

Vergaderjaar 1998–1999

26 331

## Gemeentelijk herindelingsbeleid

Nr. 11<sup>1</sup>

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 juli 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>2</sup> heeft op 1 juli 1999 overleg gevoerd met minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de brief van de minister over het gemeentelijk herindelingsbeleid** (26 331, nr. 8).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Cloe** (PvdA) herinnerde eraan dat zijn fractie tijdens het vorige overleg over de bestuurlijke ontwikkeling van de regio Den Haag d.d. september 1998 de indertijd ingezette lijn ondersteunde. Deze operatie strandde echter bij het provinciaal bestuur van Zuid-Holland. De minister van BZK zegde toe de Kamer van de ontwikkelingen rond deze zaak op de hoogte te houden. De bal kwam bij de rijksoverheid te liggen. De reacties in de regio zijn gepeild en prof. Van der Zwan werd om advies gevraagd. Op 9 april 1999 meldde de minister bij brief (26 331, nr. 7) dat hij gehouden was aan het regeerakkoord, maar dat hij begreep dat veel betrokkenen voelden voor een sterke stadsprovincie. Die optie bleek in het debat in 1997 binnen de coalitie echter niet haalbaar.

De heer De Cloe zei dat de PvdA-fractie nog steeds een sterke voorkeur heeft voor de sterke stadsprovincie. Hij wees echter op het regeerakkoord en op de afwijzende houding van de VVD-fractie, die vast wil houden aan de motie-Remkes. Overigens zijn ook uit het gebied zelve weinig enthousiaste geluiden voor de sterke stadsprovincie gekomen. Waar de voorstellen van prof. Van der Zwan uiteindelijk toe leiden, is onduidelijk. In het model wordt gewerkt op basis van vrijwillig gesloten convenanten. Bepaald onzeker is of de uiteindelijke uitkomst een stadsprovincie is. Bij brief van 18 juni meldt de minister dat hij, conform de motie-Remkes, kiest voor de route van herindeling. Als second best kan de PvdA-fractie daarmee akkoord gaan, zij het dat dit een oplossing voor de kortere termijn is. De oplossing van de financiële problemen van Den Haag is niet het hoofdargument, maar het verschil in financiële positie tussen stad en randgemeenten is evident. Overigens kan het verstandig zijn om bij de herindeling direct mee te nemen de geluiden die recent uit Zoetermeer en Delft hebben geklonken.

De heer De Cloe vroeg of Den Haag niet kan aansluiten bij de afspraken

<sup>1</sup> Nr. 9 is abusievelijk overgeslagen.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Essers (VVD).

die in het regeerakkoord zijn gemaakt ten aanzien van Rotterdam en Amsterdam. Aan het eind van de periode zal voor beide regio's een keuze gemaakt worden. Het Londense model zou wel eens perspectief kunnen bieden: een in omvang beperkt, maar krachtig regionaal bestuur.

De heer **Van Beek** (VVD) sprak zijn waardering uit voor het initiatief van de minister om professor Van der Zwan in te schakelen als adviseur, maar vond het jammer dat de minister niets heeft gedaan met de resultaten daarvan. Een werkelijk inhoudelijke reactie is in feite uitgebleven. Van der Zwan suggereert om voor Den Haag en omliggende gemeenten te komen tot een gemeenschappelijk grondbedrijf als een werkbare, zonder wetswijziging te realiseren samenwerkingsvorm. Het is onduidelijk waarom deze eerste stap niet wordt gezet. Immers, voor een aantal jaren kan dit een bijdrage aan de oplossing van de problemen leveren. Herindeling is geen middel om financiële problemen op te lossen. De minister moet aangeven welke mogelijkheden hij ziet om een werkelijke bijdrage te leveren aan de oplossing van de financiële problemen van Den Haag.

De heer Van Beek noemde de stadsprovincie een gepasseerd station. Er is in het verleden een helder besluit over genomen en het regeerakkoord is er duidelijk over. Bovendien wordt volstrekt verschillend gedacht over de invulling van het idee.

Voor de optie van herindeling beroept de minister zich op de motie-Remkes, maar hij gaat op geen enkele wijze in op de actuele waarde van deze motie. De vele bouwactiviteiten die in de verschillende wijken hebben plaatsgevonden, zouden een ander licht op de zaak kunnen werpen. De VVD-fractie is daar niet blind voor. De motivering «het staat in de motie-Remkes» is onvoldoende om tot herindeling over te gaan. De minister moet helder aangeven wat hij met herindeling denkt te bereiken en waarom hij welke gebieden daarbij wil betrekken. Mede gehoord de geluiden uit Zoetermeer en Delft, lijkt het verstandig om de problematiek van de hele regio in kaart te brengen. Het zou interessant zijn om ook de visie van de provincie daarop te vernemen.

De heer Van Beek onderstreepte het belang van het nauwgezet volgen van de in de brief beschreven procedure. Er moet een volledige probleem-analyse worden opgesteld. Voor elke stap moeten argumenten worden gegeven. Overigens mag betwijfeld worden of het ministerie van BZK voldoende geëquipeerd is om een dergelijke, op het publiek gerichte procedure goed te laten verlopen. De heer Van Beek gaf de minister de ruimte om de procedure te starten, maar deed nog geen uitspraken over de maatvoering en de schaal.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) constateerde dat de regeringsfracties in de houdgreep van het regeerakkoord verkeren. Er wordt moeizaam gemanoeuvreed om iets anders te gaan doen met de motie-Remkes. Men moet de durf opbrengen om in een veranderde situatie alles nog eens op een rij te willen zetten. Dat geldt ook voor de minister, die als argumentatie voor zijn handelen slechts het regeerakkoord weet op te voeren. Mevrouw Van der Hoeven vond de brief van de minister onhelder. In de motie-Remkes staat dat het geheel moet leiden tot een aanzienlijke financiële bijdrage aan de oplossing van de problemen van Den Haag. In zijn beleidskader heeft de minister echter aangegeven dat financiële problemen niet met herindeling behoren te worden opgelost. Herindeling is geen goede weg. Het idee is afgewezen toen de provincie het voorstelde en het is niet echt voor de hand liggend om er nu wel akkoord mee te gaan. Bovendien is het een veel te langdurig proces. Overigens is het bepaald niet verstandig om de zaak te compliceren door ook de ideeën van Zoetermeer en Delft in de discussie te betrekken. De suggesties van prof. Van der Zwan, met name betreffende het gemeenschappelijk grondbedrijf, verdienen ondersteuning. Zij vormen

een aanzet om te komen tot een duurzame oplossing van problemen. De voorgestelde samenwerking in een gemeenschappelijk grondbedrijf en met financiële verevening over een aantal jaren is niet vrijblijvend. Het kan de aanzet zijn voor een nieuw bestuurlijk poldermodel, in de voorkeur van de CDA-fractie een stadsprovincie. Naast de vermoedelijk niet tegen de houden Arhi-procedure voor herindeling moet begonnen worden met een procedure om te komen tot een vorm van stadsprovincie. Het tijdspad is nagenoeg hetzelfde. Het wettelijk kader ervoor is aanwezig. De bereidheid van de gemeenten is er.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks) vond dat de minister onvoldoende is ingegaan op de voorstellen van prof. Van der Zwan. Het argument van een tekortschietende duurzaamheid geldt misschien ook voor het voorstel van de minister. De voorstellen van Van der Zwan en de buurgemeenten bieden de mogelijkheid van verbreding en verdieping, terwijl het onduidelijk is wat de plannen van de minister voor de langere termijn inhouden.

De minister noemt de optie van de stadsprovincie een gesloten boek. De voorstellen van prof. Van der Zwan kunnen echter een draagvlak teweegbrengen om verder te gaan in de richting van een stadsprovincie. In het regeerakkoord staat dat er rond Den Haag en andere steden provinciale voorstellen moeten komen. Nu deze er niet zijn, kan aan andere opties worden gedacht.

Gemeentelijke herindeling gaat in tegen de wens van een heleboel bewoners. Het maatschappelijk draagvlak is erg beperkt, terwijl een groot draagvlak voor het succes van voorstellen van groot belang is. Bij gemeentelijke herindeling wordt er bovendien altijd van uitgegaan dat gemeenten 25 jaar vooruit worden geholpen. Met het voorliggende voorstel wordt Den Haag echter hooguit 6 jaar vooruit geholpen.

Mevrouw Oedayraj Singh Varma vroeg de minister om af te zien van zijn eigen voorstel en om de voorstellen van prof. Van der Zwan uit te werken, omdat deze de mogelijkheid tot vervolgstappen bieden. Dat is duurzamer dan de kortetermijnoplossing die nu wordt voorgesteld.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) interpreteerde de brief als een tussenstand. De vertaling van de motie-Remkes in het regeerakkoord bindt de minister. Andere oplossingen acht hij denkbaar, mits zij een duurzaam perspectief bieden. De voorstellen van prof. Van der Zwan voldoen volgens de minister niet aan deze voorwaarde. Voor de lange termijn is dat juist, maar voor de korte termijn kunnen ze wel degelijk een verlichting van de problemen betekenen. De fractie van D66 ziet het duurzame perspectief al lange tijd in de stadsprovincie. In de coalitie blijkt dit echter niet haalbaar.

De minister volgt de motie-Remkes, waarin staat dat de financiële gevolgen van een herindeling per saldo positief moeten zijn. Voordat met de zorgvuldige procedure wordt begonnen, moet terdege worden bekeken of de financiële gevolgen inderdaad positief zullen zijn. De verschillende becijferingen geven reden tot enige twijfel op dit punt. In het Arhi-overleg moeten de mogelijkheden zorgvuldig worden verkend, waarbij ook de suggesties van Van der Zwan moeten worden betrokken. Voor de korte termijn kan de oplossing liggen in een beperkte herindeling, maar uiteindelijk zal er iets anders moeten gebeuren. Voorkomen moet in ieder geval worden dat er helemaal niets gebeurt. De problematiek in de Haagse regio moet worden opgelost.

De heer **Schutte** (GPV) wees erop dat de motie-Remkes ooit bedoeld is geweest als een bijdrage aan de oplossing. Achteraf moet geconstateerd worden dat zij de verwarring slechts heeft vergroot. In de coalitie blijkt die verwarring nog niet overwonnen. Een duurzame oplossing voor de ruimtelijk-economische problemen van Den Haag is noodzakelijk. Een

voortdurende discussie over de bestuurlijke organisatie en inbedding is zowel voor het bestuur als voor de burgers slecht. Daaronder moet ook begrepen worden een keuze voor de ene variant met de mogelijkheid om later nog iets anders te gaan doen. Er mag geen keuze worden gemaakt die impliciet vraagt om een vervolgdiscussie.

De GPV-fractie heeft nooit bezwaren gehad tegen het verschijnsel van de stadsprovincie. Voor Rotterdam is deze variant tot het laatst toe verdedigd. Een geïsoleerde discussie over een stadsprovincie voor Haaglanden is echter niet juist. Het heeft namelijk directe effecten voor de bestuurlijke indeling van Zuid-Holland en de Randstad. Een integrale discussie is alleen al volgens het regeerakkoord niet mogelijk, dus dit biedt voor de korte termijn geen oplossing.

Intensieve samenwerking kent een groot aantal problematische factoren. Hoe intensiever de samenwerking, hoe groter de nadelen ervan, bijvoorbeeld op het punt van democratische inbedding en transparantie.

Bovendien is moeilijk vast te stellen tot welke gemeenten de samenwerking zich moet uitstrekken. Van de aanvang af aan wordt de roep ingebouwd om verdergaande maatregelen te treffen.

De via de motie-Remkes ingeslagen weg van herindeling onder regie van de provincie is een misser gebleken. Een omvangrijke herindeling als deze kan niet aan de provincie worden overgelaten. Dit soort bestuurlijke keuzen hoort thuis bij de wetgever. Alles afwegende is de door de minister gekozen weg uiteindelijk onvermijdelijk, maar de vraag naar de duurzaamheid ervan blijft bestaan, alsmede de vraag naar de precieze omvang. Het geeft geen pas om de moeizame, impopulaire weg van herindeling in te slaan als van tevoren vaststaat dat het niet dé oplossing voor de regio op een termijn van 25 jaar is.

Mevrouw **Kant** (SP) sprak de vrees uit dat de minister het bij de provincie gestrande proces van herindeling op dezelfde manier wenst voort te zetten. Annexaties zijn geen oplossingen voor ruimtelijke of financiële problemen. De argumenten tegen een grootscheepse herindeling rondom Den Haag hoeven niet te worden herhaald, maar wel dient nog het verzet van de bevolking te worden genoemd. Het draagvlak ontbreekt duidelijk. In het vorig jaar gehouden referendum bleek de meerderheid tegen. Het zou interessant zijn om te horen of de minister van plan is de mening van de burgers in zijn plannen te betrekken.

In de regio is er draagvlak voor een stadsprovincie op termijn. Er is voldoende aanleiding om het gesloten boek van de stadsprovincie open te slaan. De minister moet die durf opbrengen.

In de conclusies van het onderzoek van prof. Van der Zwan wordt een van de belangrijke uitgangspunten van de voorstellen van de minister, de duurzaamheid van de oplossing, onderuit gehaald. Het is vreemd dat de minister dit element opzij schuift.

Binnen de coalitie leven grote verschillen van mening over de gewenste oplossing. Dit lijkt meer dan het belang van de regio invloed op de uitkomst te hebben.

Mevrouw Kant pleitte voor het stopzetten van het proces van bestuurlijke verandering. Jarenlange discussies en veel geïnvesteerde energie blijken tot niets te leiden. Deze energie kan beter worden gestoken in het aanpakken van de grootstedelijke problematiek, de financiële problemen van de gemeente Den Haag.

### **Antwoord van de regering**

De **minister** merkte op dat hij professor Van der Zwan als gespreksleider heeft ingeschakeld teneinde het zicht op de problematiek te vergroten. Het proces is gericht op het verkrijgen van duurzame oplossingen, die mogelijkerwijs de motie-Remkes zullen overstijgen. Regeerakkoorden zijn

geen uitnodigingen om te stoppen met nadenken. Vandaar ook de uitnodiging aan professor Van der Zwan.

In het regeerakkoord staat dat de herindelingsvoorstellen waarmee voor Den Haag en de regio Eindhoven-Helmond een aanvang is gemaakt, verder in procedure zullen worden gebracht en in principe zullen worden uitgevoerd conform provinciale voorstellen. Dat is niet goed gegaan. Volgens hetzelfde regeerakkoord zijn ook andere oplossingen mogelijk. Deze moeten aan het begrip «duurzaamheid» worden getoetst. Als in het debat met de regio van groot enthousiasme voor een sterke stadsprovincie zou zijn gebleken, zou het denkbaar zijn geweest dat daarvoor in de Kamer grote sympathie zou zijn ontstaan. Het mag bekend zijn dat de sterke stadsprovincie ook de voorkeur van de minister heeft. Het compleet uitgewerkte wetsvoorstel daarvoor ligt in een kast op het ministerie.

De beweging van onderop is echter niet ontstaan en de problemen van Den Haag zijn onverminderd groot. Sinds de motie-Remkes is er in de regio het een en ander gebeurd. Als de stadsprovincie geen alternatief kan zijn, moet de oplossing liggen in een ruimer bestuurlijk jasje. Het moment van het maken van een keuze is aangebroken. De herindelingsvoorstellen zullen vanzelfsprekend worden voorzien van een financiële paragraaf. De verbetering van de sociaal-economische en sociaal-culturele basis voor Den Haag zal moeten worden aangetoond. Daarmee wordt de betrekkelijk korte periode waarop de voorstellen van de heer Van der Zwan zich richten, overstegen. De samenwerking conform deze voorstellen voldoet niet aan de eisen van duurzaamheid. De heer Schutte heeft in dit verband terecht gewezen op de democratische legitimatie en transparantie. Met een groter Den Haag neemt de duurzaamheid toe.

De minister sprak zich uit tegen het bij de voorstellen betrekken van de ideeën die leven in Zoetermeer en Delft. Naar zijn mening zou dat de zaakodeloos compliceren.

De evaluatie van de situatie in de stadsregio's Amsterdam en Rotterdam achtte hij slechts interessant wanneer zij mede in het perspectief wordt geplaatst van de vraag of andere bestuurlijke verhoudingen tot de mogelijkheden behoren. Het Londens model is zeer aansprekend, ook qua snelheid van totstandkoming. Het is in feite een wat groot uitgevallen stadsprovincie. Maanden geleden is overleg gestart met de stadsregio Rotterdam teneinde de beoordeling een jaar te vervroegen. Medio 2000 moet het beeld compleet zijn.

De minister wees er ten slotte op dat de weging van de diverse varianten niet alleen zijn taak, maar ook een taak van de Kamer is.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **De Cloe** (PvdA) herhaalde zijn voorkeur voor de sterke stadsprovincie en verwees naar de opening die de minister daarvoor in zijn vorige brief bood. Het draagvlak in het gebied is echter kleiner geworden. Bovendien blijkt de VVD-fractie vast te houden aan de motie-Remkes, die door de minister inmiddels is geactualiseerd in de vorm van het ruimere jasje. Als ook de VVD-fractie daarmee uit de voeten kan, moet dit traject worden gevolgd.

De heer **Van Beek** (VVD) betreunde het dat de minister alleen de problematiek direct rond Den Haag in beschouwing wil nemen. Er zal zijns inziens moeten worden gereageerd op de inbreng van Delft en Zoetermeer.

Een van de belangrijke voorwaarden die in het verleden voor het totstandkomen van een sterke stadsprovincie gesteld is, is een breed draagvlak. Het draagvlak is in de kring van de VVD altijd klein geweest en wordt ook kleiner in het gebied zelve.

De heer Van Beek vroeg de minister om alsnog in te gaan op de vraag of er ook andere mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan de

financiële problemen van Den Haag. Hij pleitte nogmaals voor het oppakken van enkele suggesties van professor Van der Zwan. Herindeling mag nooit een doel op zichzelf zijn. Elk voorstel in deze richting zal goed moeten worden onderbouwd. Het doel van herindeling is het oplossen van ruimteproblemen. Als neveneffect kan het een verandering van de financiële situatie teweegbrengen.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) constateerde dat de eerste voorkeur van de minister, de sterke stadsprovincie, vanwege coalitieproblemen niet kan worden gerealiseerd. De coalitie blijkt eveneens verdeeld over een alternatieve oplossing. Het probleem ligt derhalve niet bij de minister, maar bij de coalitiepartners.

De minister kiest voor het ruimere jasje van de herindeling, maar daar bestaat in het gebied geen draagvlak voor. Het gevaar is levensgroot dat de verhoudingen verharder en dat er niets gebeurt. De coalitie moet zich realiseren dat dat de gevolgen kunnen zijn van haar interne conflict. Mevrouw Van der Hoeven zag in de mogelijkheden van de kaderwet, gecombineerd met de suggesties van prof. Van der Zwan, een praktische aanpak van de huidige problemen. Met deze aanpak dient thans een aanvang te worden gemaakt.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks) sloot zich aan bij de probleemanalyse van mevrouw Van der Hoeven. Er moet ruimte worden geboden voor het ontwikkelen van alternatieven, teneinde de basis te creëren om te komen tot een stadsprovincie. Herindeling is gericht op het vooruit helpen van een regio voor 25 jaar. Dat is in dit geval niet aan de orde.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) wees erop dat de discussie over de Haagse regio wordt gevoerd omdat er problemen zijn die om een oplossing vragen. De bespreking van vandaag betreft een tussenstand. Dat roept de vraag op of, wanneer de regio uiteindelijk toch kiest voor een stadsprovincie, die ruimte er dan nog is. Volgens de motie-Remkes moet een herindeling een positief financieel resultaat hebben. Onderzocht moet worden of dat bij deze herindeling ook het geval is. Als blijkt dat dat voordeel er niet is, moet worden gezocht naar alternatieve oplossingen. Verder moet bezien worden of de suggesties van professor Van der Zwan betrokken kunnen worden bij de oplossing van de problemen.

De heer **Schutte** (GPV) zei dat een eventueel herindelingsvoorstel op de kritische belangstelling van de GPV-fractie kan rekenen. Het oordeel zal afhangen van de onderbouwing van de gemaakte keuzen. Hij vond het met de minister verstandig om de Delftse en Zoetermeerse plannen vooralsnog buiten beschouwing te laten. Er moet gestreefd worden naar een vorm die in beginsel voor 25 jaar voldoende duurzaam is. Herindeling maakt samenwerking niet overbodig, maar het zou goed zijn om uit te spreken dat de Haagse situatie niet wezenlijk anders mag worden dan in andere grootstedelijke gebieden.

Mevrouw **Kant** (SP) vond de ontstane situatie opmerkelijk: de minister maakt zich los van het regeerakkoord en de coalitiepartijen kunnen dat proces niet meemaken. Als een stadsprovincie niet haalbaar is, wil dat nog niet zeggen dat per definitie gekozen moet worden voor gemeentelijke herindeling. De inbreng van de bevolking in de regio moet heel zwaar wegen. Het zou dan ook goed zijn als het uiteindelijke voorstel bij referendum aan de bevolking wordt voorgelegd.

De **minister** sprak zich tegen het laatste voorstel van mevrouw Kant uit, tenzij de Kamer inmiddels een voorziening zou hebben getroffen waarin een en ander is geregeld.

In het regeerakkoord staan passages over de toekomst van de stadsregio's Rotterdam en Amsterdam, waarbij het woord «stadsprovincievorming» valt. Goede lezing van het regeerakkoord biedt dus wel mogelijkheden. De minister bleef erbij dat het te complicerend zou zijn om ook de Zoetermeerse en Delftse plannen te betrekken bij het aan de orde zijnde onderwerp. Bij een bestuurlijk ruimer jasje voor Den Haag gaat het om meer dan de financiële problematiek. Het gaat om het vergroten van Den Haag met bedrijventerreinen en woningbouwlocaties. Dat heeft betekenis voor de samenhang, sociaal-cultureel, sociaal-economisch en financieel. Naarmate het jasje ruimer wordt, neemt de duurzaamheid toe. Het gaat dan om meer dan vijf jaar.

De plannen liggen al enige tijd voor. De bestuurlijke vitaliteit in de Haagse regio is groot genoeg om de meningen helder te presenteren. De bestuurders ontmoeten elkaar regelmatig in het kader van het kaderwetgebied. Men heeft de mogelijkheid gehad om te laten blijken dat men in het brede perspectief wil gaan samenwerken. Bij zo'n beweging van onderop zou de stadsprovincie wellicht zelfs voor de VVD nog een optie zijn geweest.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Coenen