

Vergaderjaar 1996–1997

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 163

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 20 maart 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 5 februari 1997 overleg gevoerd met staatssecretaris Van de Vondervoort van Binnenlandse Zaken over haar brieven van 26 augustus en 18 december 1996 inzake het **C20-beleid** (Kamerstuk 21 427, nrs. 157 en 162).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Verhagen** (CDA) herinnerde aan de twijfels van de CDA-fractie bij de C20-operatie als zodanig, waarbij het geloof in grootschalige herindeling als panacee voor alle problemen in bestuurlijk Nederland aan de provincies wordt opgelegd. De operatie heeft voor veel onrust gezorgd. In verschillende provincies heeft inventarisatie tot duidelijke conclusies geleid, die evenwel door de staatssecretaris als onvoldoende beargumenteerd worden afgewezen, waarmee zij provinciale besturen onder druk zet om toch met herindelingsvoorstellen te komen. Dat geldt bijvoorbeeld voor Limburg, dat dan wel, zoals bij interruptie werd opgemerkt, voorstellen over Sittard/Geleen en Venlo/Tegelen heeft gedaan, maar aanvoert dat er onvoldoende argumenten zijn om over te gaan tot herindeling van Heerlen en Maastricht. Deze landelijke aansturing past eerder in de door de staatssecretaris voorgestane herziening van de Wet algemene regels herindeling dan in de huidige wet. Dat de staatssecretaris zelf ook voelt dat dit wringt, blijkt uit de stelling in een van haar brieven dat de inhoudelijke toetsing van de wenselijkheid om al dan niet tot herindeling over te gaan conform de bestaande bestuurlijke verhouding, in eerste instantie wordt overgelaten aan de provinciale en gemeentelijke besturen.

Dat een centrumgemeente als pleidooi voor samenvoeging met randgemeenten aanvoert, dat zij zonder herindeling niet meer de zoveelste stad van het land is of dat dan een andere plaats groter zal zijn, veroorzaakt uiteraard onrust in den lande.

De heer Verhagen wilde bij herindeling uitgaan van de knelpuntenbenadering: alleen herindeling bij bestuurlijk-juridische of ruimtelijke knelpunten die niet anders dan door herindeling kunnen worden opgelost.

Met de aanvaarding van de mede namens de CDA-fractie ondertekende

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Oven (PvdA).

motie-Remkes c.s. (Kamerstuk 25 000-VII, nr. 18) heeft de Kamer duidelijk uitgesproken dat alleen ruimtelijke knelpunten een zelfstandig argument kunnen zijn bij herverdeling in het kader van de C20-operatie. De motie wijst derhalve het draagvlakcriterium, zoals verwoord in het beleidskader Gemeentelijke herindeling, van de hand. Toch ademt de brief van 18 december dezelfde sfeer als de brief van 26 augustus. En dat terwijl de heer Remkes tijdens het Brabantdebat heeft gesteld dat moties slechts ingediend moeten worden op het moment dat het kabinet in strijd met de opvattingen van de indiener handelt. Op 24 oktober vond hij kennelijk dat dit wat het C20-beleid betreft het geval was.

De heer Verhagen herinnerde eraan dat de heer Remkes tijdens het Brabantdebat heeft gezegd dat naarmate randgemeenten constructiever en coöperatiever opereren in relatie tot de stedelijke problematiek de noodzaak van herindeling afneemt en er via intergemeentelijke samenwerking en een zekere mate van provinciale regie uitstekende resultaten kunnen worden geboekt. De heer Verhagen sprak de hoop uit dat deze uitspraak ook geldt in het geval van bijvoorbeeld Groningen en Leeuwarden.

In eerste aanleg heeft de staatssecretaris ingestemd met de provinciale beoordeling van de eerste categorie, waaronder Leeuwarden en Zutphen waar een ARHI-procedure was gestart. De ARHI-procedure voor Leeuwarden is stopgezet. De meerderheid van het Friese college van GS staat op het standpunt dat tot 2020 voor realisering van de benodigde woningbouwen bedrijventerreinen en de infrastructuur kan worden volstaan met (eventuele) grenscorrecties. Dit standpunt biedt de gemeente Leeuwarden voldoende ruimte, zonder dat wordt overgegaan tot onnodige herindeling. In een notitie van de CDA-fracties uit de gemeenten rond Leeuwarden wordt nadrukkelijk gesteld, dat groot-schalige gemeentelijke herindeling geen oplossing biedt voor de Leeuwarder problematiek en dat men kiest voor een samenwerkings-model in de regio Leeuwarden op basis van convenanten. De heer Verhagen zag dan ook geen aanleiding om aan te dringen op gemeentelijke herindeling in deze regio. Is de staatssecretaris voornemens in te stemmen met het standpunt van de meerderheid van de Friese gedeputeerde staten?

Vanuit de Gelderse staten komt het signaal dat gemeentelijke herindeling rond Zutphen niet wenselijk wordt geacht, omdat Zutphen op eigen gebied voldoende kan uitbreiden. In Warnsveld wil men zeven jaar na de afronding van de vorige herindelingsdiscussie, niet weer over herindeling discussiëren. Zal de staatssecretaris stopzetting van de ARHI-procedure accepteren?

Inzake Groningen is ook een convenant gesloten. De staatssecretaris zal moeilijk iets anders kunnen concluderen dan dat wijziging van de gemeentelijke indeling niet nodig is. Welke conclusies trekt zij wat Leiden en Dordrecht betreft uit het gegeven dat er een principebeslissing is genomen over Rotterdam? Wat is de standpuntbepaling van het kabinet inzake de kaderwetgebieden, zoals Haaglanden?

Betreffende de derde categorie heeft de staatssecretaris gesteld dat er onvoldoende aanleiding is om de provinciale inventarisatie als afgerond te aanvaarden. Welke positie neemt de staatssecretaris in ten aanzien van Haarlem en Hilversum? Provinciale staten van Limburg zijn na een uitvoerige knelpunteninventarisatie met betrekking tot onder meer Maastricht en Heerlen tot de conclusie gekomen dat er rond Maastricht onvoldoende zwaarwichtige redenen zijn om over te gaan tot herindeling en dat gemeentelijke herindeling voor Heerlen en omgeving niet het meest geëigende instrument is. De heer Verhagen was van oordeel dat de staatssecretaris akkoord dient te gaan met het niet starten van een ARHI-procedure door de provincie Limburg. Is er op dit moment overeenstemming over de interprovinciale ARHI-commissie van Utrecht en

Gelderland voor Amersfoort? Kan worden ingegaan op de argumentatie van Gelderland tegen zo'n interprovinciale procedure?

Tot slot zei de heer Verhagen dat voor hem nog geenszins vaststond dat het starten van een ARHI-procedure ten gevolge van een C20-operatie, zoals die rond Sittard en Geleen, daadwerkelijk moet leiden tot samenvoeging van de betrokken gemeenten, omdat de Kamer nu eenmaal tot een zelfstandige afweging moet komen. Bij interruptie werd hem verweten dat hij de provincie zonder meer wil volgen als die herindeling afwijst, maar de mogelijkheid van niet volgen voorop stelt als de provincie een ARHI-procedure inzet. Voorts werd opgemerkt dat de CDA-fractie kennelijk niet langer een marginale toetsing wenst. De heer Verhagen wierp tegen dat bij een marginale toetsing inhoudelijk moet worden bekeken of er zwaarwegende argumenten zijn om af te wijken van een voorstel, geformuleerd na een ARHI-procedure en na zorgvuldige besluitvorming in de provincie. Hij wees in dit verband op de standpuntbepaling van de CDA-fractie inzake Drenthe en vroeg hoeveel wetsvoorstellen het kabinet nog in deze parlementaire periode in het kader van de C20-operatie aan de Kamer denkt voor te leggen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) stelde vast dat het C20-beleid voor een beperkt aantal gemeenten op weg is en dat andere gemeenten vastlopen op politieke uitspraken van provincies, Eerste of Tweede Kamer of kabinet, wat niet te verwonderen is omdat het gaat om geld, grond, bestuur en emotie. Het C20-beleid is in gang gezet op grond van de economisch en sociaal kwetsbare positie van steden, maar is verengd tot een puur herindelingsbeleid met als gevolg patstellingen tussen stad en rand, zoals bij Haarlem en Heerlen. Daarmee is veel kwaad gedaan aan de op zich goede intentie van versterking van centrumgemeenten. Er werd nogal eens gekozen voor de confrontatie in plaats van voor een procesmatige benadering. Vandaar dat de D66-fractie steun verleende aan de motie-Remkes om meer helderheid te verschaffen over het belangrijkste criterium dat bij herindeling een rol zou moeten spelen: de ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij kunnen, zoals ook in de motie staat, uiteraard mede andere argumenten een rol spelen, zoals draagvlak. De inhoudelijke onderbouwing moet zodanig zijn, dat de burgers duidelijk kan worden gemaakt waarom herindeling nodig is. De spelregels zijn niet gewijzigd, maar er is een halt toegeroepen aan overspannen herindelingsverwachtingen.

Gestreefd dient te worden naar een verantwoord C20-beleid dat centrumgemeenten een kans geeft, gebaseerd op knelpunten en met een zodanige redengeving dat ook de burgers overtuigd kunnen worden van de noodzaak. Het C20-beleid zou aan uitstraling winnen, wanneer niet alleen op herindeling werd gefocust, maar ook de inhoudelijke perspectieven voor centrumgemeenten werden verbeterd, bijvoorbeeld door meer uitzicht te bieden op het rechtstreeks door het Rijk decentraliseren van taken naar centrumgemeenten, zoals taken op het gebied van de volkshuisvesting (woninggebonden subsidies, gecombineerd met stadsvernieuwing), verslavingszorg, dak- en thuislozenzorg en openbaar vervoer. Daarnaast zouden de centrumgemeenten meer recht moeten krijgen op doordecentralisatie van provinciale taken.

Het grotestedenbeleid is onder dit kabinet met een beperkt aantal steden in gang gezet, maar zal in de toekomst ook de andere centrumgemeenten, zoals Zutphen en Hilversum, moeten bestrijken.

Overwogen zou moeten worden of voor notoire regiofuncties die niet versleuteld zijn in de Financiële-verhoudingswet in voorkomende gevallen een bijdrage kan worden gevraagd van de regiogemeenten. Mevrouw Scheltema noemde als voorbeeld het realiseren van een zwembad, bestemd voor de hele regio.

Zij vroeg zich af of het geen overweging verdient om voor centrum-gemeenten die niet meer kunnen uitbreiden een soort van conserverings-premie te introduceren.

Wat de concrete herindelings(voor)uitzichten betreft, pleitte zij voor realisme en pragmatisme. Men moet z'n bestuurlijke hand niet overspelen. Noodzakelijke herindelingsaccenten moeten op een draagvlak kunnen rekenen en volgend jaar verder ontwikkeld kunnen worden. Het leek haar belangrijk om daarbij aan te haken bij creatieve vondsten, zoals ten aanzien van de gemeente Groningen zijn gedaan. Een prille samenwerking moet niet bij voorbaat onmogelijk worden gemaakt. Een samenvoeging van Groningen en Drenthe moet ook op dit moment niet worden geforceerd, alhoewel daaraan op termijn wel kan worden gedacht, aldus mevrouw Scheltema, die een onderzoek naar deze mogelijkheid wilde laten doen.

Zij was van mening dat over Den Bosch, Breda, Tilburg, Middelburg, Vlissingen, Alkmaar, Apeldoorn en Zwolle niet meer behoeft te worden gesproken. De ontwikkelingen inzake Leiden en Dordrecht hangen zo nauw samen met de kaderwetgebieden, dat daaraan op dit moment geen aandacht behoeft te worden besteed.

In beginsel wilde zij de uitkomsten afwachten van de ARHI-procedures die zijn gestart. Dat geldt met name voor Deventer, Amersfoort, Venlo, Sittard en Geleen.

Er zijn ook stopgezette ARHI-procedures, namelijk die voor Zutphen en Leeuwarden. De Zutphense situatie is in haar ogen nogal lastig, mede gegeven factoren als behoorlijk bestuur en gewekte verwachtingen. Dat de ARHI-procedure voor Leeuwarden is stopgezet, vond mevrouw Scheltema onbegrijpelijk. Naar haar gevoel vergen de ruimtelijke problemen dat er in Leeuwarden iets gebeurt. Zij zou zich kunnen voorstellen dat de staatssecretaris hierover met het provinciaal bestuur gaat praten.

Ook zal moeten worden nagegaan of wat Maastricht betreft echt het laatste woord is gezegd.

De kwesties Haarlem, Heerlen en Hilversum zijn uitermate gecompliceerd. Als groei niet meer mogelijk is, zou moeten worden gezocht naar een oplossing in de financiële sfeer.

De heer **Remkes** (VVD) stelde vast dat er in de laatste brief geen termijnen meer worden genoemd voor de besluitvorming en vroeg wat, op basis van reële mogelijkheden, de inschattingen en ambities van de staatssecretaris voor het besluitvormingstijdpad zijn. Als er niet ruim voor de zomer wetsvoorstellen aan de Raad van State worden voorgelegd in het kader van het C20-proces, zal het moeilijk worden voor het einde van deze kabinetsperiode de besluitvorming over wetsvoorstellen in dezen af te ronden.

In het raam van de herindeling in Brabant heeft de Kamer gezorgd voor enige jurisprudentie naast het beleidskader van september 1995. Voorts zijn er in de al genoemde motie enkele nadere accenten en prioriteiten gesteld ten aanzien van het beleidskader. Desgevraagd verklaarde de heer Remkes dat hij op grond van een reeks van signalen van het kabinet tot de conclusie was gekomen dat het wenselijk was enige verbijzondering aan te brengen; een mening die kennelijk Kamerbreed werd gedeeld. Hij beaamde desgevraagd dat aanscherping nodig was, omdat er verkeerde verwachtingen in het land waren gewekt. Het was noodzakelijk nadere accenten te leggen. In de motie staat dat de ruimtelijke invalshoek leidend is en dat andere argumenten de ruimtelijke argumenten kunnen versterken, maar dat andere argumenten zonder ruimtelijke argumenten geen rol spelen. De discussie over de bestuurlijke structuur moet een afgeleide zijn van de discussie over de inhoud.

De heer Remkes vond het uitstekend dat het kabinet de problematiek op deze wijze aanpakt, maar meende dat bij sommige grote steden tot zeer

grootschalige ambities aanleiding is gegeven, wat niet heeft bijgedragen tot harmonieuze bestuurlijke verhoudingen tussen die steden en hun omgeving. Hij was met name geschrokken van een inventarisatie van medio 1996 waaruit bleek dat zeven C20-gemeenten met een redelijke inhoudelijke onderbouwing zijn gekomen, dat die bij negen gemeenten ontbrak en dat de inhoudelijke argumentatie van vier gemeenten nogal fragmentarisch was. De heer Remkes bestreed dat er sprake is van een blauwdrukachtige benadering. Er zal altijd sprake moeten zijn van maatwerk, zowel voor het landelijke als voor het stedelijke gebied. Dat betekent dat herindeling in sommige gevallen wél en in andere gevallen niet wenselijk is.

Om bedrijfseconomisch zo optimaal mogelijk hun taken te verrichten moeten gemeenten blijkens analyses over het algemeen minder dan 100 000 inwoners tellen. In grotere gemeenten wordt de relatie burger–bestuur in sommige opzichten gecompliceerd. Uitgaande van deze noties heeft men goede argumenten nodig, wil men tot gemeentelijke herindeling concluderen. Als men niet overtuigend inhoudelijk tot de conclusie komt, dat er aanleiding is om een randgemeente bij een centrumgemeente te voegen, kan men draagvlak in de randgemeente wel vergeten. Voorkomen moet worden dat de geloofwaardigheid van het politieke bestuur en de politieke opvattingen in het geding komt, doordat men het verwijt kan maken dat in de ene situatie van herindeling wel naar de bevolking wordt geluisterd en in de andere situatie niet.

De heer Remkes kon vanzelfsprekend instemmen met het achterwege laten van actie inzake Alkmaar, Apeldoorn en Zwolle. Ook de plannen voor Leiden en Dordrecht moeten vanwege de stadsprovinciale discussie op de plank blijven liggen. Wat Haarlem en Hilversum betreft, heeft men ter plaatse zelf geconcludeerd dat het niet moet komen tot een gemeente Kennemerstad en een gemeente Gooistad. Voor de discussie over Haarlem zijn van belang een inventarisatie van de ruimtelijke knelpunten en de toekomstige bestuurlijke structuur van de zuidflank van Noord-Holland. Voor Hilversum geldt inderdaad dat de streekplandiscussie in Noord-Holland afgewacht moet worden. Hij zag geen aanleiding voor een discussie over het aan Heerlen toevoegen van Kerkrade, Landgraaf en Brunssum. Daar zijn enkele noties interessant, zoals Vinex-achtige bestemmingen en Euregionale ontwikkelingen. Ook wat Maastricht betreft, zag hij de noodzaak van grootschalige inzichten niet in. Zijns inziens moet de staatssecretaris terughoudend zijn bij afwijzing van gemeentelijke initiatieven om gezamenlijk bedrijfsterreinen te exploiteren.

Ten aanzien van Deventer, Venlo, Sittard en Geleen wachtte de heer Remkes de normale behandeling af. Hij vond het goed dat er een interprovinciale commissie komt voor Amersfoort. De staatssecretaris zal daarbij de tijd in de gaten moeten houden, want er moet echt iets gebeuren.

De beslissing van de meerderheid van het Friese provinciaal bestuur om de ARHI-procedure voor Leeuwarden te stoppen, heeft de heer Remkes verbaasd vanwege de intenties, geformuleerd in de nota Fryslân fernijt, de prioriteiten ten aanzien van de Westergozone en het starten van een ARHI-procedure, wat een zekere verantwoordelijkheid schept. In de stukken van de provincie wordt zijns inziens een te simpele uitleg gegeven aan de motie-Remkes. Zijns inziens moet de staatssecretaris alle betrokken partijen uitnodigen om een visie op de ruimtelijke ontwikkelingsrichting op tafel te leggen, met vermelding van eventuele bestuurlijke consequenties. Voorts zou zij het provinciaal bestuur de mogelijkheid moeten bieden zijn standpunt te heroverwegen. Mocht dat tot een negatief resultaat leiden, dan zal de staatssecretaris moeten bezien of de inhoudelijke visie aanleiding geeft tot eigen initiatieven. Het maakte op de heer Remkes geen indruk dat Leeuwarden aanvoert, dat de stad bij het achterwege blijven van herindeling kleiner zal zijn dan steden in

Drenthe na de herindeling daar. Het provinciaal bestuur moet zijns inziens serieuzer met de eigen beleidsvoornemens omspringen.

Naar zijn indruk ligt de ruimtelijke relevantie voor de toevoeging van Warnsveld aan Zutphen een tikkeltje anders dan die van toevoeging van Menaldumadeel aan Leeuwarden.

Er ligt een mooie regiovisie voor Groningen/Eelde. Men is van mening dat er in dat gebied niets behoeft te gebeuren met uitzondering van een partiële grenscorrectie tussen Groningen en Eelde. Gelet op haar eigen uitnodiging aan het gebied, zal de staatssecretaris zeer zwaarwegende argumenten moeten hebben om inbreuk te plegen op die regiovisie.

De heer **De Cloe** (PvdA) stelde vast dat een aantal onderdelen van het C20-beleid al zijn geëffectueerd in Brabant en dat daarvan een stimulans is uitgegaan. Op initiatief van Boekel hebben de gemeenten Veghel, Uden en Boekel besloten tot samengaan. Ook Weert en Stramproy willen dat doen. Er is dus niet overal sprake van een tegenstelling tussen stad en rand.

In de brief van eind september 1995 van minister Dijkstal en staatssecretaris Van de Vondervoort ging het om sterk lokaal bestuur en het zowel fysiek als qua draagvlak geven van ruimte aan centrumgemeenten. Schaalvergroting werd niet als doel op zichzelf beschouwd, maar de bewindspersonen wilden bij twintig gemeenten kijken in welke mate herindeling noodzakelijk is. In de door de Kamer aanvaarde notitie was sprake van een onderzoek naar de wijze waarop centrumgemeenten konden worden versterkt. De provincies waren destijds blijkens IPO-uitspraken buitengewoon positief over het C20-beleid, maar de afzonderlijke provincies oordelen inmiddels wel eens anders.

De PvdA vindt herindeling een acceptabel instrument ter versterking van de bestuurlijke organisatie van met name de gemeenten ten bate van een goede dienstverlening aan de burger. Centrumgemeenten vervullen ook voor het omliggende gebied een belangrijke functie. De Financiële-verhoudingswet is mede ten gunste van de centrumgemeenten aangepast. Het grotestedenbeleid van het kabinet is gericht op de grote steden en de centrumgemeenten. Op een enkele uitzondering na, loopt dat samen met het C20-beleid. Het is best mogelijk dat dit met elkaar sporende beleid beter op elkaar moet worden afgestemd, maar het grotestedenbeleid en het C20-beleid zijn de poten van het beleid waarvoor het kabinet bewust heeft gekozen om de centrumgemeenten te benadrukken. Desgevraagd zei de heer De Cloe door de bank genomen vóór inhoudelijke versterking van de taken van de centrumsteden te zijn. Hij was geen voorstander van het fors uitbreiden van het aantal onder het beleid vallende steden. Een royale ruimtelijke toedeling bij herindeling, ook als die achteraf wat te ruim blijkt te zijn, leek hem beter dan een te krappe uitbreiding die dan weer een nieuwe herindeling nodig maakt. Hij wees in dat verband op Rotterdam dat om aan de noordkant te bouwen iedere keer weer een klein stukje grond erbij heeft gekregen. Ook al heeft een centrumgemeente zelf nog voldoende ruimte om te bouwen, als er een betere bouwlocatie in een nabuurgemeente ligt, kan het aanbeveling verdienen om die bouwlocatie bij de centrumgemeente te trekken.

Naast en in samenhang met ruimtelijke aspecten kunnen andere aspecten, zoals draagvlak en verwevenheid, een rol spelen bij de versterking van centrumgemeenten. Dat wordt ook uitdrukkelijk in de motie-Remkes gesteld, al is het in uitzonderingsgevallen mogelijk alléén van de ruimtelijke aspecten uit te gaan. Juist omdat dit er volgens de PvdA-fractie uit kon worden gelezen, heeft zij voorgestemd en was zij niet voor een beperkte opzet van onderzoek naar de mogelijkheden om een centrumgemeente te versterken. De Raad voor het binnenlands bestuur heeft eind december 1996 in een notitie opgemerkt dat zou moeten worden nagegaan of het feit dat gemeenten een maatschappelijke of stedenbouwkundige eenheid vormen, niet zou moeten worden beschouwd

als argument voor de vorming van één gemeente. Het is de bedoeling na te gaan of het ontwikkelingsperspectief van centrumgemeenten uitzicht biedt op een zeker evenwicht in ruimtelijk opzicht en daarmee samenhangend ook in sociaal-economisch en maatschappelijk opzicht. Sommige provincies onderzoeken in onvoldoende mate of versterking van de centrumgemeenten noodzakelijk is. Er worden ook wel andere oplossingen gevonden in de vorm van niet vrijblijvende en resultaatgerichte afspraken en convenanten. Bij de behandeling van de VBO-notitie heeft de minister van Binnenlandse Zaken uitdrukkelijk gezegd, dat – als men kiest voor de drie bestuurslagen – bestuurlijke zaken structureel moeten worden geregeld. Dat betekent dat als zaken in de normale bestuurlijke verhoudingen kunnen worden ingebracht, convenanten zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

De heer De Cloe zou zich kunnen voorstellen dat er, mede in het kader van de economische ontwikkeling van de stad, een royalere variant voor Maastricht zou worden onderzocht, zowel in zuidelijke als in noordelijke richting. Er zou zelfs naar Beek kunnen worden gekeken. De burgemeester van Kerkrade probeert zelfs grensoverschrijdend besturen in de praktijk te brengen.

De kwestie Heerlen is inderdaad gecompliceerd. Het op dat gebied betrekking hebbende grootste herindelingsvoorstel dat ooit bij de Kamer is ingediend, heeft het destijds niet voor niets niet gehaald.

Een aantal ministeries is om een oordeel gevraagd over de verschillende voorstellen van de provincies. Is het resultaat van die beoordeling al bekend? Wordt de Kamer daarover geïnformeerd? En is met name een oordeel gevraagd inzake de Limburgse gemeenten?

Er ligt een provinciaal voorstel over Sittard en Geleen. Oorspronkelijk wilde men meer. De heer De Cloe meende dat er met name voor dat door Geleen gewenste meerdere wel iets te zeggen is, zowel uit bestuurlijk oogpunt als uit veiligheidsoogpunt vanwege het industriële complex van DSM in Stein. Er zou ook meer ruimte kunnen worden geboden voor uitbreiding van het bedrijventerrein aan de zuidkant van Geleen.

Ook hij was verbaasd over het tussentijds stoppen van de ARHI-procedures voor Leeuwarden en Zutphen. Een gesprek tussen de staatssecretaris en de provinciale besturen over voortzetting van de procedures leek hem gewenst. De PvdA-fractie heeft destijds overigens tegen de herindeling Zutphen/Warneveld/Vorden gestemd, omdat deze te klein van omvang was.

Naar aanleiding van Amersfoort stelde de heer De Cloe vast dat provinciebesturen altijd hun eigen provinciegrenzen verdedigen als die in beeld komen. Voor de behandeling van de VBP-notitie is gemeld dat Overijssel en Gelderland en Gelderland en Noord-Brabant met elkaar spraken over de provinciegrenzen. Is de staatssecretaris hierover iets naders bekend?

De herindeling in Drenthe heeft een relatie met de C20-gemeente Groningen. Bij de bespreking van die herindeling in de Kamer zal wat de PvdA-fractie betreft onderzocht moeten worden of samenwerking tussen of samenvoeging van de provincies Drenthe en Groningen tot de reële mogelijkheden behoort. De VVD- en D66-fracties delen die mening kennelijk. Zo'n onderzoek moet niet al te lang duren vanwege de onrust die erdoor ontstaat.

Afrondend concludeerde de heer De Cloe dat het C20-beleid een door de Kamer geaccepteerd beleid is, dat sommige provincies minder daadkracht tonen dan mocht worden verwacht, dat herindeling maatwerk is, waarbij differentiatie nodig is en rekening gehouden moet worden met specifieke omstandigheden, en dat een consistente lijn in de onderzoeksfase noodzakelijk is.

De herindeling rondom Deventer leek hem tot stand te kunnen komen. Er zal rekening mee moeten worden gehouden dat er nu al gemeenten dreigen naar de commissie-Van Splunder te gaan. Bovendien voert in het

zicht van verkiezingen niet altijd het hoogste tempo de boventoon bij gemeentelijke herindeling.

Hij vroeg tot slot wanneer het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke herindelingsprocedures bij de Kamer zal worden ingediend. Die procedures duren over het algemeen te lang en gaan over te veel schijven. Helder moet worden waar het zwaartepunt komt te liggen. Wat hem betreft, zou dat het ministerie van Binnenlandse Zaken kunnen zijn.

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris** deelde mee dat zij dit wetsvoorstel reeds heeft ondertekend en dat het de Kamer dus dezer dagen zal bereiken.

De verstedelijkingsopgaven die mede door de overheid moeten worden beantwoord zijn omvangrijk en maken het noodzakelijk om als overheid aandacht te besteden aan de verstedelijking als zodanig en aan de positieve en negatieve aspecten daarvan. Dit geldt in heel Europa, maar vanwege de bevolkingsdichtheid zeker in Nederland. Om die reden heeft het kabinet er bij zijn aantreden bewust voor gekozen een grotesteden-beleid in te zetten met een selectie van steden. Ook is om die reden al onder het vorige kabinet gestart met gedachtevorming over de manier waarop steden in bestuurlijk opzicht ruimte kan worden gegeven. Voorts was dit aanleiding de Financiële-verhoudingswet op verschillende punten aan te passen om in financiële termen beter te kunnen aansluiten bij de verstedelijkingsopgaven waarmee verschillende gemeenten te maken hebben. Op een aantal zaken wordt juist nadrukkelijk ingegaan om te bereiken dat de gemeentelijke overheid in staat is om op een goede manier vorm en inhoud te geven aan de verstedelijkingsopdrachten waarvoor zij als lokale overheid verantwoordelijk is. Het kabinet kijkt niet alleen naar herindeling. Het heeft heel bewust naast de kaderwetsteden een twintigtal steden geselecteerd op grond van de grotesteden-problematiek en de bouwopgaven waarvoor zij staan en die verband houden met hun regionale functie. In die gevallen zouden er goede redenen kunnen zijn om het gemeentelijke grondgebied zodanig uit te breiden dat hun verstedelijkingsopdracht tot haar recht komt. Er zal dus nauwkeurig moeten worden geanalyseerd wat er inhoudelijk precies in die C20-gemeenten aan de orde is en of het van belang is een aantal herindelingsmaatregelen te nemen, naast maatregelen in het kader van het grotestedenbeleid en de Financiële-verhoudingswet.

De op deze wijze ingezette discussie heeft lastige momenten opgeleverd voor de provincies en de betrokken gemeenten, maar heeft ook positieve aspecten gehad. Steden en provincies zijn zich namelijk bewust gaan bezighouden met de vraag wat er inhoudelijk in de stedelijke gebieden moet gebeuren. In Limburg bijvoorbeeld zijn afspraken gemaakt tussen de provincie en een aantal steden om te komen tot versterking van die steden en tot verbetering van de situatie aldaar. Het gaat het kabinet erom dat steden uiteindelijk beter worden van het beleid van de rijksoverheid.

Naar aanleiding van de eerdere beleidsnotities zijn er met het IPO afspraken gemaakt over procedures en termijnen in het kader van het C20-beleid. In Brabant en Zeeland zijn er voor de vijf C20-steden adequate oplossingen gevonden. Ook elders is de discussie afgerond, omdat de provincie met instemming van het kabinet heeft geconcludeerd dat kan worden volstaan met een aantal grenscorrectieprocedures, nu of op de kortere termijn. Er resteert een aantal gevallen die te ingewikkeld zijn om er nu al conclusies over te kunnen trekken. Derhalve wilde de staatssecretaris eerst het inhoudelijke materiaal grondig bestuderen en dan met de provincies overleggen over het vervolg van de procedures die zij in gang hebben gezet. Zij heeft met het IPO afspraken gemaakt over termijnen, maar in individuele gevallen zijn provincies tot de conclusie gekomen dat de termijnen niet kunnen worden gehaald, bijvoorbeeld doordat de situatie zo ingewikkeld is dat er eerst een andere stap moet worden

gedaan. In zulke gevallen kan door de rijksoverheid wel een oplossing worden geforceerd, maar het samen optrekken met de provincie levert veelal uiteindelijk het beste resultaat op. Die afweging moet telkens opnieuw worden gemaakt. De staatssecretaris streefde ernaar zoveel mogelijk C20-beslissingen in deze kabinetsperiode in een wetsvoorstel neer te leggen, maar kon op dit moment niet aangeven in welke gevallen dat wel zal lukken en in welke niet. Zij wilde dat proces netjes tot een afronding brengen in het overleg met de provincies en de grote steden. Getracht zal wel worden voor de niet in deze kabinetsperiode af te ronden gevallen zodanige voorbereidingen te treffen, dat bekend is welke weg daarvoor moet worden gevolgd.

De staatssecretaris beaamde dat er een beleidskader voor de gemeentelijke herindeling is, gevolgd door jurisprudentie door de Kamer en de motie-Remkes, die de jurisprudentie in belangrijke mate dekt. Conform haar toezegging aan de Kamer opereert zij bij de nadere oordeelsvorming over de C20-gemeenten op basis van de jurisprudentie inzake Brabant en het daaraan ten grondslag liggende beleidskader. De motie had op centrumgemeenten betrekking en gaf niet in algemene zin de noties voor herindeling. In het landelijk gebied kunnen andere overwegingen dominant zijn dan expliciet ruimtelijke overwegingen.

Herindeling moet behulpzaam zijn bij het verwerkelijken van doelstellingen van kabinet, provincie en stad. Herindeling is dus altijd volgend op gewenste ontwikkelingen in het betrokken gebied. Als steden en provincies met verschillend cijfermateriaal komen over wat er moet worden verwacht op het terrein van woningbouw of bedrijvenlocaties, zal de rijksoverheid een eigen oordeel moeten vellen. Vandaar dat de staatssecretaris enkele vakdepartementen een inhoudelijk oordeel heeft gevraagd over cijfermateriaal en informatie. Dit oordeel zal door het ministerie van Binnenlandse Zaken worden gebruikt bij de uiteindelijke beoordeling. Bij de inhoudelijke onderbouwing van de conclusies en voorstellen zal gebruik worden gemaakt van materiaal van zowel provincies en gemeenten als andere ministeries.

In het licht van de ontwikkeling van steden is de ruimtelijke component van het grootste belang. Die component kan uitsluitend betrekking hebben op bouwlocaties voor wonen of werken, maar kan ook relaties hebben met de wijze waarop de infrastructuur in en rondom een stad vormgegeven moet worden. Het is voorts mogelijk dat de segregatieproblematiek in steden van dien aard is, dat er ook in kwalitatieve zin meer ruimte nodig is om te bouwen dan er is. Er is in al die gevallen geen enkelvoudig oordeel mogelijk aan de hand van simpele cijfers. Het blijft altijd een bestuurlijke beoordeling van een reeks van componenten bij het aanpakken van de verstedelijkingsopgave. Soms is de conclusie dat herindeling absoluut niet nodig is, soms dat beperkte grenscorrecties voldoende zijn en soms dat herindeling noodzakelijk is.

De rijksoverheid heeft de eindverantwoordelijkheid voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Het is wel van belang te weten wat iedereen vindt, maar dat kan niet doorslaggevend zijn voor de inhoudelijke oordeelsvorming door de rijksoverheid. Draagvlak zoals in het kader van de discussie over Tilburg-Goirle is wél van belang. Daarop is de beslissing genomen. Dat betekent dat de conclusie die daaromtrent door de Kamer is getrokken – dat is de jurisprudentie waarover de heer Remkes het had – door de staatssecretaris wordt gerespecteerd in de oordeelsvorming ten aanzien van de ontwikkeling van C20-steden.

In reactie op enkele interrupties bestreed zij dat zij langs een omweg iets anders doet dan zij met de Kamer heeft afgesproken. Een van de grootste problemen in steden is om een zodanige woningvoorraad te krijgen en te houden, dat een in alle opzichten evenwichtige ontwikkeling van die steden tot de mogelijkheden behoort. Dat betekent dat er soms zodanige ingrepen in bestaande woningvoorraden moeten worden gedaan, dat andere woningvoorraden moeten worden toegevoegd aan

het geheel. Om dergelijke doelstellingen te kunnen honoreren, kan er kwalitatief meer ruimte nodig zijn, ook al is er nominaal voldoende ruimte.

Alle politieke partijen in de Kamer hebben hun eigen accenten en trekkracht, maar op een gegeven moment wordt een bepaalde koers geaccepteerd als grootste gemene deler. Dat is de basis waarop het kabinet verder moet opereren, samen met de Kamer.

In de brieven is van een aantal gebieden vermeld dat de discussie voorlopig gesloten is. Het leek de staatssecretaris van belang de conclusies van lopende ARHI-procedures af te wachten. De inzet van de provincies daarbij is een acceptabele. Dat die procedures ertoe kunnen leiden dat het eindoordeel van de rijksoverheid iets afwijkend is van wat de provincies in eerste aanleg hebben voorgesteld, hoort nu eenmaal bij het afgesproken proces. Er resteert een aantal ingewikkelde situaties.

De staatssecretaris heeft de provincie Noord-Holland inzake Hilversum gevolgd. Het nieuwe streekplanproces kan relevant zijn voor de beoordeling. Wat Haarlem betreft, heeft de discussie Tilburg-Goirle natuurlijk consequenties, maar dat er daarom maar niks zou moeten worden gedaan, is net te kort door de bocht geredeneerd. Op de zuidflank van Noord-Holland is nu eenmaal sprake van een omvangrijke verstedelijking, waarbij de verhouding tussen elk van de stedelijke gebieden op dit moment kritisch en kwetsbaar is wanneer het om de ontwikkeling van die steden gaat. Vanwege de inhoudelijke problematiek in dat gebied is een nadere analyse gewenst alvorens definitieve conclusies kunnen worden getrokken.

De staatssecretaris zei het signaal vanuit de Kamer over stopgezette ARHI-procedures goed begrepen te hebben. Zij wilde de komende weken eerst de argumentatie en feiten bekijken en achtte een nader gesprek met de betrokken provinciebesturen zeer wel denkbaar. Uiteraard is nog niet bekend tot welke conclusie de IPC zal komen die voor Amersfoort in het leven is geroepen. De vrijwillige fusie Hoevelaken-Nijkerk moet wat de staatssecretaris betreft wachten op de conclusies van de IPC en haar daaraan te verbinden oordeel.

In dit verband werd gevraagd of de staatssecretaris met de provincies heeft gesproken over het probleem dat vrijwillige herindeling soms bewust in gang wordt gezet om afweging in een groter en breder kader te voorkomen. Daarbij werd gewezen op de gang van zaken in Brabant. De staatssecretaris beaamde dat zij in dit specifieke geval met nadruk erop had gewezen dat het in het kader van het C20-beleid in de prioriteitsvolgorde zo hoort te zijn, dat eerst de procedure inzake Amersfoort wordt afgewikkeld alvorens wordt beoordeeld of de genoemde fusie tot stand kan komen. In het algemeen heeft zij in het IPO aan de orde gesteld dat vrijwillige fusies veel voordelen kunnen hebben, omdat de kans op succesvolle implementatie van de nieuwe situatie groter is. Het kan niet zo zijn dat men tot vrijwillige fusie wil komen, omdat men niet wil worden samengevoegd met een centrumgemeente die daar belang bij heeft. Daarover bestaat geen misverstand in IPO-verband. Verschillende provinciebesturen hebben op een zorgvuldige manier het proces van herindeling ingezet, rekening houdend met wensen van de betrokken gemeenten. De uiteindelijke afweging wordt evenwel door kabinet en Kamer gemaakt, wat kan betekenen dat er, om een ander algemeen belang te dienen, wordt besloten in strijd met de wensen van een bepaalde gemeente.

Naar aanleiding van een interruptie merkte de staatssecretaris op dat zij nu niet inging op alle argumenten van de provincies in de eerste fase van besluitvorming. Omdat de situatie rondom Amersfoort moet worden afgewogen, had zij beide provinciebesturen gevraagd alsnog de IPC te starten, met de mededeling dat zij anders de ARHI-procedure zou starten. De provinciebesturen hebben vervolgens zelf de ARHI-procedure gestart. Verwacht mag worden dat de provincies in die procedure hun

argumenten wisselen en gezamenlijk tot een conclusie zullen komen die het de staatssecretaris mogelijk zal maken tot een wetsvoorstel te komen.

Na overleg met haar heeft het provinciebestuur van Limburg besloten om voor Venlo, Sittard en Geleen de ARHI-procedure te starten. De provincie heeft op een goede manier gereageerd op verzoeken harerzijds. Inzake Heerlen en Maastricht bestaat er verschil van opvatting tussen de betrokken gemeentebesturen en het provinciebestuur, zodat een nader oordeel op basis van nadere gegevens zal moeten worden gegeven. De grensoverschrijdende problematiek speelt daarbij inderdaad een rol. De economische problematiek in die steden vraagt een nadere beoordeling die relevant is voor de eindconclusie. Vandaar het inschakelen van andere ministeries.

De staatssecretaris heeft ervan kennis genomen dat in Groningen een convenant is gesloten. Dat er een inhoudelijk plan is gemaakt voor de ontwikkeling van de regio Groningen-Assen, is het gevolg van de wens om de positie van de steden en met name van Groningen te versterken. Of de bestuurlijke noties die door het gebied zijn gegeven voldoende zijn, moet nog worden bezien.

Desgevraagd verklaarde zij dat in de gevallen waarin de ARHI-procedures goed verlopen, mag worden verwacht dat de afronding in deze kabinetsperiode totstandkomt. Een aantal van de gevallen waarin er nu problemen zijn, zal toch nog in deze kabinetsperiode tot afronding kunnen komen, maar een aantal andere niet. Niet uitgesloten is dat het kabinet in een aantal gevallen niet zal meegaan met provinciale voorstellen.

Naar aanleiding van enkele interrupties zei de staatssecretaris dat een behoorlijke omgang met de provincies en een zorgvuldige afwikkeling van ARHI-procedures zich niet verdraagt met het meteen geven van eindconclusies. Zij had vastgesteld dat in de Kamer in meerderheid steun bestaat voor het zorgvuldig afwickelen van het C20-proces. Zij zou derhalve met veel enthousiasme de ingeslagen weg vervolgen.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes