Hierdoor kwam de praktische betekenis van deze oplossingsrichting direct onder druk te staan. De leden van de VVD-fractie brachten naar voren, dat van de zijde van de buurgemeenten van de gemeente Den Haag wordt aangegeven dat zij vanaf het begin een positieve houding hebben aangenomen ten opzichte van de uitwerking van professor Van der Zwan. Deze leden vroegen mij nader te onderbouwen en te concretiseren, dat de buurgemeenten juist vele elementen ter discussie stelden.

Onder leiding van professor Van der Zwan hebben twee sessies plaatsgevonden: op 22 februari 1999 en op 5 maart 1999. In de tweede sessie werd het concept voor een strategische samenwerkingsovereenkomst gepresenteerd. Gedurende deze sessie werden onder meer de volgende elementen ter discussie gesteld:

het voorstel om de stemverhouding binnen het algemeen bestuur van het openbaar lichaam proportioneel in overeenstemming met de bevolkingsaantallen van de deelnemende gemeenten te doen zijn;

het voorstel om diverse publiekrechtelijke taken aan het openbaar lichaam over te dragen deed vragen oproepen in de sfeer van democratische

legitimiteit, die leidden tot een voorkeur om de betreffende publiekrechtelijke bevoegdheden bij de gemeenten te handhaven;  
het voorstel om zowel bedrijventerreinen als woningbouwlocaties te ontwikkelen werd kritisch bejegend: met bedrijventerreinontwikkeling door het schap kon men goed uit de voeten, maar met betrekking tot de woningbouwlocaties kon men zich eerder voorstellen, dat alleen de ontwikkelingswinsten hiervan in het schap werden ingebracht;  
het voorstel om de verfijningsuitkering in verband met de omvangrijke opgave woningbouw aan het openbaar lichaam door te sluiten ontmoette ernstige bedenkingen;  
het voorgestelde werkingsgebied in territoriale zin en hiermee de reikwijdte van het openbaar lichaam werd ter discussie gesteld.  
Elk van deze elementen kon en kan als essentieel onderdeel van de voorgestelde overeenkomst worden aangemerkt; discussie over al deze punten deed en doet de vraag rijzen of het nastreven van de overeenkomst een begaanbare weg zou zijn geweest. Het feit dat de vertegenwoordigers van de buurgemeenten zich bereid toonden het gesprek na de tweede sessie te vervolgen zou wellicht positief kunnen worden genoemd. Daarmee is het nog geen uitgemaakte zaak, of deze vertegenwoordigers «een positieve houding hebben aangenomen ten opzichte van de uitwerking van professor Van der Zwan», zoals van de zijde van de buurgemeenten aan de leden van de fractie van de VVD kenbaar was gemaakt.

Ten overvloede dient te worden opgemerkt, dat het uiteraard legitiem was verschillende onderdelen van de overeenkomst op een kritische wijze te bejegenen. Aanvaarding van het geheel zou voor deze gemeenten zonder meer ingrijpend zijn geweest. Zo was het vraagstuk van de democratische legitimiteit van de overeenkomst ook voor de vertegenwoordigers van de gemeente Den Haag en voor mijn ambtsvoorganger een onderwerp van serieuze discussie.

Hiermee kom ik op de tweede reden, dit in antwoord op bovengenoemde vraag van de leden van de CDA-fractie, waarom de regering niet «over het regeerakkoord heen gesprongen is» ten gunste van samenwerking. In overleg met vertegenwoordigers van zowel de gemeente Den Haag, als met de buurgemeenten, stelde mijn ambtsvoorganger een andere gemeenschappelijke voorkeur vast, te weten voor de realisatie op de korte termijn van een regionale bestuurlijke autoriteit op de schaal van Haaglanden met een directe democratische legitimatie («een sterke stadsprovincie»). Mijn ambtsvoorganger heeft bovendien geconstateerd, dat oplossingen zoals het geformuleerde concept voor een strategische samenwerkingsovereenkomst onvoldoende duurzaam zijn, zowel in de tijd, als vanuit democratisch perspectief. Hiermee geraakte deze oplossingsrichting op de achtergrond.

Nadat mijn ambtsvoorganger vervolgens aan de hand van de daarna volgende discussie moest concluderen, dat de betrokken gemeenten op korte termijn toch geen overeenstemming zouden bereiken over het bieden van een reëel alternatief voor een herindeling, door middel van een sterke stadsprovincie per 2002, startte hij een herindelingsprocedure. Op 1 juli 1999 werd mijn ambtsvoorganger in een algemeen overleg met de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer in zijn beslissing bevestigd.

## **5 Samenwerking als alternatief voor herindeling**

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en GroenLinks vroegen nog meer in zijn algemeenheid waarom alleen intergemeentelijke samenwerking geen voldoende oplossing biedt voor de Haagse problematiek.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of niet in regionale of bilaterale afspraken tussen Den Haag en de buurgemeenten verzekerd is, dat Den Haag op een min of meer evenredig deel van de bestaande uitbreidingsmogelijkheden kan maken. Het lid van de OSF vroeg hoe onderhavig voorstel zich verhoudt tot diverse bestaande samenwerkingsverbanden.

De regering wil onderstrepen dat in de afgelopen jaren op basis van samenwerkingsafspraken tussen gemeenten belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Maar intergemeentelijke samenwerking kan niet de duurzame grondslag zijn voor de wijze waarop de gebieden, die op grond van onderhavig voorstel met Den Haag worden samengevoegd, worden bestuurd. Voor de grote stad en voor de regio is het van het grootste belang dat de bestuurlijke organisatie zo helder, overzichtelijk en effectief mogelijk is, en dat de democratische legitimiteit zo goed mogelijk is verankerd. Niet alleen de grote stad, maar ook de omringende gemeenten zijn gebaat bij een bestuurlijke structuur, die optimaal voorwaarden schept voor de voor de stad en de regio noodzakelijke ontwikkelingen. Die kan niet worden gerealiseerd als de centrumstad voortdurend kracht verliest, terwijl de buurgemeenten steeds sterker worden. De afhankelijkheid van de centrumstad voor het realiseren van vitale behoeften van de buurgemeenten wordt op die wijze steeds groter. Bestuurlijke versnippering en bestuurlijke verdichting dienen te worden tegengegaan. Het is van grote betekenis, dat de gemeente Den Haag met de voorgestelde uitbreidingen haar draagvlak, onder meer voor publieke voorzieningen, duurzaam kan verbreden, en dat de overwegende oriëntatie van de nieuwe woonwijken en de inwoners van deze wijken op Den Haag een bestuurlijke vertaling krijgt. Samenwerking als alternatief voor onderhavig herindelingsvoorstel is niet een betere bestuurlijke weg voor de aanpak van de problemen van Den Haag, en geeft niet de zo noodzakelijke versterking van Den Haag, met name in termen van draagvlak en van duurzaamheid.

De leden van de CDA-fractie maakten een parallel met het samenwerkingsconvenant tussen de gemeenten Den Haag, Wateringen en Monster, het stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland. Deze leden vroegen of het niet opmerkelijk was, dat samenwerking hier wél loont.

De problematiek die onderwerp is van onderhavig voorstel en de problematiek die onderwerp is van het door deze leden genoemde convenant, over de Westlandse Zoom, laten zich moeilijk met elkaar vergelijken. Een belangrijk onderdeel van de afspraken is, dat door de medewerking vanuit het Westland aan de uitplaatsing van de thans aanwezige Haagse glastuinbouw Den Haag op korte termijn *binnen* de huidige grenzen circa 200 ha. kan ontwikkelen in verband met woningbouw. Het convenant is niet alleen gericht op dit onderdeel; andere onderdelen houden verband met overige processen van ontwikkeling en herontwikkeling van het Westland ter uitvoering van het door de Westlandse gemeenten opgestelde Integraal Ontwikkelingsplan Westland. Het zou niet in de rede hebben gelegen de voor het Westland belangrijke vraagstukken onderdeel te maken van onderhavig voorstel.

Een parallel tussen onderhavig voorstel en het convenant tussen de gemeenten Den Haag en Wateringen en de provincie Zuid-Holland uit 1992 over de ontwikkeling van bouwlocaties op toenmalig Waterings grondgebied zou meer op zijn plaats zijn. Op basis van dit convenant heeft een voor de gemeente Wateringen ingrijpende grenscorrectie ten gunste van Den Haag plaatsgevonden. Hiermee heeft niet alleen het Wateringse gemeentebestuur getoond zich medeverantwoordelijk te voelen voor het

bijdragen aan de oplossing van de ernstige grootstedelijke problematiek van Den Haag. Ook is voor wat betreft de bouwlocatie Wateringse Veld reeds datgene gerealiseerd wat thans wordt nagestreefd met onderhavig voorstel voor onder meer de bouwlocaties Ypenburg en Leidschenveen.

## **6 Andere alternatieven voor of naast herindeling**

In de inbrengen voor het voorlopig verslag is ook aandacht geschonken aan de vraag welke inhoudelijke weging de regering ten aanzien van andere mogelijke alternatieven voor of naast gemeentelijke herindeling langs de lijnen van onderhavig voorstel heeft verricht.

De leden van de D66-fractie noemden het zeer realistisch te veronderstellen dat, nu een stadsprovincie er niet is gekomen, in onderhavig voorstel het maximaal haalbare voor Den Haag is neergelegd. Deze leden vroegen niettemin of de regering nog een fusie heeft overwogen, in plaats van grenscorrecties, en vroegen voorts of het alternatief van het vormen van echt grote steden in de toekomstbeelden is betrokken. De leden van de fractie van de VVD vroegen de regering of de vorming van één grote agglomeratiegemeente is overwogen. Alleen de constatering, dat voor dit model geen draagvlak bestaat, zouden deze leden een wel erg summier antwoord achten. De leden van de PvdA-fractie stelden naar aanleiding van nadere beschouwing van onderhavig voorstel vragen over de nauw verwante thema's van schaalvergroting en schaalverkleining. Onder de deze thema's kunnen vraagstukken als regionaal bestuur, respectievelijk binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie geschaard worden.

De overwegende drijfveer van de regering bij het doen van onderhavig voorstel is, tegen de achtergrond van het regeerakkoord, het zo snel mogelijk realiseren van een adequate oplossing voor de urgente bestuurlijke en ruimtelijke problematiek van Den Haag, in het belang van de stad en in het belang van de regio. Hierbij heeft de regering overwogen, dat juist gelet op de langdurige voorafgaande discussie de spoedige realisering van die adequate oplossing zeer geboden is, en voorts dat bij de uitwerking van deze oplossing zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de belangen en posities van de buurgemeenten, met name waar het de oorspronkelijke, bestaande gemeenschappen betreft. Wanneer de leden van de D66-fractie aan deze benadering het predikaat «realistisch» geven, dan heeft de regering hiermee zeker geen problemen.

In dit verband is het ook goed nog eens stil te staan bij het karakter van de gebieden, die op grond van onderhavig voorstel aan Den Haag worden toegevoegd, en de betekenis hiervan voor de buurgemeenten. Het gaat in overwegende mate om gebieden, die tot voor enige jaren slechts een bescheiden tot nagenoeg geen functie hadden voor de betreffende gemeenten, althans voor een groot deel van de inwoners van deze gemeenten. De woningbouwlocatie Leidschenveen en de bedrijvenlocatie Forepark worden ontwikkeld in een polder die tot ver in de jaren negentig vooral een agrarische functie had, en overigens dunbevolkt was. Het grootste deel van de huidige woningbouwlocatie Ypenburg was – eveneens tot in de jaren negentig – als militair vliegveld zelfs een gebied, waarover de buurgemeenten feitelijk nauwelijks gezag uitoefenden, en dat voor het merendeel van de bevolking afgesloten was. De oplevering van woningen in deze locaties kwam eerst in 1998 werkelijk op gang. Met deze achtergronden moet toch in redelijkheid kunnen worden vastgesteld, dat de gebiedsovergang voor de buurgemeenten niet dramatisch is, terwijl deze gebiedsovergang voor de gemeente Den Haag juist van vitaal belang is om haar motorfunctie voor de gehele regio waar te maken.



In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over de vorming van een grote agglomeratiegemeente is de regering van mening, dat het tot haar verantwoordelijkheid moet worden gerekend het draagvlak van oplossingsrichtingen bij de voorbereiding van voorstellen zo goed mogelijk te wegen. De regering gaat ervan uit, dat een voorstel voor een agglomeratiegemeente Den Haag, met andere woorden een voorstel tot integrale samenvoeging van in ieder geval alle bij onderhavig voorstel betrokken buurgemeenten en mogelijk nog meer buurgemeenten met Den Haag, op oneindig veel meer verzet zou zijn gestuit dan onderhavig voorstel. Ook in het parlement is voor deze oplossing thans onvoldoende draagvlak. Wel is een oplossing mogelijk langs de lijnen van de motie-Remkes die in het onderhavige voorstel dan ook zijn gevolgd. Daarmee kan de reeds lang bestaande bestuurlijke impasse worden doorbroken en op de reeds zeer lang breed onderkende problematiek een adequaat antwoord worden gegeven. Voor een lange reeks van jaren ontstaat een sterkere centrumgemeente, omringd door sterkere buurgemeenten die straks samen in het kader van regionale samenwerking voor een krachtige aanpak van de regionale problematiek kunnen zorgdragen. Het thans beproeven van andere oplossingsrichtingen zoals een stadsprovincie, waarover zoals bekend de denkbeelden zeer uiteenlopen, of een agglomeratiegemeente, waarvoor hetzelfde geldt, zal alleen maar leiden tot het uitstellen van urgente bestuurlijke oplossingen met betrekking tot een reeds lang onderkende bestuurlijke problematiek.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van D66 of integrale fusie tussen Den Haag en één of meer buurgemeenten is overwogen kan de regering antwoorden dat gedurende de herindelingsprocedure dergelijke varianten zijn ingebracht. Na kennisneming van deze varianten is geconcludeerd, dat met het oog op evenwichtige verhoudingen tussen de gemeenten binnen de regio hieraan niet de voorkeur zou moeten worden gegeven. Wél is in het oorspronkelijke herindelingsplan overwogen, dat het gelet op de bescheiden omvang van de gemeente Nootdorp het voor deze gemeente in de rede lag naar één of meer fusiepartners uit te kijken. Tegen die achtergrond verdient het fusieproces tussen de gemeenten Pijnacker en Nootdorp ook bijzondere steun.

De genoemde, wellicht pragmatische drijfveer laat onverlet, dat het concept van de agglomeratiegemeente in de discussie over de inrichting van het binnenlands bestuur van de afgelopen jaren een rol heeft gespeeld. Van het kabinetsstandpunt inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995, (kamerstukken II 1994–1995, 21 427, nr. 111) maakte een beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid deel uit. Hierin is aangegeven, dat om inhoudelijke en bestuurlijke redenen niet wordt gestreefd naar zéér grootschalige agglomeratiegemeenten. Bij het concept van de agglomeratiegemeente zal – nog meer dan bij meer bescheiden herindelingsvoorstellen voor centrumgemeenten – aandacht moeten worden geschonken aan de evenwichtige verhoudingen tussen deze gemeente en omringende gemeenten.

Met onderhavig voorstel is niet de weg van de zeer grote agglomeratiegemeente ingeslagen, maar wordt integendeel een voor Den Haag bescheiden gebiedsuitbreiding voorgesteld. Ook bescheiden in het licht van recente andere gemeentelijke herindelingen ten gunste van centrumgemeenten. Formeel «dwingt» het voorstel dan ook niet tot de processen van schaalvergroting en schaalverkleining, die de leden van de PvdA-fractie hebben aangeduid. Toch mag worden verwacht, dat de komende jaren deze processen zich zullen voordoen, respectievelijk dat deze processen worden voortgezet. Processen van schaalvergroting, van regionalisering, vallen onder de Kaderwet bestuur in verandering. Ik heb

inmiddels de voorbereiding van een wetsvoorstel ter hand genomen waarmee de continuering van de regionale samenwerking in onder meer de regio Haaglanden wordt gewaarborgd en van nieuwe impulsen kan worden voorzien. Verdere ontwikkeling van schaalverkleining, van binnengemeentelijke deconcentratie en decentralisatie, ligt in de rede, omdat hierdoor goede mogelijkheden ontstaan om enerzijds de betrokkenheid van de burger bij de leefomgeving en bij het lokaal bestuur te bevorderen, en anderzijds het centrale gemeentebestuur meer ruimte te geven om zich te richten op de vraagstukken die voor de gehele stad van belang zijn. Elders in deze memorie kom ik nog terug op de thema's van regionaal bestuur en van binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie.

#### *Grotestedenbeleid*

Het is goed om op deze plaats ook te memoreren, dat de regering de grootstedelijke problematiek van Den Haag – en van andere steden – ook langs andere wegen is tegemoet getreden en tegemoet treedt. De leden van de GroenLinks-fractie duiden op het belang van het grotestedenbeleid. De regering is met deze leden eens, dat dit inderdaad een belangrijk instrument is voor de aanpak van de specifieke grotestadsproblemen. Hierbij wil de regering benadrukken, dat de uitvoering van het grotestedenbeleid en de aanvaarding van onderhavig voorstel, alsmede de inzet van andere maatregelen elkaar versterken. Al deze maatregelen zijn gericht op het scheppen van voorwaarden voor de aanpak van de Haagse problematiek. Het grotestedenbeleid kan echter geen compensatie bieden voor de verzwakking van een centrumstad door verlies van inwoners en een zich versterkende segregatie.

#### *Herverdeling gemeentefonds*

De leden van de fractie van de VVD brachten naar voren waarom de regering ter oplossing van de financiële problematiek van de gemeente Den Haag niet heeft gekozen voor een andere oplossing, te weten een structurele herverdeling van de jaarlijkse uitkering uit het gemeentefonds, zo nodig op grond van een speciaal daartoe te creëren uitkeringsgrond. De leden van de GroenLinks-fractie achtten bijstelling van de Financiële Verhoudingswet ook een oplossing.

De suggestie van de leden van deze fracties zou een te overwegen oplossing zijn, als de problematiek van Den Haag inderdaad primair als een financiële problematiek kon worden aangeduid. De leden van de D66-fractie verwezen terecht naar het debat in de Tweede Kamer, alwaar ik heb gezegd, dat ik de financiële problematiek van Den Haag niet wil oplossen via onderhavige herindeling. De probleemanalyse concentreert zich niet op de financiële positie van Den Haag, maar op de grootstedelijke problematiek die onder meer haar oorsprong heeft in de bestuurlijke en ruimtelijke omgeving van Den Haag. Den Haag is een stad die aan kracht verliest door gebrek aan groeimogelijkheden. Het eenvoudig uitkeren van extra geld via het gemeentefonds is daarom geen alternatief voor de voorgestelde herindeling. Daarnaast dient er op te worden gewezen, dat nog in 1997 een ingrijpende herziening van de verdeling van het gemeentefonds tot stand is gebracht. Dat is gebeurd langs de weg van de Financiële Verhoudingswet. Als sluitstuk van die herziening is vanaf 2001 een tweede tranche van herverdeling gestart. De totstandkoming van deze herziening is gepaard gegaan met grondig onderzoek naar en zorgvuldige afweging van de relatieve posities van gemeenten. Bijzondere aandacht is daarbij geschonken aan de positie van Den Haag en van de drie andere grote steden. Het is beter de verzwakking van de structuur van de stad aan te pakken dan om de stad extra geld te geven

om de problemen van een voortdurende, structurele verzwakking enigszins in geld te compenseren. De leden van de fractie van D66 duiden terecht op elementen van deze structuurversterking, en dat hiermee de «verarming» van de gemeente Den Haag kan worden tegengegaan.

## **7 Herindelingsprocedure en wetsvoorstel**

Met betrekking tot de herindelingsprocedure hebben de leden van verschillende fracties nog verschillende opmerkingen en vragen naar voren gebracht. Hierbij kwamen ook meer algemene aspecten van het herindelingsbeleid aan de orde.

### *Draagvlak*

Het lid van de OSF vroeg wat er bekend is over het draagvlak voor onderhavig voorstel bij de inwoners van alle bij het voorstel betrokken gemeenten. Op het aan onderhavig voorstel voorafgaande herindelingsplan zijn 36 157 reacties ingestuurd, waarvan 989 reacties uit Den Haag en 27 847 reacties uit de gemeenten die toen en nu onderdeel uitmaken van het herindelingsvoorstel. Met name burgers, die kritisch staan tegenover de voorgestelde herindeling, hebben de moeite genomen om te reageren. De gemeentebesturen van Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker, Rijswijk en Voorburg hebben gedurende de provinciale herindelingsprocedure een volksraadpleging georganiseerd. De uitkomst hiervan kan als indicator worden gegeven van de kritische stellingname van veel burgers uit deze gemeenten ten opzichte van herindeling. De regering heeft deze bezwaren onder de bevolking zwaar laten wegen. Door zoveel mogelijk bestaande woonbuurten, -wijken en -gemeenschappen in de buurgemeenten te ontzien, is getracht het draagvlak voor onderhavig voorstel te vergroten. Hiermee is ook een belangrijke verklaring gegeven voor de verschillen, die bestaan tussen het voorstel in het oorspronkelijke herindelingsplan en het uiteindelijke herindelingswetsvoorstel.

### *Positie provincie Zuid-Holland*

De leden van de VVD-fractie betreurden het ten eerste dat er geen uitgewerkt advies van het provinciebestuur van Zuid-Holland was met betrekking tot de voorgestelde herindeling. De leden van de fractie van D66 vonden het jammer, dat geen gevolg kon worden gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord, dat herindelingsvoorstellen in principe conform de provinciale voorstellen worden uitgevoerd. Deze leden toonden belangstelling voor de vraag of het provinciebestuur inmiddels wel een standpunt heeft. Nadat het provinciebestuur op 11 december 1998 de provinciale procedure heeft beëindigd om mijn ambtsvoorganger in staat te stellen zelf een procedure te entameren, heeft het provinciebestuur zich nadrukkelijk op het standpunt gesteld dat de provincie niet meer aan zet is en ook geen uitspraken moet doen. In dat standpunt is sedertdien geen verandering gekomen.

### *Toetsing aan hogere regelgeving*

Bij de leden van de fractie van het CDA drong zich de vraag op of het wetsvoorstel de toetsing aan de Gemeentewet, de Wet arhi en Europese regelgeving zou kunnen doorstaan. Daarbij refereerden deze leden aan bedenkingen die zij bijvoorbeeld in het kader van de gemeentelijke herindeling in Limburg voor wat betreft Born en Belfeld hebben geuit ten aanzien van de onverenigbaarheid van die door de Tweede Kamer

geamendeerde voorstellen met de strekking van de Wet arhi en met artikel 5 van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie.

Bij gelegenheid van de mondelinge behandeling van de genoemde voorstellen heb ik al uitgebreid gewezen op de bevoegdheid van de wetgever, en daarmee eveneens van de Tweede Kamer, om gemeenten en provincies in te stellen of op te heffen. Nadat een herindelingsvoorstel een uitgebreide consultatieronde heeft doorlopen, waarbij zowel de besturen van de betreffende gemeenten als burgers zijn betrokken, rondt de wetgever dat proces af. Daarbij heeft de Tweede Kamer als direct gekozen volksvertegenwoordiging onder meer het recht van amendement. De minister heeft daarbij de taak om eventuele amendementen te toetsen aan de uitgangspunten en doelstellingen van het wetsvoorstel. Als de amendementen deze niet ten principale aantasten, ligt niets de aanvaarding daarvan in de weg.

Bij onderhavig voorstel is de voorafgaande herindelingsprocedure rechtstreeks gebaseerd op artikel 287, tweede lid, van de Gemeentewet. Hoewel de procedure, waarbij de minister het voortouw neemt, ten tijde van de start van de procedure wettelijk nog niet nader was omschreven, is er door mijn ambtsvoorganger voor gekozen om de gehele procedure vanaf het begin, in lijn met die in de Wet arhi te voeren. Zo zijn alle zorgvuldigheidstermijnen die betrekking hebben op gemeentebesturen en burgers in acht genomen. Als er ook maar de geringste twijfel was dat deze betrokkenen in relatie tot bijvoorbeeld vakantieperiodes niet optimaal zouden kunnen reageren, zijn die termijnen verlengd.

Wat het open karakter van het gevoerde overleg betreft, die is in de agendering, en bij de met de betreffende gemeentebesturen gemeenschappelijke gepleegde voorbereiding ervan benadrukt: alle denkbare varianten moesten aan de orde kunnen komen. De gemeentebesturen zijn daartoe ook daadwerkelijk uitgenodigd, en zijn ook uitgenodigd om op elkaars varianten te reageren.

Zoals ik reeds in de nota naar aanleiding van het verslag aangaf, wierp de motie-Remkes uiteraard zijn schaduw vooruit op de daaropvolgende procedure, maar de betrokken gemeenten zijn op generlei wijze belet in de overleggen en in haar standpuntbepaling andere oplossingsrichtingen voor het voetlicht te brengen.

In artikel 5 van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie wordt erover gesproken, dat in geval van herindeling zo mogelijk een volksraadpleging gehouden zou moeten worden. Uit de woorden «zo mogelijk» blijkt dat het Handvest het houden van een referendum niet voorschrijft. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het Handvest blijkt onder meer dat het «horen» in de zin van artikel 5 rechtstreeks of indirect kan geschieden. Nederland voldoet aan dit vereiste doordat het horen van de plaatselijke gemeenschappen bij herindeling indirect plaatsvindt door de inschakeling van gemeenteraden. Uit enkele rechterlijke uitspraken blijkt dat de Nederlandse situatie voldoet aan de eisen van artikel 5 van het Handvest. Ik verwijs naar de uitspraak van de President Rechtbank Den Haag van 3 december 1993, alsmede naar President Rechtbank Den Bosch van 30 december 1994. In eerstgenoemde uitspraak wordt uitdrukkelijk overwogen dat aan artikel 5 werd voldaan doordat de bevolking door inschakeling van de gemeenteraad indirect bij een grenscorrectie was gehoord. In de tweede uitspraak overweegt de rechter dat de gemeenteraad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt. Beide uitspraken zijn gepubliceerd in Gemeentestem nr. 7004.

Samenvattend kunnen de procedure en het uiteindelijke wetsvoorstel dan ook een toetsing aan de Gemeentewet, aan de Wet arhi en aan het Europese Handvest inzake de lokale autonomie beslist doorstaan.

#### *Samenhang van het voorstel*

Het lid van de OSF vroeg waarom in onderhavig voorstel meerdere herindelingsvoorstellen onder één nummer zijn samengebracht. Dit maakt het niet mogelijk om met bepaalde onderdelen in te stemmen. Bij het debat rond Twentestad was volgens het genoemde lid toegezegd dat elke herindeling voortaan een eigen nummer zou krijgen.

Hierover merkt de regering het volgende op. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van West-Overijssel (Handelingen, I, 1999/2000, blz. 1564) is gesproken over de presentatie van de voorstellen en de samenhang die daartussen zit. De inzet van de regering bij voorstellen tot gemeentelijke herindeling is gericht op datgene wat in samenhang besproken en beoordeeld moet worden. Bij het onderhavige wetsvoorstel staan de integraliteit van de problematiek in de Haagse regio in het algemeen en die van de versterking van de centrumstad Den Haag in het bijzonder centraal. Vanuit deze invalshoek is één samenhangend wetsvoorstel bij de Staten-Generaal ingediend. Juist omdat elk van de verschillende onderdelen van het voorstel de meeste betrokken gemeenten – in onderlinge samenhang – raken, zou het niet goed voorstelbaar zijn hoe dit in meerdere voorstellen moest worden gesplitst. Indien en van Nootdorp en Pijnacker en van Leidschendam en Voorburg een separate benadering zou zijn gekozen, dan had het in de rede gelegen hiertoe separate herindelingsprocedures te entameren, in volgtijdelijkheid op de herindelingsprocedure gericht op de versterking van Den Haag. Dit zou tot een ernstige vertraging van de mogelijke effectuering van de betreffende fusies hebben geleid.

#### *Grensbeloop*

De leden van de fractie van GroenLinks waren van mening dat het verloop van de grenzen in dit wetsvoorstel wel zeer grillig werd. Een bijkomend doel van gemeentelijke herindeling is toch altijd geweest om te komen tot logische grenzen, zo meenden deze leden. Ook de leden van de fractie van de SGP vroegen aandacht voor het hoogst merkwaardige grensbeloop.

Ik vraag in dit verband aandacht voor het grensbeloop in de huidige situatie waar een aaneengesloten woonwijk van Nootdorp en Rijswijk door een gemeentegrens wordt doorsneden. Dit was – toen de bedoelde locatie nog een vliegveld was – niet opvallend, maar leidt thans tot een kunstmatige scheiding van in samenhang ontwikkelde gebieden.

Waar de fractie van GroenLinks refereert aan het algemeen gemeentelijk herindelingsbeleid liggen de echte doelen daarvan eerder in het oplossen van de ruimtenood van de centrumgemeenten. Het logisch grensbeloop is niet een zelfstandig argument tot herindeling, maar kan wel een bijkomend doel zijn, met de nadruk op bijkomend.

Zoals ik hierboven reeds aangaf kunnen er vele inhoudelijke redenen zijn om de grenzen op een bepaalde manier te trekken. Zo bleef in 1994 een extern gelegen fabriek met een bijzondere innovatieve technologie in de mestverwerking door amendering van de Tweede Kamer voor de nieuwe gemeente Landerd (Noord-Brabant) behouden. Het omliggende gebied en de verbindende corridor vormt op de kaart nog steeds een opvallend «pijpje». In de memorie van toelichting bij onderhavig voorstel heeft de regering beargumenteerd waarom, in afwijking van het herindelingsplan,

en mede naar aanleiding van de ingebrachte reacties, ervoor is gekozen Voorburg-West uiteindelijk niet bij de gebiedsuitbreiding van Den Haag te betrekken. Deze argumentatie heeft breed geschakeerde steun gekregen. De consequentie was echter het grensbeloop – dit mede in antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie – zoals dat nu is getrokken.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de bij Den Haag te voegen gebieden niet aan de gemeente Den Haag grenzen en dat, om toch een aansluiting tot stand te brengen, een «doorboring» tot stand is gebracht op de huidige grens tussen Rijswijk en Voorburg, gevormd door de Trekvliet en de aansluitende kade aan de Rijswijkse kant. Deze leden stelden vast dat de Gemeentewet (artikel 282) en de Wet arhi (o.a. artikel 1) zowel bij herindeling als grenscorrectie spreken van «wijziging van een gemeentegrens» en waren van oordeel dat die omschrijving in zich draagt de veronderstelling dat her te verdelen gebieden op zijn minst aan elkaar grenzen. De Wet arhi ademt ook overigens die geest, zo stelden deze leden. Zij vroegen of de «kunstgreep», zoals zij bovenbedoelde doorboring noemden, niet in strijd is met de genoemde wetgeving.

Het is een misverstand te veronderstellen dat de corridor bij de Trekvliet alleen, of in de eerste plaats, is bedoeld om een aansluiting tot stand te brengen tussen het huidige grondgebied van Den Haag en de nieuwe toe te voegen gebieden. De corridor is met name bedoeld om de gemeente Den Haag in staat te stellen op eigen grondgebied een nieuwe wegverbinding aan te leggen tussen het centrum van Den Haag en de bouwlocatie Ypenburg. Deze wegverbinding zal tevens gelden als nieuwe uitvalsweg van Den Haag naar het rijkswegennet. Van belang is dat Den Haag deze weg in eigen regie kan ontwikkelen en realiseren, en dat de weg vervolgens door Den Haag kan worden beheerd.

De Wet arhi bevat overigens geenszins een verplichting om her te verdelen gebieden aan elkaar te laten grenzen. De definiëring van de begrippen herindeling en grenscorrectie in de Wet arhi laat de mogelijkheid volledig open waar en hoe nieuwe gemeentegrenzen worden getrokken. Het is in beginsel ook mogelijk dat via gemeentelijke herindeling gebied aan een gemeente wordt toegevoegd dat niet aan het bestaande gebied van die gemeente grenst. Dat is in de praktijk ook voorgekomen. Zo zijn in 1911 delen van de gemeenten 's-Gravenzande en Naaldwijk, sindsdien Hoek van Holland geheten, aan Rotterdam toegevoegd. In 1966 werden delen van de gemeenten Weesperkarspel en Ouder-Amstel, Bijlmermeer geheten, aan Amsterdam toegevoegd. Tussen Bijlmermeer en overig Amsterdam ligt grondgebied van de gemeenten Ouder-Amstel en Diemen. Van een kunstgreep of van een novum, zoals verondersteld door de leden van de CDA-fractie, is dan ook geen sprake. Het zou juist een novum zijn om een (gewijzigd) wetsvoorstel voor een tweede keer ter advisering aan de Raad van State voor te leggen, wanneer de wijziging of wijzigingen alleen het grensbeloop zoals aangegeven op de kaart behorende bij het wetsvoorstel zouden betreffen, dit in reactie op een vraag hierover van deze leden.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen op welke argumenten c.q. veronderstellingen de regering de verwachting baseert, dat de bewoners/gebruikers in deze uitbreidingen zich op de stad Den Haag zullen oriënteren, dit gegeven het feit dat de uitbreidingen geografisch en anderszins veel meer aansluiten bij de bestaande kernen. De belangrijke regionale en zelfs nationale uitstraling van Den Haag is voor de regering evident. Die uitstraling is bij uitstek van betekenis voor de gebieden, die op grond van onderhavig voorstel aan Den Haag worden toegevoegd, en heeft tal van uitingsvormen. Een groot aandeel van de nieuwe bewoners is afkomstig uit Den Haag; waar veel inwoners van de

regio hun arbeidsplaats in Den Haag vinden, zal dat voor de inwoners van de betreffende nieuwe locaties niet anders zijn; Den Haag biedt tal van economische, sociale, maatschappelijke, culturele en recreatieve voorzieningen van regionale of verderreikende betekenis, die dus ook voor de inwoners van de nieuwe locaties van belang zijn. Zonder te veronachtzamen dat de buurgemeenten van Den Haag of andere, verder van de betreffende locaties gelegen steden, zoals Delft, Leiden of Zoetermeer, voor de inwoners van de locaties ook betekenis hebben, zullen de leden van genoemde fracties de bijzondere betekenis van Den Haag toch moeten erkennen.

De leden van de fractie van GroenLinks toonden zich erkentelijk voor de gekleurde kaarten van het herindelingsgebied, die ik ter informatie aan de Eerste Kamer heb toegezonden. Deze kaarten zijn op mijn verzoek door de provincie Zuid-Holland gemaakt, op basis van «onderleggers» afkomstig van de Topografische dienst. Ik hechtte er aan deze kaarten te laten maken, in het bijzonder omdat door aanvaarding van een drietal amendementen door de Tweede Kamer het wenselijk was om door kleurgebruik beter zichtbaar te maken welke mutaties bij aanvaarding van onderhavig voorstel zullen plaatsvinden en hoe het grensbeloop precies zal zijn. Waar deze leden signaleerden, dat het kaartbeeld in functionele zin niet actueel is, moet ik dat bevestigen. Dit was ook niet het motief voor het laten maken van de betreffende kaarten. De algemene wijze waarop de Topografische dienst zijn kaarten cyclisch actualiseert, en hoe deze actualisering vervolgens door de provincie Zuid-Holland kunnen worden verwerkt, maakt het ook onmogelijk om van een dynamisch gebied zoals nu onderwerp van discussie is kaarten te maken, die voldoende actueel zijn. De leden van de GroenLinks-fractie oordeelden, dat de kaarten «misleidende informatie» geven. Die stelling is alleen houdbaar wanneer deze leden de betreffende kaarten willen gebruiken voor een ander doel, dan waarvoor ik ze heb laten maken. Hiervoor kan ik uiteraard geen verantwoordelijkheid nemen.

## **8 Gebiedsuitbreiding voor Den Haag**

Van verschillende zijden is de vraag opgeworpen of de toevoeging van de beoogde gebieden aan Den Haag zin heeft omdat deze gebieden bijna zouden zijn volgebouwd of volgepland zodat beleidsoverwegingen nauwelijks meer van invloed kunnen zijn. De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband of de regering nog eens aan kan geven waar in het toe te voegen gebied nog voluit regie mogelijk is. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen naar de nog resterende regiemogelijkheden, gezien het bouwtempo en de planvorming. De leden van de fractie van GroenLinks stelden dat de regio al jarenlang een doeltreffende regionale open woningmarkt kent. Het lid van de OSF vroeg in hoeverre er daadwerkelijk sprake zal zijn van een versterking van de Haagse regiefunctie na de herindeling.

Voor de beantwoording van deze vragen is het om te beginnen van belang daadwerkelijk inzicht te hebben in de feitelijke stand van zaken op de toe te voegen woningbouwlocaties. Ik geef hierbij de meest actuele stand van zaken. Vervolgens ga ik in op de vraag in hoeverre ook na opstelling van de woningplannen op de bouwlocaties gemeentelijke regie mogelijk blijft.

Duidelijk is dat de ontwikkeling van Ypenburg en Leidschenveen nog een aantal jaren doorloopt. Volgens opgave van de gemeente Den Haag is er voor wat betreft Ypenburg met name in De Bras (deelplan 15) nog ruimte voor eventuele veranderingen en aanpassingen in de eerste inrichting. Hetzelfde geldt voor deelplan 19 in Nootdorp. In totaal gaat het hierbij om

ongeveer duizend woningen. Ook met betrekking tot Leidschenveen is bekend dat belangrijke deelgebieden eerst na 1-1-2002 zullen worden gerealiseerd. Ook na opstelling van de bouwplannen zijn nog wijzigingen mogelijk om in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden. Zo nodig worden ook in de realisatiefase nog afspraken gemaakt met de ontwikkelaars tot wijziging van woningtypen en -aantallen. Blijkens recente perspublicaties doen de betrokken gemeenten dat ook nu met al bestaande woningplannen op Ypenburg.

Bij de toevoeging van de woningbouwlocaties gaat het nadrukkelijk niet alleen om de directe regievoordelen op de korte termijn, maar ook om het feit dat een belangrijk woningbouwsegment aan het woningbestand van Den Haag wordt toegevoegd, dat daarin nu sterk ondervertegenwoordigd is, namelijk het segment van de eengezinswoningen. Het belang daarvan wordt nadrukkelijk geïllustreerd bij de aanpak van het probleem van de segregatie dat de leden van de VVD-fractie aan de orde stelden. De leden van genoemde fractie hadden uit het wetsvoorstel begrepen dat de huidige gemeente Den Haag de financiële middelen ontbreken om onder meer de segregatieproblematiek binnen de stad op te lossen. Zij vroegen op welke wijze de voorgestelde uitbreiding van Den Haag kan bijdragen aan de oplossing van deze problematiek en aan de door deze segregatie veroorzaakte economische en sociaal-culturele problemen. Verder vroegen zij of de mogelijkheid aanwezig is dat de segregatie zich na de herindeling uitbreidt naar de toe te voegen VINEX-locaties.

Vooropgesteld zij dat de segregatieproblematiek op korte termijn bepaald niet eenvoudig is op te lossen en zeker niet alleen met geld. Het gaat vooral om een goede mix van lokale bestuurlijke instrumenten, die een effectieve regie mogelijk maken, in combinatie met de aanwezigheid van voldoende fysieke ruimte. Den Haag probeert via het eerder genoemde Masterplan Herstructurering te komen tot een versterking van de positie van binnenstedelijke wijken en buurten op de regionale woningmarkt. Door middel van deze herstructurering moet een gevarieerd aanbod van woningen binnen de wijken in bestaand stedelijk gebied worden bereikt, zodat een evenwichtige opbouw van woningvoorraad en bevolking ontstaat. In de herstructurering zijn tot 2020 ongeveer 45 000 woningen of 22 procent van de huidige woningvoorraad betrokken, hetzij via renovatie of samenvoeging, hetzij via sloop en nieuwbouw. De herstructurering moet leiden tot het creëren van woonmilieus voor de midden- en hogere inkomens. Deze grootschalige herstructurering leidt echter tot verkleining van de beschikbare goedkope voorraad in Den Haag. De huidige bewoners uit de achterstandsgroepen zullen dus voor een deel moeten kunnen verhuizen naar de sociale huurwoningen op de VINEX-locaties, omdat Den Haag onvoldoende ruimte heeft.

De leden van de fractie van de VVD vroegen wat voor garantie de minister kan geven dat de voortdurende daling van het inwonertal van Den Haag door de herindeling een halt kan worden toegeeroepen en welke andere maatregelen Den Haag neemt om de uitstroom te stoppen. De leden van de fractie van D66 constateerden dat prognoses aangeven dat Den Haag tot 2015 nog eens 40 000 inwoners zal verliezen, veelal uit de midden- en hogere inkomensgroepen. Zij stelden de vraag hoeveel inwoners erbij komen als de voorgenomen grenscorrecties doorgaan. Uit de bijgevoegde tabel van PRIMOS (VROM/DGVH) blijkt dat er tot 2010 naar verwachting ruim 50 000 inwoners bijkomen, die er zonder herindeling niet zouden zijn bijgekomen. Ook aan de uitstroom van midden- en hogere inkomens wordt een halt toegeeroepen, gezien de verdeling van 70-30 voor koop-, respectievelijk sociale huurwoningen op de VINEX-locaties. Bij de schattingen moet een marge van 10% worden aangehouden. Uitgegaan is van een gemiddelde woningbezetting van 3.06 personen.



**Tabel: schatting bevolking 2010 met en zonder herindeling**

	Zonder herindel- ling	Met herindeling
Den Haag	408 522	458 748
Leidschendam/ Voorburg.	93 693	71 935
Pijnacker/ Nootdorp	72 447	57 108
Rijswijk	57 045	43 915

Per gemeente ziet de ontwikkeling er als volgt uit:

Gemeente plus/minus delen VINEX locaties	Bevolking 2010	Woningvoorraad 2010
Den Haag	408 522	223 301
Plus VINEXdeel Den Haag Ypenburg/Leidschendam	44 174	14 437
Plus De bras	6 052	1 978
Den Haag inclusief	458 748	239 716
Leidschendam	55 632	23 717
Voorburg	38 061	20 266
minus Vlietzone	950	311
minus Leidschenveen	20 808	6 800
Leidschenveen/Voorburg/excl. Vlietzone/ Leidschendam	71 935	36 872
Rijswijk	57 045	30 768
minus Ypenburg deel Rijswijk	13 130	4 291
Rijswijk excl.	43 915	26 477
Nootdorp	30 580	10 429
Pijnacker	41 867	15 251
minus De Bras	6 052	1 978
minus Nootdorp deel Ypenburg	9 287	3 035
Nootdorp/Pijnacker excl.	57 108	20 667

Andere belangrijke maatregelen, naast herindeling, om de uitstroom te stoppen liggen op het terrein van de versterking van de ruimtelijke economische structuur. Daarop ga ik nu verder in, mede in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie om verduidelijking van de stelling dat de gehele regio erbij gebaat is dat de gemeente Den Haag op economisch, sociaal en cultureel gebied een motorfunctie kan vervullen. Eerder in deze memorie is uiteengezet, dat de voorgestelde herindeling betere voorwaarden schept voor een effectieve aanpak van de segregatieproblematiek, hetgeen niet slechts van lokaal of regionaal, maar ook van nationaal belang is. Daarbij is uiteengezet dat de combinatie van ruimte en regie (regie in de zin van toepassing van een uitvoeringsgerichte mix van gemeentelijke beleidsinstrumenten) essentieel is. De eigenlijke kern van de Haagse problematiek is gelegen in een ernstig tekort aan ruimte en regie, waarbij ruimte de voorwaarde is voor regie. Dit geldt niet alleen op het terrein van de volkshuisvesting waarop ik eerder in deze memorie uitvoerig ben ingegaan, maar nog sterker op economisch gebied.

De motorfunctie van Den Haag wordt zeer versterkt met de toevoeging aan Den Haag van de bedrijventerreinen Forepark en Ypenburg, alsmede van het Prins Clausplein als onderdeel van de Vlietzone. Deze toevoeging moet worden gezien in relatie tot met name De Binckhorst dat thans al bij Den Haag hoort. De herindeling brengt de genoemde bedrijventerreinen samen in één gemeentelijke hand, waardoor ook onderlinge regie mogelijk wordt. Deze regie heeft betrekking op beleidsinstrumenten als de eerste inrichting en uitgifte van bedrijvenlocaties, het beheer ervan en de mogelijkheden tot herstructurering.

Het zwaartepunt van de stedelijke economie van Den Haag zal zich de komende jaren in sterke mate gaan concentreren in het gebied tussen het Centraal Station, de Binckhorst, het Prins Clausplein en de zones langs de autosnelwegen A4 en A12. In dit gebied zullen projecten worden ontwikkeld die een sterke onderlinge samenhang vertonen. Het gebied is van groot strategisch belang voor de regionaal-economische ontwikkeling, zowel voor het stedelijk functioneren van Den Haag als voor de Zuidvleugel als geheel.

Een samenhangende aanpak is nodig om verschillende redenen. In de eerste plaats moet een grootstedelijk aanbod van bedrijventerreinen bestaan uit een pakket van allerlei verschillende typen, afgewogen naar economische functie (aard en niveau van werkgelegenheid) en naar ruimtelijke inpassing. Nieuwe locaties in de meest strategische zones kunnen niet langer als bouwrijpe grond met generieke bedrijvenbestemming worden gerealiseerd, maar dienen te worden gepositioneerd in het totaal van vestigingsmogelijkheden in het stedelijk gebied. Overigens is ook voor planning en eerste inrichting van bedrijventerreinen die reeds in ontwikkeling zijn nog de nodige regieruimte beschikbaar. Dit geldt zowel voor Forepark als voor bedrijvenlocaties op Ypenburg. De segmentatie van bedrijvigheid en impliceert een gedifferentieerde vraag naar het soort bedrijventerreinlocatie. Dan is het ook van groot belang, dat het aanbod van bedrijventerreinen niet langer op locatieniveau wordt georganiseerd, maar op een hoger niveau wordt geïntegreerd.

Deze geïntegreerde aanpak is in de tweede plaats nodig omdat het spel van in-, uit- en verplaatsing van bedrijven in relatie tot planning, programmering en (her-)ontwikkeling steeds belangrijker wordt. De dynamiek op bestaande bedrijventerreinen in Haaglanden is in de afgelopen jaren zeer sterk toegenomen. Bedrijven verhuizen gemiddeld eens in de zeven jaar. De mate waarin dit spel door lokale en regionale bestuursorganen wordt beheerst, wordt een zelfstandige afwegingsfactor voor bedrijven: het beïnvloedt de opbrengstverwachting.

In de derde plaats is een geïntegreerde aanpak op een hoog niveau nodig omdat de ontwikkeling van bedrijventerreinen steeds meer wordt geïntegreerd met andere gebruiksfuncties en andere terreinen. Dit gaat gepaard met volledig andere exploitatiemechanismen waarbij niet zozeer de marktprijs van de «functie bedrijventerreinen» een rol speelt, als wel de bijdrage van de bedrijvenfunctie aan de kwaliteit van het totale project.

Bij uitstek het meergenoemde gebied zou een voorbeeld kunnen worden van deze geïntegreerde planontwikkeling. Voor een goede integrale planontwikkeling is het van het grootste belang, dat gedurende zowel de plan- als de exploitatieperiode binnen één communicerend budget wordt gewerkt. Via gronduitgifte vanuit één hand kan de verhouding tussen projecten op deze wijze worden gekanaliseerd.

Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten om deze totaalbenadering te realiseren werken minder goed, omdat in de praktijk gemeenten niet altijd in staat zijn onderlinge afspraken over segmentering en gronduitgifte langjarig gestand te doen. Gemeenten concurreren op de korte termijn om de aantrekkelijke marktsegmenten, waarbij relatief onaantrekkelijke bedrijven niet meer worden gefaciliteerd. Hier is van groot belang, dat in de gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot Forepark en Ypenburg de publiekrechtelijke bevoegdheden van de afzonderlijke gemeenten niet zijn ingebracht. Voorts heeft Den Haag in de betreffende regelingen geen doorslaggevende stem. Voor bedrijfslocaties is de markt geheel vrij. Waar sprake is van het aanbieden van ruimte op de locaties

voor Haagse bedrijven, is dat een vrijwillige zaak. Het is goed verklaarbaar, dat in de huidige constellatie afspraken over de uitplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven uit Den Haag (via een verdeling over verschillende bedrijventerreinen in de buurgemeenten) moeilijk te realiseren zijn. Dit probleem speelt thans met name bij de herstructurering van de Binckhorst, alwaar het problematisch is de gevestigde milieuhinderlijke bedrijven uit te plaatsen naar bedrijventerreinen in de buurgemeenten. Hierdoor ontstaan vertragingen en worden noodzakelijke en kansrijke ontwikkelingen bemoeilijkt. Op termijn kan deze situatie leiden tot verzwakking van de regionale economie. Een totaalbenadering als hiervoor geschetst kan juist tot goede perspectieven voor de regionale economie leiden. Daarvan plukken ook de buurgemeenten van Den Haag de vruchten.

Het lid van de OSF vroeg welke cijfers beschikbaar zijn om te onderbouwen dat er in Den Haag in vergelijking tot Amsterdam en Rotterdam een onderscheidende grotestadsproblematiek is die uitbreiding van de gemeente nodig zou maken.

Bij de voorbereidingen van onderhavig voorstel heeft de regering geen bijzondere cijferopstellingen gemaakt, waarin de grootstedelijke problematiek van Den Haag werd vergeleken met die van Amsterdam, Rotterdam, of andere grote steden. Het voorstel richt zich op het bijdragen aan het oplossen van de urgente Haagse problematiek. Analyses of beschouwingen over de problematiek van andere grote steden zijn zeker van betekenis, met name om de problematiek van die steden tegemoet te treden. Het is evenzeer van betekenis om bij het tegemoet treden van de problematiek van elk van deze steden, deze op haar eigen merites te beoordelen. De commissie-Montijn heeft zich in 1989 in haar rapport gericht op de grootstedelijke problematiek van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Reeds in de analyse van deze commissie werd tot uitdrukking gebracht, dat de problematiek van Den Haag, en ook van Utrecht, een bijzondere dimensie heeft, te weten die van de ruimtenood. De ruimtelijke problematiek van de stad Utrecht is vorig jaar adequaat beantwoord met de samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern en de toevoeging van grondgebied van de gemeenten Maarssen en Nieuwegein aan de gemeente Utrecht. Hierdoor kwam onder meer de bouwlocatie Leidsche Rijn geheel binnen Utrecht te liggen. Thans is aan de orde dat de ruimtelijke problematiek van Den Haag op een vergelijkbare wijze wordt beantwoord door toevoeging van de bouwlocaties Ypenburg en Leidschenveen aan Den Haag.

## **9 Satisfactie van de burger**

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke gegevens bekend zijn over de satisfactie van burgers van regiogemeenten over de gemeentelijke dienstverlening na herindeling. Klopt het beeld, zo vroegen deze leden, dat de satisfactie over basisvoorzieningen als veiligheid, gemeentereiniging e.d. over het algemeen in kleinere gemeenten hoger is? Zal de gemeente Den Haag maatregelen treffen teneinde negatieve beeldvorming en navenante verwachtingspatronen bij burgers over het functioneren van het grotestadsbestuur en -apparaat te logenstraffen en zo ja welke?

Er zijn geen eenduidige gegevens bekend over tevredenheid van burgers over gemeentelijke dienstverlening voor en na herindeling. Enerzijds is uit onderzoek van wat oudere datum (Tops en Denters, 1991) bekend dat burgers in algemene zin tevreden zijn over de gemeentelijke dienstverlening. Anderzijds constateren Toonen c.s. in 1998 dat de meningen over de effecten van herindeling op publieksgerichtheid en toegankelijkheid

van de gemeentelijke organisatie uiteen lopen. Aan de ene kant wordt een grotere complexiteit gesignaleerd: meer wachttijden, meer bureaucratie en omslachtiger procedures. Aan de andere kant wordt de vergrote professionaliteit van de organisatie ook in verband gebracht met een kwalitatief betere en voor de burger minder belastende dienstverlening. Naar mijn oordeel is er geen directe relatie tussen de satisfactie over basisvoorzieningen als veiligheid, gemeentereiniging e.d. en de omvang van een gemeente. Het gaat bij dienstverlening vooral om de wijze waarop een gemeente de noodzakelijke basisvoorzieningen die voor het welbevinden van de inwoners zorgen, georganiseerd heeft. De omvang van een gemeente speelt daarbij geen rol, wel de vraag of een gemeentebestuur voldoende alert is en de nodige randvoorwaarden voor een goed woon- en leefmilieu schept.

In Den Haag wordt jaarlijks een omnibusenquête onder de bevolking gehouden. Met deze enquête wordt onder meer gepeild hoe de Haagse bevolking denkt of oordeelt over een scala aan dienstverleningen die door de gemeente (zullen) worden uitgevoerd. De Haagse stadsdeelkantoren kregen van de burger gemiddeld een 7,2 als rapportcijfer. Ook beoordeelt de burger zijn contacten met de zeven diensten waar hij/zij het meest mee in aanraking komt met een rapportcijfer rond de 7. Ik deel bepaald niet de vrees van het lid van de OSF voor een isolement van de Haagse inwoners van voorbij de corridor. In 2000 heeft een speciaal uit Haagse burgers bestaand Welkomstcomité al diverse activiteiten georganiseerd voor de inwoners uit de zgn. nieuwe gebieden. Die activiteiten zijn door relatief veel nieuwe inwoners gewaardeerd en ook daadwerkelijk bezocht.

De gemeente Den Haag is op verschillende terreinen actief om maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid te verwerven voor het gemeentelijk beleid. Onder meer in het kader van het grotestedenbeleid is er voortdurend contact tussen «het stadhuis» en de wijken en buurten, zowel op bestuurlijk, als op ambtelijk niveau. In het kader van het grotestedenbeleid zijn alle Haagse wijken «ingedeeld» in vernieuwingsgebieden, investeringsgebieden en beheergebieden. Deze indeling heeft plaatsgehad op basis van een analyse van de in de wijken en buurten geldende problematiek. Op basis van die analyse en diagnose is per wijk een set aan beleidsmaatregelen en instrumenten vastgesteld, waardoor er in Den Haag sprake is van een aanpak van kansen en bedreigingen op basis van maatwerk.

## **10 Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie**

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hun inbreng bijzondere aandacht voor het vraagstuk van binnengemeentelijke decentralisatie. Hoe kan worden voorkomen, dat de burger niet verder op afstand komt van het bestuur, zo vroegen deze leden. Daarnaast vroegen zij hoe kan worden voorkomen, dat de geleverde dienstverlening door de lokale overheid achteruitgaat. Voorts informeerden deze leden welke nadere voornemens het Haagse gemeentebestuur heeft met betrekking tot bestuurlijke decentralisatie en ambtelijke deconcentratie.

Reeds in de memorie van toelichting bij onderhavig voorstel is tot uitdrukking gebracht het belang dat de regering hecht aan binnengemeentelijke bestuurlijke arrangementen. Ik wil ook op deze plaats onderstrepen, dat het een goede zaak is, dat steeds meer grote gemeenten overgaan tot meer structurele vormen van binnengemeentelijke deconcentratie en decentralisatie met gebruikmaking van de mogelijkheden die de Gemeentewet hiervoor biedt. De grote stad is gebaat bij een actieve betrokkenheid van de burgers, niet alleen omdat hierdoor de interne samenhang van de stad wordt versterkt, maar ook omdat dat kan leiden tot een grotere kwaliteit van het bestuur.

Het thema van binnengemeentelijke deconcentratie en decentralisatie staat ook geregeld op de agenda van het Haagse gemeentebestuur. Tot dusver heeft de gemeente Den Haag gekozen voor vormen van deconcentratie, waaronder voor gedeconcentreerde stadsdeelcommissies. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer heb ik al aangegeven, dat de huidige stadsdeelcommissies een goede eerste stap op weg naar binnengemeentelijke decentralisatie zouden kunnen blijken te zijn. De leden van de fractie van de PvdA refereerden aan het feit, dat ook tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer bij het thema van binnengemeentelijke decentralisatie werd stil gestaan. Hoewel dit thema uiteindelijk een aangelegenheid en verantwoordelijkheid van het betrokken gemeentebestuur is, zou toch moeten worden aangenomen dat de discussie zoals die in het parlement is gevoerd nieuwe impulsen geeft aan de discussies binnen het gemeentebestuur. In het verleden was de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling vaker een belangrijke aanleiding om ideeën ten aanzien van binnengemeentelijke deconcentratie en decentralisatie nader uit te werken.

### **11 Effecten Haagse gebiedsuitbreiding voor buurgemeenten**

Door de voorgestelde gebiedsuitbreiding van Den Haag zullen onvermijdelijk de vijf andere in onderhavig voorstel betrokken gemeenten grondgebied verliezen. De leden van de fractie van de VVD vroegen of het risico niet aanwezig was, dat de huidige problemen van Den Haag worden verschoven naar gemeenten als Leidschendam en Rijswijk. Wordt deze gemeenten niet de mogelijkheid tot een verdere noodzakelijke groei ontnomen, zo vroegen deze leden.

Dat onderhavig voorstel voor de buurgemeenten van Den Haag ingrijpend is, kan niet worden bestreden. Voor met name de gemeente Leidschendam is van betekenis, dat het karakter verandert van dat van een ontwikkelgemeente in dat van een beheergemeente. In het uiteindelijke voorstel verliest Rijswijk alleen de locatie Ypenburg, alsmede het Trekvliettracé, en zijn voor deze gemeente belangrijke bedrijventerreinlocaties behouden. Niettemin is het voorstel ook voor deze gemeente van betekenis. De regering acht het evenwel onjuist om te spreken van het verschuiven van problemen. Juist de omvang en intensiteit van de grootstedelijke problematiek van Den Haag, en de centrumfunctie die deze stad voor de regio vervult, maakt de beantwoording van de Haagse problematiek zo urgent. Zonder de belangen en posities van de buurgemeenten te kort te doen, dient te worden erkend dat deze echt onvergelijkbaar zijn met de vitale positie van Den Haag. Leidschendam en Rijswijk worden beperkt in hun groeimogelijkheden. Dergelijke groeimogelijkheden zijn gelet op de functie van deze gemeenten op zichzelf niet noodzakelijk. De gewijzigde situatie zal wellicht nopen tot een bijstelling van de oriëntatie van deze gemeenten. De gemeentebesturen van Pijnacker en Nootdorp en van Leidschendam en Voorburg hebben inmiddels aangetoond, dat zij inderdaad in staat zijn om in het vooruitzicht van de voorgestelde gebiedsuitbreiding van Den Haag een gewijzigd, maar beslist toekomstgericht perspectief uit te zetten.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie verzochten de regering aan te geven wat de effecten van het herindelingsvoorstel voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de bestaande buurgemeenten zullen zijn in het licht van het geldende streekplan, of daarmee overeenkomende plannen.

Het geldende streekplan Zuid-Holland West dateert van januari 1997 en heeft een looptijd tot 1 januari 2005. Zeer onlangs is een begin gemaakt met de herziening van dit streekplan.

In het streekplan staat ten aanzien van Den Haag en omgeving de ontwikkeling van de bouwlocaties Ypenburg en Leidschenveen centraal. In deze locaties zijn naast nieuwe woongebieden ook de belangrijkste nieuwe bedrijventerreinen gepland. Om de locaties Ypenburg en Leidschenveen en de bestaande bebouwing van Leidschendam zijn bebouwingscontouren getrokken. Deze contouren vormen de grens met het open groene gebied ten oosten van de Haagse agglomeratie en mogen om die reden niet overschreden worden. Dat is nu zo, dat zal niet veranderen door de overgang van de betreffende bouwlocaties naar Den Haag.

Het streekplan voorziet geen andere grootschalige nieuwe ontwikkelingen binnen het huidige, en na realisering van herindeling overblijvende grondgebied van de gemeenten Voorburg en Leidschendam, evenmin als voor het huidige grondgebied van de gemeente Den Haag. Wel bestaat binnen Voorburg en Leidschendam in beperkte mate de mogelijkheid van herstructurering van bestaande woonwijken en bedrijventerreinen. In het streekplan is binnen de gemeente Rijswijk ruimte gereserveerd voor ontwikkeling van bedrijventerrein in het gebied ten zuiden van de Hoornbrug langs de A13, een gebied dat in het herindelingsvoorstel onderdeel blijft uitmaken van deze gemeente. Voor de gemeente Nootdorp voorziet het streekplan mogelijkheden tot uitbreiding van woonbebouwing en nieuwe bedrijventerreinen, in het bijzonder ten oosten van de huidige kern Nootdorp. Ook voor de gemeente Pijnacker worden mogelijkheden tot uitbreiding van woonbebouwing en nieuwe bedrijventerreinen voorzien. Dat betreft ontwikkelingsmogelijkheden voor woningbouw in Pijnacker-Zuid en voor bedrijventerreinen aansluitend aan het huidige bedrijventerrein ten noordoosten van de kern Pijnacker.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen voorts welk effect onderhavig voorstel zal hebben op door de buurgemeenten tot stand gebrachte voorzieningen, in het licht van de – verwachte – oriëntatie op de stad Den Haag van de op grond van onderhavig voorstel naar Den Haag overgaande gebieden.

Het antwoord op deze vraag is van diverse factoren afhankelijk. Die betreffen de aard van de voorzieningen: bijvoorbeeld economisch, sociaal of cultureel; de uitstraling van de voorzieningen: bijvoorbeeld lokaal, regionaal of nationaal; de doelgroep van de voorzieningen: bijvoorbeeld specifieke groepen uit de gemeente zelf, of anderszins; etc. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om typisch gemeentelijke voorzieningen, gericht op de ingezetenen van de gemeente, ligt het in de rede deze voorzieningen te betrekken bij de discussie over de overgang van rechten en verplichtingen in verband met de herindeling. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om winkelvoorzieningen met een regionale uitstraling, zou kunnen worden aangenomen, dat de herindeling hierop geen effecten heeft.

## **12 Fusiegemeenten Pijnacker-Nootdorp en Leidschendam-Voorburg**

Naast de gebiedsuitbreiding van de gemeente Den Haag maken ook de samenvoegingen van Nootdorp en Pijnacker en van Leidschendam en Voorburg deel uit van onderhavig voorstel. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af wat op de langere termijn de effecten van de twee fusies zouden kunnen zijn ten aanzien van de sociale cohesie binnen deze nieuwe gemeenten.

Het is mijn verwachting, dat de nieuwe gemeenten zowel op de korte, als op de langere termijn in het regionale krachten spel een prominenter rol zullen kunnen gaan spelen. Voor wat betreft het effect van de fusies op de sociale cohesie binnen die gebieden lijkt het minder eenvoudig voorspellingen te doen. De sociale cohesie is afhankelijk van vele factoren waaronder opvoeding, scholing, werkgelegenheid en onderlinge betrokkenheid. Sociale cohesie in het algemeen is voortdurend in ontwikkeling; de tendens van de laatste decennia is dat zij losser lijkt te worden. Het bestuur van een gemeente komt in beeld waar het de verantwoordelijkheid betreft voor bijvoorbeeld de zorg voor de burgers die dreigen tussen wal en schip te geraken. De veranderde en vergrote gemeente moet naar mijn mening in staat zijn de noodzakelijke aandacht, creativiteit en de (financiële) daadkracht te genereren, voor de hulp aan die burgers. Ik heb althans geen aanleiding om aan te nemen dat een grotere gemeente daartoe minder in staat is dan een kleinere. Welke schaal het meest wenselijk is voor het lokale niveau, is altijd een kwestie van maatwerk, afhankelijk van ligging, functie en karakter van een gemeente. Daarin zal op de langere termijn naar mijn verwachting geen verandering komen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben uitdrukkelijk hun positieve gezindheid jegens de fusies van zowel de gemeenten Nootdorp en Pijnacker, als van de gemeenten Voorburg en Leidschendam naar voren gebracht. Verheugd heb ik hiervan kennis genomen. Niet alleen inhoudelijke redenen, maar ook de positieve en voortvarende wijze waarop de respectievelijke fusiepartners hun fusieprocessen doorlopen, maken dat ook deze onderdelen van onderhavig voorstel steun verdienen. De twee fusiegemeenten zullen bijdragen aan de versterking van en evenwichtiger verhoudingen binnen de gehele regio.

### **13 Regionale samenwerking in stedelijke gebieden**

De bestuurlijke indeling, alsmede de bestuurlijke verhoudingen in de regio Haaglanden zullen bij aanvaarding van onderhavig voorstel in belangrijke mate worden gewijzigd. Naar aanleiding van actuele discussies over gemeentelijke herindeling in het Westland kan worden aangenomen, dat ook hier zal worden overgegaan tot wijziging van de bestuurlijke indeling. Deze wijzigingen nemen niet weg dat op het schaalniveau van de gehele regio Haaglanden verschillende vraagstukken spelen, die ook op dat niveau antwoorden behoeven. De gemeenten in Haaglanden werken voor de oplossing van gemeentegrensoverstijgende vraagstukken op diverse terreinen al enige jaren samen in het Stadsgewest Haaglanden. Over de toekomst van de regionale samenwerking en verschillende aspecten die daarbij aan de orde zijn stelden de leden van alle fracties vragen.

De leden van de fractie van het CDA verwezen daarbij naar de Beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden» (kamerstukken II 2000/2001, 27 633, nr. 1), waarin de regering een perspectief voor regionale samenwerking heeft geschetst. Deze leden brachten de genoemde beleidsnotitie in verband met de voorstellen in de rapportage van professor Van der Zwan. De leden van de fractie van GroenLinks wezen in hun bijdrage eveneens op deze rapportage en onderstreepten de wenselijkheid om de bestaande samenwerking tussen de gemeenten maximaal uit te breiden. Het lid van de OSF stelde ten aanzien van de regionale samenwerking de volgende vragen: wat is het oordeel van de minister over het samenwerkingsmodel dat in het rapport «Quo Vadis» is ontwikkeld door het Haaglandenbestuur en wordt hier een bruikbaar alternatief geboden voor de uitbreiding van Den Haag?

Juni 2000 heb ik de zeven kaderwetgebieden verzocht hun mening kenbaar te maken omtrent de voortzetting van de niet-vrijblijvende bovenlokale samenwerking na afloop van de Kaderwet bestuur in verandering in 2003. Het Stadsgewest Haaglanden heeft met het rapport «Quo vadis» het standpunt ingenomen dat in de regio Haaglanden voortzetting van de samenwerking na 2003 op basis van wetgeving als een functioneel regionaal bestuur waaraan exclusief een aantal taken, bevoegdheden en middelen wordt toegekend een wenkend perspectief is. De regering heeft in de «Beleidsnotitie Bestuur in stedelijke gebieden» het perspectief voor niet-vrijblijvende regionale samenwerking na 2002 in een aantal stedelijke gebieden geschetst. Deze beleidsnotitie is mede gebaseerd op de standpunten van de besturen van de bestaande kaderwetgebieden waaronder het algemeen bestuur van het Stadsgewest Haaglanden. De regering is echter van oordeel dat de bestuurlijke voorziening zoals aangekondigd in de beleidsnotitie en in de nota «Quo Vadis» niet in de plaats kan komen van de voorgestelde herindeling, maar als complementair hieraan moet worden gezien. Beide trajecten dienen in samenhang te worden beschouwd, maar richten hun focus op verschillende schaalniveaus en verschillende inhoudelijke problematieken. De regionale problematiek is daarbij sterker gericht op de onderlinge verwevenheid van ruimtelijke vraagstukken in de regio als geheel.

Thans is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee de continuering van de regionale samenwerking in een aantal stedelijke gebieden na afloop van de Kaderwet bestuur in verandering is gewaarborgd en waarmee deze van nieuwe impulsen kan worden voorzien. Aldus wordt gewerkt aan versterking van de bestaande samenwerking, zo antwoordt de regering op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. De beoogde nieuwe wettelijke voorziening is enerzijds bedoeld om te voorzien in de behoefte van een aantal stedelijke gebieden aan niet-vrijblijvende samenwerking en anderzijds in de behoefte van rijkszijde aan een duurzame bestuurlijke structuur op regionaal niveau in een aantal stedelijke gebieden. Belangrijke ontwikkelingen zoals geschetst in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, de Nota Grondbeleid, de Nota Wonen, de Nota Ruimtelijk-economisch beleid vragen om een bestuurlijk kristallisatiepunt in de regio. Dit merkt de regering op in de richting van de leden van de fractie van het CDA, die hieraan in hun bijdrage refereerden.

Ten aanzien van het gestelde in de Beleidsnotitie Bestuur in stedelijke gebieden en de voorbereiding van de wetgeving hieromtrent merkt de regering het volgende op.

De leden van de fractie van de PvdA veronderstelden dat op de langere termijn een regionaal bestuur tot stand komt. In de beleidsnotitie is nadrukkelijk aangegeven dat alleen wordt gestreefd naar de continuering van een bestuurlijke hulpstructuur voor een aantal stedelijke gebieden waarbij de bestuurlijke organisatie in Nederland gebaseerd dient te blijven op drie bestuurslagen. De leden van de fractie van D66 stelden dat ik heb voorgesteld om in de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijkheden voor niet-vrijblijvende samenwerking in te bouwen. Dit is één van de mogelijke opties die ter sprake is gekomen in discussies met de Tweede Kamer en met IPO en VNG. Zoals aangegeven is een wetsvoorstel inzake het bestuur in stedelijke gebieden nog in voorbereiding. De leden van de fractie van D66 vroegen voorts, als deze weg gevolgd zou worden en het onderhavige wetsvoorstel in het Staatsblad zou komen, hoe lang er op het bestuurlijk gebied rust kan komen in Haaglanden. Het lid van de OSF stelde over deze kwestie de volgende vragen. Hoe beoordeelt de minister het lange termijnperspectief van de voorgestelde situatie voor de komende decennia? Zijn naar het oordeel van de minister na aanvaarding van het voorliggende voorstel alle belangrijke knelpunten opgelost, of



liggen er nog meer herindelingen of grenswijzigingen in het verschiet? Ook de leden van de fracties van de VVD, de SGP en de ChristenUnie informeerden naar mogelijke discussies, die over 15 jaar kunnen plaatsvinden.

De bestuurlijke structuur in een gemeente of in een regio is altijd een afgeleide van de maatschappelijke ontwikkelingen die zich in de samenleving voordoen. Het kan in de rede liggen dat mettertijd nieuwe bestuurlijke perspectieven voor de centrumstad, omliggende gemeenten, de regio Haaglanden of een nog hoger schaalniveau geformuleerd dienen te worden. De op dat moment beschikbare kennis en ervaringen zal hiervoor onmisbaar zijn. Het is onverantwoord om thans, zonder die kennis en ervaringen, hierover uitvoerige beschouwingen te geven. Met onderhavig voorstel wordt bijgedragen aan de oplossing van urgente vraagstukken die in ieder geval de komende vijftien jaren spelen.

In hun inbreng schetsten de leden van de GroenLinks-fractie hoezeer wordt gehecht aan een benadering vanuit de regionale context. Maatschappelijk ontwikkelingen tenderen steeds meer naar activiteiten op regionaal niveau, en het probleem is dat er geen regionale bestuurlijke tegenhanger is voor het tegemoet treden van deze ontwikkelingen, zo brachten deze leden naar voren. Deze leden wezen erop, dat de zes bij onderhavig voorstel betrokken gemeenten deel uitmaken van één regio, en als het ware tot elkaar veroordeeld zijn. De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom de regering primair kiest voor versterking van de stedelijke structuur in de regio en niet primair voor versterking van de regio in zijn totaliteit gezien de samenhangende problematiek van deze regio.

De regering hecht grote betekenis aan regionale samenwerking, zeker in een regio als Haaglanden en gaat hierin mee met de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie. Dit laat onverlet dat in de discussie sedert de commissie-Montijn over de grootstedelijke problematiek, en meer specifiek over de Haagse problematiek, het uitgangspunt altijd lag bij de centrumstad, juist vanwege het belang en de uitstraling van de centrumstad naar de regio en ver daarbuiten. De ernst van de grootstedelijke problematiek zou worden miskend, wanneer voor het tegemoet treden van deze problematiek de gehele regio gelijkelijk als uitgangspunt zou worden gekozen, dit in antwoord op de leden van de VVD-fractie. Het voorliggende wetsvoorstel is weliswaar niet rechtstreeks gericht op de regionale samenwerking, maar leidt wel tot een belangrijke versterking van de stedelijke structuur in de regio en hiermee tot een versterking van de regio. De leden van de fractie van de VVD verwezen naar deze doelstelling en vroegen tevens welke meerwaarde het voorliggende wetsvoorstel voor de samenwerking van deze gemeenten heeft ten opzichte van de huidige situatie.

Door de versterking van de stedelijke structuur – zowel waar het gaat om de gebiedsuitbreiding van Den Haag, als waar het gaat om de fusies van Pijnacker en Nootdorp en van Leidschendam en Voorburg – ontstaan betere voorwaarden voor de regionale samenwerking. De centrumgemeente kan haar bijzondere verantwoordelijkheden voor de regio beter waarmaken, het aantal regionale partners wordt beperkter, de samenwerking wordt overzichtelijker en effectiever, de onderlinge verhoudingen worden evenwichtiger. Voor de leden van de fractie van GroenLinks was van belang, de beoordeling of onderhavig voorstel adequate mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling en de toekomst van de regio.

De regering oordeelt, dat met de herindeling hiertoe inderdaad goede voorwaarden worden geschapen. Het resultaat van het huidige

wetsvoorstel is een sterkere centrumstad en sterkere buurgemeenten waardoor de gehele regio zich beter zal kunnen ontwikkelen en manifesteren.

#### **14 Financiële aspecten**

De leden van de CDA-fractie brachten naar voren, dat de financiële positie van Den Haag bij de start van het herindelingsproces punt van overweging is geweest. In de motie-Remkes werd ook op de financiële gevolgen geduid. Deze leden vroegen of de regering bereid is nog eens de financiële gevolgen van de herindeling voor Den Haag en de andere gemeenten helder en uitputtend op een rij te zetten, inclusief beantwoording van de vraag of voor de totale regio het herindelingsplan per saldo ook een positief effect op de inkomsten uit het Gemeentefonds met zich mee zal brengen?

Hoewel de financiële gevolgen van onderhavig voorstel inderdaad een punt van overweging was en is, acht de regering het van belang te onderstrepen, dat het voorstel niet directe financiële doelstellingen heeft, maar dat met het voorstel naar verwachting wel de bestuurlijke voorwaarden worden geschapen om gunstige financiële effecten te bereiken. Voor de regering is van bijzonder belang, dat Den Haag door de voorgestelde herindeling zal beschikken over voor deze gemeente nieuwe strategische locaties met waardevol ontwikkelpotentieel. Een ontwikkelpotentieel waaraan positieve financiële effecten kunnen worden toegevoegd. De regering is het dan ook oneens met de stelling van de leden van de GroenLinks-fractie, dat de regio in zijn geheel er na de voorgestelde herindeling op achteruit zou gaan. De kwantificering van de financiële effecten in verband met het ontwikkelpotentieel hangt in hoge mate af van de ontwikkelingsrichting van de betreffende locaties en wordt mede beïnvloed door externe economische en andere factoren.

De financiële positie van gemeenten is niet alleen afhankelijk van externe factoren, maar wordt op veel aspecten bepaald door de gemeenten zelf. Dit maakt het voor de regering ook onmogelijk om een volledig en afgerond beeld te presenteren, want dat zou impliceren dat namens de respectievelijke gemeentebesturen allerlei aannames ten aanzien van het autonome lokale beleid zouden worden gedaan. De leden van de fractie van het CDA zullen begrijpen, dat de regering dit laatste niet tot haar taak kan rekenen.

Met betrekking tot de algemene uitkering uit het gemeentefonds is het van belang op te merken, dat het verdeelstelsel expliciet kostengeoriënteerd is. Dat wil in dit verband zeggen, dat bij een samenvoeging of grenscorrectie de inkomstenstijging of -daling is afgestemd op de verandering in de kosten waar de al dan niet nieuw gevormde gemeente voor komt te staan. Door deze «neutraliteit voor gemeentelijke indeling» treden geen significante voor- of nadelen op bij samenvoeging of grenscorrectie. Sedert het van kracht worden van het nieuwe verdeelstelsel is het van betrekkelijke waarde om de gevolgen van gemeentelijke herindeling op de algemene uitkering uit het gemeentefonds door te rekenen. In antwoord op het verzoek van de leden van de CDA-fractie heeft de regering een overzicht opgesteld – op basis van de huidige inzichten – van de geraamde inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds van de veertien gemeenten, die bij aanvaarding van onderhavig voorstel gezamenlijk het Stadsgewest Haaglanden vormen.

**Tabel 5: algemene uitkering 2002 gemeentefonds**

Gemeente	Algemene uitkering 2002 zonder gebieds-uitbrei- ding Den Haag	Algemene uitkering 2002 bij gebieds-uitbrei- ding Den Haag	Algemene uitkering 2002 verschil*	Algemene uitkering 2002 tijdelijke verfijning omvang-rijke opgave woning- bouw	Algemene uitkering 2002 verschil zonder wegval tijdelijke verfijning omvang-rijke opgave woning- bouw
Delft	174,1	174,1			
's-Gravenhage	1 227,1	1 243,0	15,9		
's-Gravenzande	22,8	22,8			
Leidschendam- Voorburg	109,1	94,1	- 15,0	8,1	- 6,9
De Lier	11,8	11,8			
Maasland	7,5	7,5			
Monster	22,5	22,5			
Naaldwijk	34,4	34,4			
Pijnacker-Nootdorp	49,6	41,0	- 8,6	5,9**	- 2,7
Rijswijk	76,0	64,9	- 11,1	4,6	- 6,5
Schippluiden	12,2	12,2			
Wassenaar	21,9	21,9			
Wateringen	16,6	16,6			
Zoetermeer	156,1	156,1			

\* Inclusief effect van tijdelijke verfijning OW

\*\* Alleen Nootdorp

De aanduiding van de tijdelijke verfijning van de algemene uitkering in verband met de omvangrijke opgave woningbouw is in de financiële analyse essentieel. Door het wegvallen van de – tijdelijke – verhoging verliezen de betrokken gemeenten gemeenschappelijk per saldo een aanmerkelijk bedrag. Een verlies dat overigens vanzelfsprekend van tijdelijke aard zou zijn. Juist om dit voor de betreffende gemeenten nadelige effect te voorkomen wordt in onderhavig wetsvoorstel een tijdelijke financiële voorziening voorgesteld van ongeveer dezelfde omvang als de tijdelijke verhoging van de algemene uitkering die wegvalt.

In het overzicht is de maatstaf herindeling niet verwerkt. Deze maatstaf is van toepassing bij een samenvoeging van gemeenten. De nieuwe gemeente Pijnacker-Nootdorp zal uit dien hoofde circa f 6,0 miljoen extra aan algemene uitkering ontvangen, de nieuwe gemeente Leidschendam-Voorburg circa f 9,6 miljoen.

Uit het overzicht volgt dat de inkomsten uit het gemeentefonds als gevolg van de herindeling voor Den Haag met circa f 16 miljoen zullen stijgen, en die van de andere genoemde gemeenten in totaal met ongeveer hetzelfde bedrag zullen dalen. Dat is geen netto-voordeel of netto-nadeel. De structuur van de gemeenten, in termen van inwonertal, oppervlakte, sociale structuur, etc. zal zodanig wijzigen dat de kosten waarvoor de gemeenten staan met vergelijkbare bedragen veranderen. Per saldo gaat de regering daarom bij de uitkeringen uit het gemeentefonds uit van winst noch verlies. Dat geldt voor de afzonderlijke gemeenten, die betrokken zijn bij de gemeentelijke herindeling, alsook de overige gemeenten in de regio Haaglanden.

#### *24 miljoen euro*

De leden van de PvdA-fractie vroegen een nadere toelichting over de criteria en de procedures met betrekking tot de verdeling van het bedrag

van 24 miljoen Euro over de buurgemeenten. Voor deze verdeling zijn nog geen criteria vastgesteld. Ik streef ernaar de verdeling in goed overleg met de betrokken gemeenten vast te stellen.

## **15 Overgang van rechtsvoorschriften, rechten en verplichtingen**

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of de regering aan de hand van bestaande gemeenschappelijke regelingen, convenanten en privaatrechtelijke overeenkomsten zo exact mogelijk wil aangeven of en, zo ja, in hoeverre deze arrangementen nog kunnen worden opengebroken, c.q. bijgesteld, zonder dat dit tot vertraging in de uitvoering, renteverliezen en schadeclaims zal leiden. Met deze vraag wordt de materie van de overgang van rechtsvoorschriften en van rechten en verplichtingen, zoals geregeld in de Wet arhi, aangesneden. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen hiervoor aandacht. De vraag is of de planvorming reeds dusdanig is vastgelegd in overeenkomsten, dat de overblijvende regiemogelijkheden voor Den Haag uiterst beperkt zijn, gelet op vastgelegde boetebedingen en wat dies meer zij. Kan de minister hierover nadere informatie verstrekken, zo vroegen deze leden.

Een belangrijk uitgangspunt is, dat alle rechten en verplichtingen, betrekking hebbend op overgaand gebied, overgaan op de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 44 van de Wet arhi. Voor wat betreft bestaande gemeenschappelijke regelingen kan worden verwezen naar artikel 41 van de Wet arhi. Op grond hiervan kan – voorzover relevant – tot het treffen voorzieningen, tot wijziging of ontbinding van de betreffende regelingen, of tot toe- of uittreding van deelnemers worden overgegaan. Zowel met betrekking tot de overgang van rechten en verplichtingen, als met betrekking tot de wijziging of ontbinding van gemeenschappelijke regelingen, of het toe- of uittreden van deelnemers, kan het noodzakelijk zijn verrekeringen te doen plaatsvinden. In artikel 50 van de Wet arhi is geregeld hoe deze worden vastgesteld. Een bijzonderheid bij onderhavige herindeling is, dat bij aanvaarding van het voorstel op grond van artikel 10 hiervan in voorkomende gevallen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en niet gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning bevoegd zal zijn.

In dit verband zijn onder meer het Industrieschap Plaspoelpolder (Den Haag en Rijswijk), Forepark (Den Haag en Leidschendam), het samenwerkingsverband Ypenburg (BOY) (Den Haag, Rijswijk, Pijnacker en Nootdorp), maar ook de Hulpverleningsregio Haaglanden en het Stadsgewest Haaglanden relevant.

De genoemde vraagstukken spelen bij iedere herindeling en vanuit die praktijk zijn geen overwegende problematische situaties bekend. Potentiële geschillen tussen bestuursorganen worden in de praktijk in der minne geschikt, soms via tussenkomst van gedeputeerde staten, bij onderhavige herindeling dus in voorkomende gevallen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Op het gebied van overname van contracten is er relatief weinig jurisprudentie. Hier geldt in zijn algemeenheid, dat partijen – zowel privaat, als publiek – er met inachtneming van artikel 44 van de Wet arhi belang bij hebben de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen.

## **16 Onderwijs**

De leden van de fractie van het CDA wilden tevens graag vernemen welke consequenties de herindeling zal hebben op de handhavingnormen voor het basisonderwijs.

Allereerst is het zo dat er al geruime tijd het beleid wordt gevoerd dat herindeling op zich geen of zo min mogelijk gevolgen zou moeten hebben voor de handhavingsnormen voor het basisonderwijs. Voor het geval er echter een school is die momenteel de handhavingsnorm al dicht genaderd is en door herberekening onverhoopt in de problemen komt, biedt de Wet op het primair onderwijs een aantal bepalingen op grond waarvan de instandhouding van de school alsnog mogelijk is. Daarbij kan men denken aan het splitsen van een gemeente voor de berekening van de handhavingsnorm in een meer verstedelijkt gebied en een meer landelijk gebied. Ook kan de school worden omgevormd in een nevenvestiging, waardoor de onderwijsvoorziening ter plaatse kan worden gehandhaafd.

Momenteel kunnen de nieuwe normen moeilijk worden ingeschat, omdat sprake is van samenvoegingen, gecombineerd met grenscorrecties en gecombineerd met een aanzienlijke verhuisstroom naar de nieuwe bouwlocaties. Om een zo zuiver mogelijke norm te berekenen wordt als peildatum 1 januari 2002 gehanteerd. Op basis van het aantal vier- tot elfjarigen dat op dat moment in de gemeenten met hun nieuwe grenzen zal wonen en op basis van het aantal km<sup>2</sup> grondgebied dat overgaat, wordt de nieuwe norm bepaald. De nieuwe normen worden één jaar na herindeling effectief. Die termijn biedt de schoolbesturen de tijd om op de nieuwe situatie te anticiperen.

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