Voor informatie of nabestellen:
Fractie GroenLinks
Spui 70
2511 BT Den Haag
070 - 353 3729
groenlinks@bsd.denhaag.nl

VERDER SPRINGEN OVER SCHADUWEN

OP WEG NAAR EEN STERKE STADSPROVINCIE

De GroenLinkse visie op de toekomst van Haaglanden

GroenLinks-platform Haaglanden
Will Kranenburg
Eddy Dijt
Freerk Kiesow
Jaap de Jong

Den Haag, februari 2000

Inhoud

Voorwoord

Voorgeschiedenis

De emoties liepen hoog op nadat de Provincie Zuid-Holland haar voorstel tot grenscorrecties rond Den Haag had bekend gemaakt. Niet alleen in de buurgemeenten, ook in Den Haag zelf. Ook GroenLinks was verdeeld. In de periode dat we allemaal nog dachten dat er een stadsprovincie Haaglanden zou komen, konden we elkaar nog wel vinden. Maar nadat de Tweede Kamer daar door het aannemen van de motie-Remkes een stokje voor had gestoken, werd het al moeilijker. En toen de provincie met haar voorstel kwam, verklaarden veel GroenLinks-afdelingen en -raadsleden zich solidair met de eigen gemeentelijke belangen en tegen 'annexatie'.

Nadat de rechter had ingegrepen en de provincie ervoor koos haar handen verder niet aan dit probleem te branden, ontstonden er nieuwe mogelijkheden. De afdeling Den Haag van GroenLinks organiseerde in december 1998 een studie-avond, waaraan een twintigtal leden, raadsleden en kandidaten voor de provinciale staten deelnamen. Een belangrijke conclusie was, dat geprobeerd moest worden tot een gemeenschappelijke visie te komen. De GroenLinks-vertegenwoordigers in het Algemeen Bestuur van het Stadsgewest Haaglanden werd gevraagd daartoe een initiatief te nemen.

In maart 1999 werd daarop het **GroenLinks-platform Haaglanden** opgericht. Dat kreeg als opdracht 'een bestuurlijke oplossing voor de sociaal-economische problematiek van Haaglanden' te bedenken. In de maanden daarna kwam het platform een aantal malen bijeen. Met uitzondering van de afdeling Delft hebben de afdelingen en fracties van GroenLinks in de regio Haaglanden een representatieve en inhoudelijke inbreng gehad.
Een kerngroep van vier mensen binnen het platform stelde de tekst van de eerste versie van dit rapport samen. Het eerste (concept-)rapport werd eind november 1999 gepubliceerd. Op 25 januari 2000 vond een studiebijeenkomst plaats over dit rapport. Op deze goed bezette avond werd het rapport besproken en toegelicht. De aanwezigen ondersteunden, met uitzondering van de Delftse wethouder Rik Grashof, een uitspraak waarin de hoofdlijnen van het rapport waren vastgelegd.
In de inhoudelijk stevige discussie werden van meer kanten vragen en kritische opmerkingen gemaakt. Ondergetekenden, de schrijvers beloofden deze te verwerken in een definitieve versie.

Verantwoording

Het definitieve rapport bieden wij hierbij aan. De belangrijkste aanvulling is het nieuwe laatste hoofdstuk waarin wij een eerste schets geven van de taken voor de nieuwe regionale gebiedsautoriteit ('stadsprovincie'). Een tweede belangrijke toevoeging is het kiesrecht voor buitenlandse burgers.

Een aanhoudend ruimtelijk knelpunt vormt tot slot ook de **infrastructuur voor het verkeer**. In de komende jaren wordt een verdere toename van de mobiliteit verwacht, waardoor aanzienlijke inspanningen moeten worden geleverd om verschijnselen als milieuvervuiling, filevorming en een tekortschietend openbaar vervoer het hoofd te kunnen bieden. Daarbij zal gezocht moeten worden naar mogelijkheden voor meervoudig grondgebruik en innovatieve (deels ondergrondse) oplossingen t.b.v. bedrijvenlocaties als Binckhorst, Westvlietweg, de badplaatsen Scheveningen en Kijkduin etc. Noodzakelijk is daarnaast de verbetering van het openbaar vervoer in het kader van RandstadRail en Agglonet.

1.4 Een duurzame ontwikkeling van Haaglanden

Vraagstukken op het gebied van duurzaamheid blijven in het regionale ontwikkelingsbeleid vaak onderbelicht. Te denken valt aan de **handhaving en uitbouw** van kerngebieden en structuurdragers van de regionale **ecologische hoofdstructuur** zoals de duinen- en kuststrook, groenverbindingen als de Duivenvoorde-corridor, de Vliet/Zwethzone of de Groen Blauwe Slinger. Maar ook binnenstedelijke groene enclaves als de Scheveningse Bosjes, Westbroekpark, het Haagsche Bos, Zorgvliet en de landgoederen in Den Haag, Rijswijk, Voorburg en Leidschendam konden tot op heden alleen door een regionale aanpak tegen verstedelijkingsdruk worden beschermd. Geconstateerd moet worden dat belangrijke kerngebieden uit de Haagse groenstructuur feitelijk alleen gehandhaafd konden worden, door een verdere verstedelijking van veenweidegebieden buiten Den Haag.

In verband met de bescherming van waardevolle stads- en landschapsecologische gebiedsdelen neemt uiteindelijk ook de noodzaak tot **meervoudig grondgebruik** op bouwlocaties in de steden sterk toe. Voorbeelden hiervoor zijn de inrichting van rond station Rijswijk, het project Sijtwende/NORAH op de grens tussen Voorburg en Leidschendam, de plannen voor de vernieuwing van de Delftse spoorzone en Hoog Hage in Den Haag.

De verwachting bestaat dat intensivering van het grondgebruik ook buiten steden als Den Haag en Delft forse investeringen zal vergen. Hierbij moet vooral worden gedacht aan economische zwaartepunten op snijpunten van de railinfrastructuur en het landelijke wegennet zoals Overgoo (langs de A 4) of Ypenburg en Nieuwveen (langs de A 12).

Een duurzame ontwikkeling van Haaglanden noopt niet alleen tot een intensivering van het grondgebruik maar ook tot **ruimtereserveringen voor milieudoeleinden**. Vooral ruimteclaims die voortvloeien uit een meer duurzaam waterbeheer zullen aanzienlijke oppervlaktes vergen. Dergelijke claims zijn voor de reeds verstedelijkte gebiedsdelen in Haaglanden nog vrijwel onbekend. Er moet dan ook nadrukkelijk op worden gewezen, dat de ogenschijnlijk geschikte vestigingsvoorraad voor nieuwe bedrijven of woningbouw binnen de bebouwde kom niet zonder meer als bouwreserve kan worden beschouwd.

In plaats hiervan dienen meer mogelijkheden te worden gezocht die zowel aan de milieudoelstellingen als aan de behoefte tot vestigingsruimte tegemoet kunnen komen.

Gezien de beperkte fysieke ruimte in de regio dient uiteindelijk ook meer aandacht te worden besteed aan de **sanering van kansrijke bouwlocaties** die thans voor marginale economische bedrijvigheid of voorzieningen worden benut. De vrees bestaat, dat zonder structurele milieutechnische en financiële steun van hogere overheden waardevolle ontwikkelingspotenties in Den Haag-Fruitweg, Scheveningen en het Westland onbenut zullen blijven. Een en ander zou uiteindelijk ten koste kunnen gaan van de belangrijke regionale groengebieden.

1.5 Conclusies

In het stadsgewest Haaglanden is de afgelopen decennia een regio is ontstaan met tal van wederzijdse functionele en ruimtelijke afhankelijkheden. Gezien de omvang van de onderlinge verbanden kan zelfs worden gesteld dat er geen sprake meer is van volledig autonome gemeenten maar van een **complex samenwerkingsverband van regiogemeenten** met complementaire functies. Terwijl Den Haag een voortrekkersrol vervult op het gebieden als de bestuurlijke en juridische dienstverlening, fungeren gemeenten als Delft en Rijswijk als zwaartepunten voor kenniscentra en de zakelijke dienstverlening. Een vergelijkbare redenering geldt voor de betekenis van de Haagse badplaatsen op het gebied van toerisme en het belang van de Haagse buurgemeenten als vestigingsplaats voor handels- en distributiecentra.

Op grond van deze regionale, vaak historisch gegroeide taakverdelingen moet worden gevreesd dat annexaties of beperkte grenscorrecties de stabiliteit van de regionale verbanden zullen ondermijnen. De eenzijdige aanpassing zou immers een verzwakking van de overige regiobouwstenen tot gevolg hebben, waardoor de complementaire functies niet meer naar behoren vervult kunnen worden en de regio als geheel hierdoor schade wordt berokkend.

Met het oog op de handhaving van de regionale stabiliteit zal bij tal van beleidsbeslissingen echter ook rekening moeten worden gehouden met de her en der hoge concentratie aan sociaal-economische knelpunten en de beperkte ruimtelijke mogelijkheden in Den Haag. Een verdere uitbouw en integratie van economische instrumenten (tarievenstelsel, grondbedrijven en regionale fondsen) kunnen een goede bijdrage leveren aan een meer evenwichtige spreiding van financiële lusten en lasten.

Een analyse van de sterke en zwakke punten van Haaglanden wijst voorts uit, dat belangrijke regionale ontwikkelingsknelpunten feitelijk niet tot de grote gemeenten beperkt blijven. De behoefte aan herstructurering van de woningvoorraad en de noodzaak tot verbetering van het voorzieningenaanbod doen zich thans ook in andere regiogemeenten voor zoals in Rijswijk, Voorburg en Leidschendam.

Daarnaast wordt ook hier op sommige locaties nu al de beperkte ruimte voor de vestiging van nieuwe bedrijvigheid zichtbaar. Het tekort aan werkgelegenheid voor langdurig werklozen of laag geschoolden vormt er een even groot aandachtspunt als in Den Haag. Strategieën ter bestrijding van deze knelpunten dienen zich derhalve niet alleen te richten op de grote gemeenten, maar op de regio als geheel.

Van groot belang voor de regionale ontwikkeling van Haaglanden is voorts een integrale benadering van de ruimtelijke ordening. Bescherming van ecologische kerngebieden in het ene deel van de regio leidt tot ruimteclaims en gebruikswijzigingen in andere delen van de regio. Groei aan de ene kant betekent verlies aan ruimte aan de andere kant. Dunning van de gedateerde woningvoorraad op de ene plaats vergt compensatie op andere plaatsen. De regio dient zich derhalve ook meer als een geheel van communicerende vaten te beschouwen, waarin sprake is van een permanente wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat een monocentrische, op grote steden gerichte benadering van de regionale ontwikkelingen als een gedateerde en voor het stadsgewest als een destabiliserende beleidsstrategie moet worden beschouwd. Uitgangspunt voor de oplossing van sociale, economische en ruimtelijke vraagstukken dient veelmeer een regiovisie te zijn, waarbij het stadsgewest als een complex geheel met wederzijdse afhankelijkheden wordt gedefinieerd. Met andere woorden: **Haaglanden vormt geen optelsom van losse gebiedsautoriteiten maar een regionaal netwerk waarvan de afzonderlijke bouwstenen elkaar versterken**.

De noodzaak tot een meer integrale benadering van het stadsgewest betekent overigens nog geen pleidooi voor een willekeurige samenvoeging van één of meerdere regiogemeenten tot één geheel. Een dergelijke nivellering zou voorbijgaan aan de aanzienlijke onderlinge sociaal-culturele verschillen in de regio en zou in deze zin eerder een verarming dan een verrijking vormen.

2 Criteria

De discussie over de toekomst van Haaglanden heeft inmiddels tot uiteenlopende voorstellen over de meest wenselijke bestuurlijke organisatie geleid. De vraag is, of deze bestuurlijke varianten de geschetste ontwikkelingsknelpunten kunnen oplossen.
Voor een antwoord op deze vraag is het nodig een aantal criteria te formuleren waaraan het probleemoplossende vermogen van de voorgestelde varianten getoetst kan worden. Concreet betreft het hier de volgende aspecten:

2.1 Worden op bestuurlijk niveau de grootstedelijke en regionale problemen er effectief mee aangepakt?

Dit criterium impliceert dat er het vertrouwen moet zijn dat de bestuurlijke variant in staat is de problemen van Haaglanden effectief aan te pakken. Bestuurd dient te worden op het niveau waar dat nodig en effectief is: problemen met een grootstedelijk of regionaal karakter moeten op dat niveau worden aangepakt. Daarover moeten direct werkende besluiten genomen kunnen worden (regelingen, vergunningen, subsidies), zonder afhankelijk te zijn van de medewerking van de gemeenten die hierover afzonderlijk besluiten willen nemen of samenwerkingsovereenkomsten aangaan.
Het is daarbij van belang helder te definiëren welke problemen grootstedelijk of regionaal zijn: waar dat niet zo is, omdat het om een probleem van één gemeente gaat of om een probleem tussen buurgemeenten zonder regionale 'uitstraling', moet dit probleem op gemeentelijk respectievelijk intergemeentelijk niveau worden opgelost.
Als 'grootstedelijke' of 'regionaal' te betitelen problemen kunnen liggen op de terreinen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, openbaar vervoer en infrastructuur, economisch beleid, arbeidsmarkt, politie, brandweer, ambulance, gezondheidszorg, jeugdzorg.
Het is niet altijd óf-óf: het kan ook zijn dat op regionaal niveau het beleid op hoofdlijnen wordt uitgezet en er per gemeente nog enige keuzevrijheid is. Voorbeeld: de politie. Er is een Haaglanden-korps, maar binnen de verschillende gemeenten kunnen bepaalde prioriteiten gesteld worden. De regionale arbeidsvoorziening is een tweede voorbeeld.
'Effectief bestuur' is niet hetzelfde als onbeperkt voorrang geven aan de belangen van het bedrijfsleven. Andere belangen, zoals de belangen van ruimte, natuur en milieu, moeten in de besluitvorming volledig aan de orde kunnen komen op het niveau waar dat nodig is. Gaat het om problemen van grootstedelijke/regionale aard, dan moeten deze probleem daar aan de orde komen.

2.2 Worden beslissingen straks in voldoende mate democratisch gelegitimeerd en gecontroleerd?

Essentieel is dat het bestuursorgaan dat over de grootstedelijke of regionale problemen beslist (hierna: het regiobestuur) rechtstreeks gekozen is. Legaal gevestigde buitenlanders moeten, op dezelfde wijze als bij gemeenteraadsverkiezingen, het stemrecht kunnen uitoefenen.
Dit is in de eerste plaats van belang uit het oogpunt van democratische legitimatie: alleen dan hebben de bestuurders een rechtstreeks, politiek mandaat van de inwoners uit de regio, op basis waarvan zij kunnen handelen en waarop zij door de kiezers beoordeeld kunnen worden. Een regiobestuur dat door de gemeentebesturen gekozen wordt, al dan niet op grond van een verdeelsleutel, mist deze legitimatie ten enenmale. De betrokkenheid van de burgers bij zo'n indirect gekozen bestuur is bovendien minimaal.
In de tweede plaats zijn indirect gekozen besturen, zoals het Algemeen Bestuur Haaglanden of besturen van gemeenschappelijke regelingen, moeilijk controleerbaar. Onbekendheid met de feitelijke werkzaamheden van zo'n bestuur speelt daarbij een rol. Maar ook politieke tegenstellingen binnen gemeenteraden en tussen gemeenten dragen hieraan bij. In de praktijk functioneert het AB Haaglanden als een club van beroepsbestuurders, waarin burgemeesters en wethouders de lakens uitdelen, zonder effectieve oppositie en zonder herkenbare politieke discussie. Dit is geen verwijt aan individuele leden van het AB: het zit ingebakken in het systeem.
In de derde plaats kan het systeem van indirecte verkiezingen leidt tot een partijpolitieke samenstelling van het Algemeen Bestuur Haaglanden die geen afspiegeling meer vormt van de verkiezingsuitslagen.

Erkend moet worden dat ook een direct gekozen regiobestuur niet geheel aan deze problemen zal ontkomen. Burgers zijn meer geïnteresseerd in het gemeentelijke en het landelijke niveau en veel minder in wat daar tussenin zit, zo is onlangs weer gebleken bij de provinciale-statenverkiezingen. Directe verkiezingen zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een democratisch regiobestuur, maar daarvoor nog niet voldoende.

2.3 Blijven de lokale identiteit en democratie behouden?

De verbondenheid van burgers met de lokale gemeenschap is een gegeven en een voorwaarde voor het goed functioneren van de samenleving. Mensen voelen zich het meest verbonden met wat het dichtst bij huis is: de straat, het dorp, de eigen wijk. Problemen die daar spelen dienen daarom zoveel mogelijk op dat niveau te worden besproken en aangepakt. Het gaat daarbij om meer dan het in de buurt kunnen ophalen van een paspoort of vergunning.
Belangrijker nog is, dat op lokaal niveau gediscussieerd kan worden over plaatselijke problemen en dat men zijn eigen, herkenbare vertegenwoordigers kan aanspreken. De uitkomst van de discussie is, ook als men het er niet mee eens is, aanvaardbaarder als deze in de eigen gemeenteraad tot stand is gekomen dan wanneer deze van bovenaf, door een hoger orgaan is opgelegd. Gemeentegrenzen, hoe toevallig ze vaak ook lopen, spelen in de beleving van de lokale identiteit een grote rol. De emoties hierover, ook al zijn ze soms overdreven, mogen daarom niet gebagatelliseerd worden.
Anderzijds mogen gemeentelijke belangen (soms de belangen van groepen inwoners in een gemeente) niet tot gevolg hebben dat problemen die grootstedelijk of regionaal van aard zijn niet effectief kunnen worden aangepakt. Gemeenten dienen bereid te zijn iets van hun eigen belang in te leveren voor het algemeen belang van de regio. Daarbij dient het besef te bestaan dat Haaglanden één regio is en dat de huidige verdeling in maar liefst zestien, soms zeer kleine, gemeenten historisch gegroeid is, maar daarmee nog niet noodzakelijkerwijs aansluit bij de actuele situatie.

2.4 Heeft een bestuurlijk model voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak in de regio?

De economische en sociale problemen van Den Haag zijn urgent en vergen een snelle en krachtige aanpak. De dreigende 'annexatie' van delen van sommige randgemeenten heeft de verhoudingen tussen Den Haag en de randgemeenten ernstig verstoord en het imago en de bestuurlijke positie van de regio negatief beïnvloed. Anderzijds is de afgelopen maanden het besef gegroeid dat de problemen van Den Haag zoal niet nu, dan toch binnen vijf of zes jaar de problemen van de gehele regio zijn. Er is geen tijd en ook geen aanleiding meer voor een discussie over theoretische modellen. Er moet daarom worden aangestuurd op een oplossing die op korte termijn realiseerbaar is en die kan steunen op een politiek en maatschappelijk draagvlak in de regio. Politiek, in die zin dat een meerderheid van de betrokken gemeentebesturen deze oplossing kan aanvaarden. Maatschappelijk, in die zin dat er voldoende steun is vanuit werkgevers- en werknemersorganisaties en andere maatschappelijke groeperingen en dat deze oplossing voor de meerderheid van de bewoners(-organisaties) in de desbetreffende gemeenten te aanvaarden is.

2.5 Is een bestuurlijke oplossing geschikt voor de lange termijn?

De wil om tot een snelle oplossing te komen, na de jarenlange discussie over Haaglanden en de recente twisten over de 'annexaties', mag niet leiden tot bestuurlijke noodverbanden die na enkele jaren alweer verouderd zijn. De tijd is rijp om te komen tot een meer definitieve oplossing, die de pretentie mag hebben minimaal 20 à 25 jaar mee te gaan. Dit termijnperspectief sluit aan bij de norm die de minister van binnenlandse zaken gebruikt. Dit is zowel voor de burgers in de regio, het regiobestuur, het bedrijfsleven als rijksoverheid van groot belang. Het regiobestuur dient bestendig te zijn. Burgers hebben dan de tijd dit bestuur te leren kennen en zich ermee te identificeren. Het regiobestuur kan beleid vormen op grond van een vaste en erkende positie, het bedrijfsleven weet waar het aan toe is en de actoren buiten de regio hebben te maken met een duidelijke en eenduidige gesprekspartner:

het regiobestuur. Tegelijkertijd moet het regiobestuur zo ingericht zijn dat het kan meegroeien met de ontwikkelingen in de regio. Het gekozen model moet dus een zekere flexibiliteit hebben.
Van belang voor de continuïteit van de bestuurlijke variant is verder dat, voor zo ver mogelijk en beïnvloedbaar, de regionale indeling zoveel mogelijk aansluit bij de regio-indelingen van de verschillende vormen van functioneel bestuur. Het zou bijvoorbeeld storend zijn als een klein stuk van het Haaglanden-gebied niet onder de Regiopolitie Haaglanden zou vallen.

3 Mogelijke alternatieven

De werkgroep heeft dit rapport geschreven in het besef dat bestuurlijke veranderingen nooit alle problemen kunnen oplossen, maar daartoe wel een bijdrage kunnen leveren. Op basis van de bestaande wettelijke regelingen zijn verschillende bestuurlijke alternatieven denkbaar, waaruit we er zeven hebben geselecteerd.
In dit hoofdstuk geven we van elk model eerst een beschrijving. Daarna komen we op basis van de hiervoor geschetste uitgangssituatie (hoofdstuk 1) en de criteria waaraan een bestuurlijke variant moet voldoen (hoofdstuk 2) tot een beoordeling. In hoofdstuk 4 maken we een keuze.

3.1 Provincie Haaglanden, los van Zuid-Holland

De regio Haaglanden wordt in dit model een nieuwe provincie, afgescheiden van de provincie Zuid-Holland. Deze provincie heeft de 'gewone' provinciale bevoegdheden en taken. De zestien gemeenten blijven in eerste aanleg bestaan en houden hun bevoegdheden. Het stadsgewest Haaglanden houdt op te bestaan, de eerder overgedragen taken gaan terug naar de gemeenten.

Beoordeling
Als aantrekkelijke punten van dit model signaleert de werkgroep de bestuurlijke eenvoud - geen vierde bestuurslaag, aansluiting op het historisch gegroeide provinciale model – en het democratisch gehalte: direct verkozen statenleden, die mogelijk dichter bij de burger staan dan thans in de provincie het geval is. Daarnaast doet dit model recht aan de lokale identiteit en democratie: bestaande gemeenten blijven bestaan.
Hiertegenover staan echter nadelen. Buitenlanders kunnen niet meestemen voor de Provinciale Staten. De nieuwe provincie Haaglanden zal over niet meer bevoegdheden beschikken dan de provincies nu hebben. Die bevoegdheden zijn weliswaar niet onaanzienlijk, maar gaan uit van een meer afstandelijke, coördinerende en toezichthoudende rol, die niet aansluit bij de regiefunctie die in de regio Haaglanden noodzakelijk is. Deze vergt meer directe instrumenten en bevoegdheden, in de sfeer van regelgeving, subsidies, vergunningen, et cetera. In dit opzicht zal de nieuwe provincie een achteruitgang zijn ten opzichte van het huidige stadsgewest Haaglanden. Daarnaast zal deze variant zorgen voor een uitholling van de provincie Zuid-Holland, niet in laatste plaats doordat dan vermoedelijk ook een provincie Rijnmond zal ontstaan. Hierdoor kunnen de grootstedelijke belangen van de regio's Haaglanden en Rijnmond te zeer overheersend worden boven de belangen van de kleinere en de landelijke gemeenten in de provincie. Bovendien dreigt de relatie tussen stedelijk en landelijk gebied onvoldoende bestuurlijke aandacht krijgen. Een sterke provincie Zuid-Holland blijft van belang.

3.2 Stadsprovincie Haaglanden

In deze variant wordt het huidige stadsgewest Haaglanden verder uitgebouwd. Dit blijft deel uitmaken van de provincie Zuid-Holland en krijgt een duurzame status als regionaal bestuur. Het bestuur van de stadsprovincie wordt gekozen door en vanuit de bevolking. Verkiezingen kunnen gelijktijdig plaatsvinden met de gemeenteraads- of provinciale statenverkiezingen. Er wordt een voorzitter benoemd. De provincie en de bestaande gemeenten blijven bestaan. Maar door de provincie en gemeenten worden taken overgedragen aan de stadsprovincie op basis van het algemene criterium dat er bestuurd moet worden op het niveau waar de problemen het best kunnen worden aangepakt. Dus behouden provincie en gemeenten ook ieder hun eigen taken en bevoegdheden.
De stadsprovincie krijgt als voortzetting van het stadsgewest Haaglanden minimaal de taken en bevoegdheden van het huidige stadsgewest overgedragen. Naast de huidige taken betekent dat minimaal eigen fondsvorming waaronder grondkosten. Daarnaast worden grootstedelijke c.q. regionale taken geleidelijk (verder) overgedragen aan de stadsprovincie, met name op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, openbaar vervoer, economisch beleid en arbeidsmarkt, politie, brandweer en ziekenvervoer, gezondheidszorg en jeugdzorg.

Beoordeling
Dit model heeft volgens ons vele voordelen. Door directe verkiezingen heeft het bestuur van het stadsgewest een rechtstreeks politiek mandaat van de bewoners uit de regio. Hierdoor is de democratische legitimatie van en controle op het stadsgewest gewaarborgd, al moet erkend worden dat de betrokkenheid van de meeste burgers niet zeer groot zal zijn. Dit is een realiteit, maar in dit opzicht scoort de stadsprovincie niet slechter dan de provincie of grote gemeenten. En vele malen beter dan het huidige, indirect gekozen bestuur van Haaglanden. Omdat de stadsprovincie in een aparte wet ('lex specialis') moet worden geregeld, kan daarin het kiesrecht voor buitenlanders worden opgenomen.
Deze variant maakt volgens de werkgroep een effectieve aanpak van de problemen en uitdagingen in de regio Haaglanden mogelijk. Er kan bestuurd worden op het niveau waar dat nodig is: het regionale niveau.
De stadsprovincie kan beschikken over krachtige, directe instrumenten en bevoegdheden, in de sfeer van regelgeving (bijvoorbeeld een bindend regionaal structuurplan), subsidies en vergunningen. En er kan worden voortgebouwd op de resultaten en ervaringen van het stadsgewest, waardoor continuïteit gewaarborgd is. Er hoeft niet iets totaal nieuws worden opgebouwd. De stadsprovincie is een groeimodel, waaraan in de loop van de jaren geleidelijk taken kunnen worden overgedragen. Maar mogelijk wijst de ervaring uit dat het beter is taken bij de gemeenten of de provincie te houden of terug te brengen.
In de stadsprovincie blijven de lokale identiteit en democratie behouden. De gemeenten, gemeentegrenzen en gemeenteraden blijven zoals ze zijn. Weliswaar zullen gemeenten bij een verdere uitbouw van de stadsprovincie bevoegdheden afstaan, maar dit betreft uitsluitend grootstedelijke c.q. regionale taken.

Problemen die echt lokaal van aard zijn, blijven bij de gemeenten en daarover kan net zoals nu in de gemeenteraad gediscussieerd en beslist worden. De gemeentelijke voorzieningen (burgerzaken, stadsdeelkantoren, et cetera) blijven zoals ze zijn. Ook kan de stadsprovincie rekenen op een groot politiek en maatschappelijk draagvlak in de regio. Niet alleen is en blijft dit model de eerste voorkeur van de gemeente Den Haag, maar ook bij andere gemeenten is hiervoor toenemende steun. In de door vijf buurgemeenten in 1999 gedane voorstellen wordt een sterke, direct gekozen regionale bestuursautoriteit met voldoende bevoegdheden en financiële middelen als beste oplossing gezien voor de regionale en Haagse problematiek. Daarnaast hebben de organisaties van het bedrijfsleven en de vakbonden een klemmend beroep gedaan om op korte termijn te komen tot de vorming van een sterke stadsprovincie, voortbouwend op het huidige stadsgewest.

De werkgroep beseft dat met het wettelijk verankeren en uitbouwen van de stadsprovincie Haaglanden de vierde bestuurslaag in het Nederlandse staatsbestel definitief wordt aanvaard. Dit sluit aan bij een economische, sociale en demografische ontwikkeling die al lange tijd gaande is, zowel in Nederland (bijvoorbeeld Rijnmond, Amsterdamse agglomeratie, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Twente) als in Europa. Stadsregio's worden steeds meer de realiteit en het is onontkoombaar dat de organisatie van het bestuur zich daar op een moment bij aansluit. De stadsprovincie heeft een zeker risico van bureaucratisering, maar dit moet volgens ons niet overdreven worden. Ze zal, zeker in de eerste jaren, in taken en bevoegdheden niet veel anders zijn dan het huidige stadsgewest, en dat blijkt tamelijk effectief te functioneren. Door een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen en het besef dat men de problemen gezamenlijk moet aanpakken, zal de stadsprovincie geen bureaucratisch monster hoeven te worden.

3.3 Gemeente Haaglanden met deelgemeenten

Er komt in deze variant een omvangrijke gemeentelijke herindeling, waarbij de zestien bestaande gemeenten opgaan in één gemeente Haaglanden. Hierdoor wordt een gemeente gevormd met bijna een miljoen inwoners. Deze blijft deel uitmaken van de provincie Zuid-Holland; de verdeling van taken en bevoegdheden blijft ongewijzigd. Binnen deze supergemeente komt binnengemeentelijke decentralisatie tot stand. Er komen direct gekozen deelgemeenteraden. De deelgemeenten worden gevormd op basis van historische, geografische en bestuurlijke criteria. Dus in het algemeen zullen de kleinere bestaande gemeenten wordt voortgezet als deelgemeenten. Grotere gemeenten worden opgedeeld, waarbij rekening gehouden wordt met een maatschappelijke verankering en een goede bestuurlijke schaal (tussen de 60.000 en 80.000 inwoners). Het stadsgewest Haaglanden verdwijnt. De van oorsprong gemeentelijke taken worden overgedragen aan de nieuwe gemeente, van oorsprong provinciale taken gaan terug naar de provincie.

Niet alle gemaakte opmerkingen hebben wij verwerkt. Meestal omdat het vooral om uitwerking en detaillering ging. Een enkele keer omdat wij de opmerking inhoudelijk niet vonden passen. Zo vergelijkt het rapport de financiële consequenties van de verschillende modellen niet. Juist op dit punt is veel heilloze discussie gevoerd en kwamen partijen tot volstrekt verschillende uitkomsten. Naar onze overtuiging gaat het hier om een afgeleide discussie, die ook van minder belang is omdat het vooral gaat om het verschuiven van lasten en opbrengsten tussen bestuursorganen. Wel denken wij dat onze keuze zal leiden tot een eerlijker verdeling van lasten en lusten tussen de burgers van Haaglanden.

De discussie over de toekomst van de Haaglanden-regio kan niet los gezien worden van bredere debatten over de toekomst van bestuurlijk Nederland en de beste wijze om in grootstedelijke agglomeraties te komen tot nieuwe bestuursvormen. Wij kiezen er echter voor daar buiten te blijven. Dit rapport richt zich alleen op de situatie in Haaglanden. Natuurlijk zullen vele overeenkomsten herkenbaar zijn met vergelijkbare discussies in andere regio's.
Wij vinden echter dat ook de landelijke politiek de situatie in Haaglanden op zichzelf moet zien en snel met gerichte wetgeving moet komen. Wordt die oplossing afhankelijk gemaakt van de bredere landelijke discussie, dan heeft dat ernstige gevolgen voor de toekomst van onze regio.
Wij zijn er overigens sterk van overtuigd dat het vasthouden aan één bestuurlijk model voor alle denkbare situaties in Nederland niet meer van deze tijd is. Er zou in de organisatie van het bestuur veel meer differentiatie en maatwerk naar plaatselijke en regionale behoeften mogelijk moeten zijn.

Op de studie-avond werd gesteld dat het hoog tijd wordt dat GroenLinks ook een eigen visie op de toekomst van de regio zou moeten ontwikkelen. Dat vinden wij inderdaad van groot belang, al was het alleen maar om het verkiezingsprogramma voor de eerste directe verkiezingen van het Haaglandenparlement voor te bereiden.

Vervolg

Ondertussen heeft de Hoge Raad in zijn arresten de provincie ten opzichte van de ondernemingsraden van de buurgemeenten in het gelijk gesteld. Dat roept heel verschillende emoties op, maar is voor de toekomstige ontwikkeling toch minder relevant.
De bal ligt nog steeds bij de minister van binnenlandse zaken en de Tweede Kamer. De minister heeft eerder laten weten zelf wel te voelen voor de gedachte van een stadsprovincie. Vanuit zijn departement komen signalen dat hij zich in bredere zin wil herbezinnen op de grote-stedenproblematiek en het nut van gemeentelijke herindelingen. De minister lijkt op zoek naar een nieuw bestuurlijk en adequaat instrumentarium.
De Minister van Grotestedenbeleid sprak in december 1999 de zekere verwachting uit dat er een vorm van regionaal bestuur zal komen voor de grootstedelijke regio's. Bij de voorbereiding de vijfde ruimtelijke structuurnota wordt het concept van stedelijke netwerken uitgewerkt.

Wij verwachten dat de Kamer, gelet op de intensivering van de discussie en de politieke druk in de afgelopen periode, toch op niet al te lange termijn een knoop wil doorhakken, waarbij het vermoedelijk vooral zal gaan tussen de stadsprovincie en het annexatiemodel.
Er zijn tal van signalen dat in meer politieke partijen het concept van de stadsprovincie weer aan steun wint. Het zou, tenslotte, de VVD, als grootste partij in de regio, sieren om zijn oriëntatie op het klassieke huis van Thorbecke te herijken op de noden van de Haaglandenregio.
Ondertussen ligt buiten de politiek de steun voor de stadsprovincie nog duidelijker. De Kamer van Koophandel, de regionale vakbonden en de redactie van de Haagsche Courant ondersteunen allen de principiële keuze voor een stadsprovincie. Ook de anti-annexatie-comités hebben positief gereageerd op de eerste versie van ons rapport.

Zeker GroenLinksers moeten zich sterk maken voor de totstandkoming van een stadsprovincie. Andere alternatieven komen niet in aanmerking. Zij kunnen, uitgaande van een integrale visie op de regio, niet dienen als 'next-best'-scenario's.
Maar nog belangrijker is dat zich nu samenwerkingsverbanden ontwikkelen tussen politieke partijen en andere maatschappelijke organisaties om te bereiken wat het beste is voor Haaglanden: een krachtig, direct gekozen regionaal bestuursorgaan. Dus gewoon een stadsprovincie.
Wij doen op alle betrokkenen een klemmend beroep verder te durven te kijken dan de schaduwen van lokale belangen lang zijn.

Den Haag, februari 2000

Jaap de Jong
voorzitter platform Haaglanden
(en lid Algemeen Bestuur Stadsgewest Haaglanden),
mede namens

Will Kranenburg (lid provinciale staten Zuid-Holland, voorheen raadslid in Leidschendam)
Eddy Dijt (lid steunfractie Voorburg) en
Freerk Kiesow (hoofdredacteur GroenLicht, afdelingsblad GroenLinks Den Haag)

Beoordeling
Deze variant heeft volgens de werkgroep aantrekkelijke kanten. De democratische legitimatie en controle zijn gegarandeerd, zowel op het niveau van de gemeente Haaglanden als dat van de deelgemeenten. Ook buitenlanders hebben kiesrecht. De gemeente Haaglanden is in staat grootstedelijke en regionale problemen effectief aan te pakken, want zij beschikt over de bestaande, krachtige, gemeentelijke bevoegdheden, onder meer op het gebied van ruimtelijke ordening, grondexploitatie en belastingheffing. Via door de gemeenteraad van Haaglanden vast te stellen verordeningen is een flexibele bevoegdheidstoedeling aan de deelgemeenten mogelijk. De taken die thans door de gemeenten worden verricht zullen grosso modo door de deelgemeenten worden overgenomen. Zij houden in het algemeen hun naam en grondgebied, alsmede hun dienstverlenende faciliteiten. Aldus blijft de lokale identiteit volledig behouden. Men kan zich bijvoorbeeld Rijswijker blijven noemen. Een ander voordeel is dat de gemeente Haaglanden nationaal, maar ook internationaal duidelijk op de kaart komt te staan. Door haar omvang en economische en bestuurlijke potenties kan zij veel invloed uitoefenen en is zij een duidelijk herkenbare gesprekspartner. Tenslotte levert dit model geen vierde bestuurslaag op; het blijft binnen de kaders van het bestaande drielagen-model (gemeente-provincie-rijk).

Anderzijds heeft dit model een aantal nadelen. In de eerste plaats is er het risico van uitholling van de provincie Zuid-Holland, zoals hierboven beschreven (3.1). Ook Rijnmond zal dan een gemeente willen worden, in welk geval de kleinere en landelijke gemeenten in Zuid-Holland bekneld raken tussen deze twee supergemeenten en de rol van de provincie beperkt wordt tot het behartigen van de belangen van de 'resterende' gemeenten. Zowel voor die gemeenten als de provincie is dat geen aanlokkelijk perspectief. Ook kan dit ertoe leiden dat het opdelen in deelgemeenten van bestaande grote gemeenten, met name Den Haag, een doel op zichzelf wordt en de aandacht afleidt van waar het werkelijk om gaat: het effectief besturen op grootstedelijk c.q. regionaal niveau. Voor Den Haag heeft deze variant het risico dat de deelgemeenten zich zullen concentreren op hun eigen problemen (wat op zichzelf logisch is), terwijl de gemeente Haaglanden te weinig aandacht zal en kan hebben voor specifiek Haagse problemen.
Het is de vraag of voor dit model voldoende draagvlak in de regio bestaat. Het is een model dat in de discussie nog geen rol heeft gespeeld. Veel mensen zullen met deze variant toch het gevoel hebben dat hun gemeente wordt opgeheven. Tenslotte vergt dit model hoe dan ook grote bestuurlijke, organisatorische en personele maatregelen, die een breuk betekenen met de bestaande gemeentelijke organisatie in de regio. De energie die daarin gaat zitten, zal ten koste gaan van het echte bestuurswerk.

3.4 Wet gemeenschappelijke regelingen

Het stadsgewest wordt in dit model door de gemeenten vrijwillig voortgezet op grond van een gemeenschappelijke regeling krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). De provincie en de bestaande gemeenten blijven bestaan. De provincie behoudt haar huidige taken en bevoegdheden. De gemeenten dragen – net als in het stadsprovinciemodel (4.2) – bevoegdheden over, in ieder geval creëren ze een gemeenschappelijk grondkostenfonds. Mogelijk neemt ook de provincie Zuid-Holland deel in de regeling, in welk geval er ook provinciale taken en bevoegdheden kunnen worden overgedragen.

Beoordeling
Dit model is volgens de werkgroep ongewenst. Ten eerste biedt de WGR onvoldoende mogelijkheden voor een direct gekozen bestuur. Een orgaan dat is ingesteld op basis van de WGR blijft een afgeleide van de gemeenten die aan de regeling deelnemen. Het gevolg zal zijn een oncontroleerbaar en voor burgers onzichtbaar bestuur, waarin beroepsbestuurders de lakens uitdelen. Kortom: ondemocratisch, en dat is al voldoende reden om dit model van de hand te wijzen.
Ten tweede is deze variant te vrijblijvend. Een gemeenschappelijke regeling kan worden opgezegd of een of meer van de deelnemende gemeenten kunnen eruit stappen. In de regeling kunnen hierover eventueel vertragingsmechanismen worden ingebouwd, maar uiteindelijk blijft uitstappen mogelijk. Het basisidee van de WGR is nu eenmaal vrijwilligheid. Hierdoor zal het bestuur van Haaglanden continu onder druk staan van de belangen van de individuele gemeenten, waardoor een effectief *regionaal* bestuur wordt bemoeilijkt.
Vergeleken met het huidige stadsgewest is dat een stap terug. Tenslotte leidt dit model, zeker als ook de provincie er aan deelneemt, tot een onduidelijke, diffuse verhouding tussen de verschillende bestuurslagen (gemeenten, WGR-autoriteit, provincie), wat zowel uit een oogpunt van democratie als van effectiviteit ongewenst is.
Al met al is de WGR volgens ons een geschikt instrument voor concrete, praktische samenwerking tussen een klein aantal gemeenten, maar ten enenmale ongeschikt (en ook nooit bedoeld) voor het voeren van algemeen bestuur over een regio met een miljoen inwoners.

3.5 Vrijwillige samenwerking tussen gemeenten

Het idee van een permanente en structurele algemene bestuurlijke samenwerkingsvorm wordt in deze variant losgelaten. Per situatie wordt gekozen voor de meest geëigende samenwerkingsvorm. Gemeentelijke samenvoegingen op basis van vrijwilligheid worden gestimuleerd en door het Rijk ondersteund. De provincie en de bestaande gemeenten blijven bestaan. Op basis van vrijwilligheid wordt in diverse verbanden samengewerkt. Dat kan privaatrechtelijk zijn, bijvoorbeeld als er met andere actoren in de regio wordt samengewerkt, of publiekrechtelijk, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. In principe verdwijnt het stadsgewest Haaglanden, tenzij er pragmatische redenen zijn het stadsgewest nog een

beperkt aantal taken te laten uitvoeren. De democratische controle vindt plaats via verantwoording aan de gemeenteraden, die ook toezichthouders kunnen benoemen bij de samenwerkingsvormen.

Beoordeling
Deze variant moet krachtig worden afgewezen. Naast democratische bezwaren zoals ook in het WGR-model spelen (3.4), is in dit model een effectief *regionaal* bestuur onmogelijk. De samenwerking tussen gemeenten is vrijblijvend en er is geen overkoepelend bestuur waarin een algemene regiovisie gevormd kan worden en in beleid gestalte kan krijgen. In dit model wordt het idee van Haaglanden als regio in feite overboord gezet. Gelet hierop zal het draagvlak hiervoor niet groot zijn. Bij alle verschillen van mening zijn de gemeenten het er over eens dat de regio Haaglanden een realiteit is en dat een vorm van regionaal bestuur wenselijk is.

3.6 Fusie van gemeenten

Er komt een gemeentelijke herindeling voor de hele regio, waarbij het aantal gemeenten drastisch wordt teruggebracht door samenvoegingen van gemeenten. In ieder geval in het Westland vindt een forse samenvoeging plaats, de zogenaamde Vlietgemeente komt waarschijnlijk tot stand, een aantal kleinere gemeenten verdwijnt. Fusies vinden in eerste instantie plaats op basis van vrijwilligheid. Het is waarschijnlijk dat in deze vorm de grenzen van de regio ter discussie worden gesteld. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de grenzen met Leiden/Rijnstreek, met Midden-Holland en met Rijnmond anders komen te liggen, waarbij zowel gedacht kan worden aan een vergroting als een verkleining van de regio Haaglanden.
De provincie behoudt zijn bestaande positie, de gemeenten krijgen de normale gemeentelijke taken en bevoegdheden. Het stadsgewest Haaglanden blijft bestaan met het huidige takenpakket.

Beoordeling
Als potentieel voordeel van dit model ziet de werkgroep dat in gemeenten die geografisch, sociaal-economisch en cultureel op elkaar lijken (bijvoorbeeld in het Westland; de Vlietgemeenten) de effectiviteit en kwaliteit van het lokale bestuur vergroot kunnen worden. Het bestuur van Haaglanden zal wellicht aan slagkracht kunnen winnen, doordat het aantal gemeenten sterk is teruggebracht (hoewel er ook een risico is van tegenover elkaar staande machtsblokken). De democratische controle en legitimatie zijn gewaarborgd, inclusief kiesrecht voor buitenlanders.
Een mogelijk nadeel van dit model is, dat door de schaalvergroting het gemeentelijke bestuur op grotere afstand van de burger komt te staan. Dit nadeel moet volgens ons niet overdreven worden. In heel Nederland komen gemeenten van 80.000 tot 120.000 mensen voor, waarover de inwoners vaak zeer tevreden zijn. Bovendien kunnen voor wijkgebonden problemen wijkraden op grond van artikel 82 van de Gemeentewet worden ingesteld.
Veel mensen zullen het opgaan van hun gemeente in een groter geheel echter toch als een achteruitgang ervaren. Het draagvlak bij de bevolking voor herindeling van hun gemeente zal daarom waarschijnlijk niet groot zijn.

Hoe dan ook blijft in dit model een regionaal bestuur noodzakelijk. Dit kan, ook al zullen er minder gemeenten zijn dan nu, niet worden gevoerd op basis van vrijwillige samenwerking (3.5). Gemeentelijke fusies kunnen volgens ons wel een aanvulling zijn op een vorm van regionaal bestuur, maar zijn daarvoor geen alternatief. Samenvoegingen kunnen nuttig zijn, maar moeten van geval tot geval op hun eigen merites beoordeeld worden.

3.7 Annexatiemodel

Er komt een gemeentelijke herindeling, waarin tegemoet wordt gekomen aan de wensen tot gebiedsuitbreiding van in ieder geval Den Haag, Delft en Zoetermeer. De meeste bestaande gemeenten blijven voortbestaan, maar soms met een aanzienlijk kleiner grondgebied. Enkele kleinere gemeenten worden geheel geannexeerd of verdeeld over andere gemeenten. De normale verhoudingen en taakverdelingen tussen gemeenten en provincie blijven bestaan. Ook het stadsgewest kan blijven bestaan, maar zijn concrete taken verminderen.

Beoordeling
Dit model moet worden afgewezen. Op korte termijn verschaft het enige financiële en bestuurlijke voordelen aan de gemeenten die er gebied bij krijgen. Aan een effectief regionaal bestuur zal het echter niet bijdragen. Daarvoor is een overkoepelend bestuur nodig, dat de bovengemeentelijke belangen van *alle* gemeenten in de regio in beleid kan omzetten.
Het annexatiemodel zal leiden tot een versterking van de positie van Den Haag, Delft en Zoetermeer in de regio en in het bestuur van het stadsgewest, maar miskent de onderlinge afhankelijkheid tussen deze gemeenten en de andere gemeenten in Haaglanden, alsmede het regionale karakter van vele problemen (met name op het gebied van economie en ruimtegebruik).
Van gemeenten die gedeeltelijk geannexeerd worden, dreigen weinig levensvatbare restanten over te blijven. Het voorzieningenniveau komt onder grote druk te staan, terwijl het bestuursapparaat aan kwaliteit en deskundigheid zal inboeten. Ook vrezen wij dat dit model zal leiden tot een centralistische bestuurscultuur in de grote gemeenten, waarin te weinig aandacht bestaat voor de problemen van de regio en de kleinere gemeenten.
Het model leidt tot een aantasting van de lokale identiteit in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk geannexeerd worden, vooral omdat dit voor de burgers in geannexeerde gebieden direct noch indirect tastbaar voordeel oplevert.
Het politieke en maatschappelijke draagvlak voor annexaties in de randgemeenten is nihil, terwijl de steun in de grote gemeenten voornamelijk van bestuurders komt (en dan nog als second best variant); de bevolking in die gemeenten maakt het weinig uit.
Ten slotte: het annexatiemodel is geen bestuurlijke oplossing voor de lange termijn. Integendeel, het zet de bestuurlijke verhoudingen in Haaglanden blijvend onder druk. Op korte termijn door de frustraties over de annexaties, op lange termijn door de dreiging van nieuwe annexaties.

Het functioneren van het stadsgewest zal hierdoor negatief beïnvloed worden, omdat het vereiste vertrouwen en de wederzijdse bereidheid tot samenwerking ontbreken. Hierdoor en vanwege het ontbreken van een bestuurlijke visie achter dit model is er geen rem op de annexatiebehoefte ingebouwd.
Wij beschouwen, al met al, het annexatiemodel als reactionair: het zet de samenwerking in Haaglanden een stap terug in plaats van daaraan nieuwe impulsen te geven.

4 Keuze

Van alle hiervoor beschreven en beoordeelde alternatieven is er maar één die voldoet aan alle criteria die de werkgroep essentieel acht voor een bestuurlijke oplossing voor de Haagse regio: het verder uitbouwen van het huidige stadsgewest Haaglanden tot een krachtige, democratisch gekozen stadsprovincie (3.2). Alleen de stadsprovincie biedt

a een effectief regionaal bestuur,
b democratische legitimatie en controle,
c behoud van de lokale identiteit en democratie,
d politiek en maatschappelijk draagvlak in de regio en
e een bestuurlijke oplossing voor de lange termijn.

Daarnaast hebben volgens ons ook de modellen 'Gemeente Haaglanden met deelgemeenten' (3.3) en 'Fusie van gemeenten' (3.6) aantrekkelijke kanten, maar daarnaast ook nadelen.

Het model van de 'supergemeente' Haaglanden veronderstelt het verdwijnen van het stadsgewest: het is óf-óf. Hoewel dit model een aantal voordelen heeft (bestuurlijke effectiviteit, democratie, uitstraling), staan daar nadelen tegenover (uitholling positie provincie, belangen landelijke gemeenten, grootschalige organisatorische veranderingen), die dit model duidelijk minder aantrekkelijk maken dan de stadsprovincie. Een argument tegen dit model is bovendien, dat het nieuw is in de discussie en nog weinig uitgewerkt. In de Tweede Kamer zal dit model daarom, in elk geval op korte termijn, vermoedelijk weinig kans maken.

Het gemeentelijk fusiemodel beschouwen wij niet als een alternatief voor een vorm van regionaal bestuur. Er blijft, ook al zijn er minder gemeenten, een overkoepelend regionaal bestuur noodzakelijk waarin een algemene visie op de regio gevormd kan worden en in beleid gestalte kan krijgen. Wel kan dit model een aanvulling zijn op een vorm van regionaal bestuur. Samenvoeging van kleinere gemeenten kan leiden tot effectiever en beter lokaal bestuur en verdient het daarom verder onderzocht te worden. Fusies zijn echter geen doel op zich, maar moeten van geval tot geval op hun eigen merites beoordeeld worden.

5 Uitwerking

Om de gedachten nader te bepalen werken we in dit laatste hoofdstuk de mogelijke bevoegdheden uit van de stadsprovincie Haaglanden, zoals die in paragraaf 3.2 geschetst is. Daarbij komt ook de bevoegdheidsverdeling tussen de stadsprovincie en de gemeenten en de provincie Zuid-Holland aan de orde. Het gaat hier niet om een uitputtend model of een onaantastbare blauwdruk. Om een beeld te krijgen, geven wij niettemin op een aantal punten een meer gedetailleerde beschrijving. Wij beseffen dat over al deze details discussie mogelijk is, maar benadrukken dat in die discussie de hoofdlijn in de gaten moet worden gehouden: besturen op het niveau waarop dat nodig en effectief is.

Uitgangspunt is dat de stadsprovincie in een aparte wet ('lex specialis') wordt geregeld, die is toegespitst op de situatie in Haaglanden. We noemen hieronder – als trefwoorden – taken en bevoegdheden die de stadsprovincie volgens ons zou kunnen hebben, al hoeft niet alles van meet af aan geregeld te zijn. De wet moet, met als basis een aantal vastgelegde taken en bevoegdheden, flexibel zijn: enerzijds de mogelijkheid om nieuwe taken aan de stadsprovincie te geven, anderzijds om – als daar behoefte aan blijkt te zijn – taken (terug) over te dragen naar de gemeenten of de provincie.
Als algemeen principe dienen verantwoordelijkheden en bevoegdheden die door het Rijk worden toebedeeld aan de grote steden overgedragen te worden aan de stadsprovincie.

5.1 Bestuur

Bestuur
Er is een algemeen bestuur (AB) van 45 leden, dat uit zijn midden een DB kiest van 5 tot 7 leden. In de eerste periode wordt de voorzitter door de Kroon benoemd. De vraag of en hoe de voorzitter gekozen moet worden, wordt beantwoord in de bredere discussie over de gekozen burgemeester. Het AB wordt rechtstreeks gekozen door en uit de bevolking. De verkiezingen vinden tegelijk met de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Evenals voor de gemeenteraad kunnen legaal gevestigde buitenlanders meestemmen.

Inspraak en communicatie
De stadsprovincie heeft een inspraakregeling voor belangrijke beleidsvoornemens. Plus moderne communicatie met de burgers, inclusief internetmogelijkheden. En beschikt over een eigen ombudsfunctie.

Gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten
Deze blijven beperkt tot uitvoerende en beherende taken. De stadsprovincie kan goedkeuring onthouden aan gemeenschappelijke regelingen met sturende en plannende bovenlokale taken. (Al is dit, zeker in de beginfase, niet persé uitgesloten).

5.2 Taken en bevoegdheden

Ruimtelijke ordening
In de beginfase is het belangrijkste instrument van de stadsprovincie het regionale structuurplan op grond van art. 36c van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hierin kunnen concrete beleidsbeslissingen genomen worden over de hoofdlijnen van het regionale ruimtelijke beleid en projecten van grootstedelijk of regionaal belang, zoals de hoofdinfrastructuur, openbaar vervoerlijnen, woningbouw- en kantoorlocaties, bedrijfsterreinen, groengebieden en agrarische complexen. Gemeenten behouden hun huidige planologische bevoegdheden (bestemmingsplannen, art. 19-projecten, bouwvergunningen), maar zijn gebonden aan de concrete beleidsbeslissingen in het regionaal structuurplan. De provincie Zuid-Holland behoudt vooralsnog haar toezichthoudende bevoegdheden (goedkeuring van het regionaal structuurplan, bestemmingsplannen en art. 19-projecten), maar hanteert het regionaal structuurplan (na goedkeuring daarvan) als toetsingskader. Op den duur zouden deze provinciale bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan de stadsprovincie. (Daarvoor is een wetswijziging nodig).

Grondbeleid
De stadsprovincie heeft een grondkostenfonds en een grondbedrijf ten behoeve van de ontwikkeling en exploitatie van woon- en werklocaties van grootstedelijk of regionaal belang. Het grondbedrijf is belast met het verwerven, ontwikkelen en uitgeven van gronden van deze locaties. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de woningbouwlocaties Leidschenveen en Ypenburg, de bedrijfsterreinen aldaar en de Binckhorst. Ook het grondbeleid in het kader van de herstructurering van het Westland berust bij het grondbedrijf. Het AB van de stadsprovincie beslist welke locaties tot de competentie van het grondbedrijf behoren en stelt het grondbeleid op hoofdlijnen vast. Ten aanzien van locaties van lokaal belang blijft het grondbeleid een bevoegdheid van de gemeenten. Het AB van de stadsprovincie beslist over de aanwending van de batige saldi van de stadsprovinciale locaties. Het grondkostenfonds wordt gevoed uit rijksbijdragen en bijdragen van de gemeenten op basis van een door de stadsprovincie vast te stellen verdeelsleutel.

Economisch beleid
De stadsprovincie voert met verschillende instrumenten (ruimtelijke ordening, grondbeleid, subsidies, promotie, fondsenwerving) een regionaal economisch beleid.

Verkeer en vervoer
De stadsprovincie stelt het regionale verkeers- en vervoersbeleid vast en beschikt over instrumenten om dit uit te voeren, waaronder een mobiliteitsfonds en diverse regelgevende bevoegdheden. Naast de genoemde bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening, gaat het met name om de exploitatie van het regionaal openbaar vervoer inclusief de vaststelling van dienstroosters, andere vormen van collectief vervoer, parkeerbeleid (inclusief prijsbeleid), en beleid ten aanzien van taxivervoer. Beheer van wegen blijft een taak van de gemeenten en de provincie Zuid-Holland.

De stadsprovincie is verantwoordelijk voor het creëren en instandhouden van een bovenlokaal net voor langzaam verkeer.

Volkshuisvesting
De stadsprovincie stelt meerjarenprogramma's op voor woningbouw en –verbetering en stadsvernieuwing, waarin op hoofdlijnen een verdeling per gemeente wordt gemaakt. Aan de hand hiervan worden rijkssubsidies verdeeld. De uitvoering van de programma's berust bij de gemeenten. De stadsprovincie stelt een regionale huisvestingsverordening vast. De verdeling van aantallen woonwagens per gemeente geschiedt door de stadsprovincie.

Milieubeleid
De stadsprovincie maakt een regionaal milieubeleidsplan dat als kader dient voor gemeentelijke milieuplannen. De stadsprovincie krijgt de bevoegdheid tot het verlenen van milieuvergunningen. Voor kleinere inrichtingen worden die bevoegdheden gedelegeerd aan de gemeenten, indien deze een adequate uitvoeringsorganisatie hebben. Waar dat niet het geval is gebeurt de uitvoering door een regionale milieudienst. Vooralsnog onder eindregie van de provincie is de stadsprovincie verantwoordelijk voor de uitvoering van de handhavingstaken. Volgend op de schaalvergroting in de uitvoering van nutstaken dient op enig moment de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de inzameling van huishoudelijk afval aan de stadsprovincie te worden overgedragen.

Welzijn en gezondheidszorg
Tegen de achtergrond van de schaalvergroting en regionalisering op deze terreinen zien wij een in de tijd toenemende plannende en coördinerende taak voor de stadsprovincie. Denk bijvoorbeeld aan kinderopvang, jeugdhulpverlening, preventieve gezondheidszorg, ziekenhuizen, verpleeg- en verzorgingshuizen en ziekenvervoer. Gemeenten houden belangrijke uitvoerende en subsidiërende taken, terwijl de provincie Zuid-Holland plannende en coördinerende taken behoudt. Een en ander is mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de sectoren.

Sociale zaken en werkgelegenheid
De verantwoordelijkheid voor het grote stedenbeleid en het arbeidsmarktbeleid ligt bij de stadsprovincie, die het beleid op hoofdlijnen vaststelt en gelden verdeelt. Ook het bijstandsbeleid (activering, sancties, fraudebestrijding) wordt door de stadsprovincie vastgesteld, evenals het inkomensbeleid voor de minima (kwijtschelding, bijzondere bijstand, vrijstellingen). De gemeenten blijven belast met de uitvoering van het beleid.

Financiën
Het tarief van de OZB wordt door de stadsprovincie bepaald, de inning geschiedt door de gemeenten. Leges en retributies, waaronder de afvalstoffenheffing, worden vooralsnog lokaal vastgesteld. Er wordt gestreefd naar integratie, mede afhankelijk van de mate waarin het beleid geïntegreerd wordt.

De algemene uitkering die de stadsprovincie ontvangt kan gefinancierd worden uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds.

Openbare orde en veiligheid
Er is een regionaal politiekorps Haaglanden, waarvan het bestuur berust bij de stadsprovincie. Het AB van de stadsprovincie stelt de begroting, de formatie(-verdeling), de jaarrekening en het beleidsplan vast. De voorzitter van het AB is korpsbeheerder. Het gezag over de politie berust bij het college van de voorzitter AB en de burgemeesters. De korpsbeheerder kan de burgemeester bij bovenlokale aangelegenheden aanwijzingen geven.
Haaglanden vormt een hulpverleningsregio (brandweer, rampenbestrijding, alarmcentrale, ambulancevervoer) onder leiding van het AB van de stadsprovincie (beleidsmatig) en de voorzitter van het AB (opperbevel). Daarnaast blijven er plaatselijke brandweerkorpsen onder leiding van de gemeenteraden c.q. burgemeesters. Bij bovenlokale aangelegenheden kan de voorzitter van het AB van de stadsprovincie aanwijzingen geven.

5.3 Verhouding tot gemeenten en de provincie Zuid-Holland

Het stevige pakket van de stadsprovincie neemt niet weg dat de gemeenten op alle beleidsvelden vele taken en bevoegdheden behouden. De rode draad is dat, waar problemen een grootstedelijk of regionaal karakter hebben, regelgevende en plannende functies bij de stadsprovincie berusten. In de meeste van deze gevallen liggen de beherende en uitvoerende taken echter bij de gemeenten. Waar problemen lokaal van aard zijn, behouden de gemeenten ook hun regelgevende en plannende bevoegdheden. Enkele voorbeelden van functies die de gemeenten blijven vervullen zijn: lokale ruimtelijke ordening en grondbeleid, bestuur openbaar onderwijs, subsidiëring van welzijn, cultuur en sport, beheer van de openbare ruimte. Daarnaast blijven de gemeentelijke loketfuncties (burgerzaken, vergunningen, sociale dienst, voorlichting, et cetera) uiteraard bestaan.

De provincie Zuid-Holland houdt in de regio Haaglanden grosso modo een toezichthoudende, coördinerende en arbitrerende taak, met name waar het beleid van de stadsprovincie raakvlakken heeft met c.q. gevolgen heeft voor het overige gebied van de provincie. De in gang gezette ontwikkeling naar gebiedsgericht werken kan aan de vervulling van deze taak een goede bijdrage leveren. Het toezicht op de ruimtelijke ordening blijft een belangrijke provinciale taak. Ook behoudt de provincie diverse beherende functies, bijvoorbeeld wegenbeheer.
Wij verwachten dat op den duur, bij goed functioneren van de stadsprovincie, de provincie Zuid-Holland in het gebied van de stadsprovincie kan verdwijnen. Dit is echter voorlopig niet aan de orde en onderdeel van een bredere discussie, waarbij mede de ontwikkelingen op sectorale beleidsterreinen een rol spelen.

Samenvatting

Het platform heeft een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten uitgewerkt, die de basis zouden moeten vormen voor een GroenLinks' standpunt over Haaglanden.

Haaglanden vormt één regio. Er is geen sprake meer van volledig autonome gemeenten, maar van een sociaal-economisch verband, waarbinnen onderlinge afhankelijke gemeenten samen werken in complexe verbanden. Dat blijkt uit een analyse van economie, leefbaarheid, ruimte(-nood) en mogelijkheden tot duurzame ontwikkeling van Haaglanden. (hoofdstuk 2).

Een standpunt van GroenLinks in de Haaglanden-discussie moet gebaseerd zijn op duidelijke criteria, waaraan de mogelijke bestuurlijke modellen getoetst kunnen worden.
Kort samengevat zijn deze criteria (uitgewerkt in hoofdstuk 3):
- effectieve bestuurlijke aanpak van grootstedelijke en regionale problemen;
- democratische legitimatie en controle;
- behoud van lokale identiteit en democratie;
- politiek en maatschappelijk draagvlak in de regio;
- bestuurlijke oplossing voor de lange termijn.

Bestuurlijke veranderingen kunnen geen maatschappelijke problemen oplossen, maar kunnen daar wel een bijdrage aan leveren. Ontdaan van alle mogelijke nuanceringen kunnen zeven bestuurlijke alternatieve modellen onderscheiden worden. Deze modellen zijn alle in principe realiseerbaar. De volgende modellen worden beschreven en beoordeeld:
- vorming van nieuwe provincie Haaglanden;
- vorming van de stadsprovincie Haaglanden;
- vorming van een gemeente Haaglanden met deelgemeenten;
- gebruikmaken van de samenwerkingsmogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- gebruikmaken van andere vormen van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten en eventueel andere partijen;
- fusie/samengaan van gemeenten;
- annexatie of herindeling van grondgebied tussen gemeenten.

In de politiek gaat het om het maken van keuzen. In de discussie over de toekomst van Haaglanden is dat niet zo moeilijk om dat er maar één alternatief is dat voldoet aan alle criteria: het verder uitbouwen van het huidige stadsgewest Haaglanden tot een krachtige, democratisch gekozen stadsprovincie. Alleen de stadsprovincie biedt:
a) een effectief regionaal bestuur,
b) democratische legitimatie en controle,
c) behoud van de lokale identiteit en democratie,
d) politiek en maatschappelijk draagvlak in de regio, en
e) een bestuurlijke oplossing voor de lange termijn.

Daarnaast hebben ook de modellen 'Gemeente Haaglanden met deelgemeenten' en 'Fusie van gemeenten' meer aantrekkelijke kanten dan nadelen.
Het model van de 'supergemeente' Haaglanden veronderstelt het verdwijnen van het stadsgewest: het is óf-óf. Hoewel dit model een aantal voordelen heeft (bestuurlijke effectiviteit, democratie, uitstraling), staan daar nadelen tegenover (uitholling positie provincie, belangen landelijke gemeenten, grootschalige organisatorische veranderingen), die dit model duidelijk minder aantrekkelijk maken dan de stadsprovincie. Een argument tegen dit model is bovendien, dat het nieuw is in de discussie en nog weinig uitgewerkt. In de Tweede Kamer zal dit model daarom, in elk geval op korte termijn, vermoedelijk weinig kans maken.

Het gemeentelijk fusiemodel biedt geen nieuw alternatief voor de behoefte aan een regionaal bestuur. Er blijft, ook al zijn er minder gemeenten, een overkoepelend regionaal bestuur noodzakelijk waarin een algemene visie op de regio gevormd kan worden en in beleid gestalte kan krijgen. Wel kan dit model een aanvulling zijn op de stadsprovincie. Samenvoeging van kleinere gemeenten kan leiden tot effectiever en beter lokaal bestuur en verdient het daarom verder onderzocht te worden. Fusies zijn echter geen doel op zich, maar moeten van geval tot geval op hun eigen merites beoordeeld worden.

In het laatste hoofdstuk wordt een schets gegeven van de mogelijke bevoegdheden van de nieuwe stadsprovincie Haaglanden.

Uitgangspunt daarbij is dat het feit dat de stadsprovincie bij een aparte wet ('lex specialis')
wordt geregeld. Dit biedt de mogelijkheid tot een flexibele verdeling van bevoegdheden waarin de maatschappelijke ontwikkelingen gevolgd kunnen worden. In ieder geval moeten alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden die het Rijk toedeelt aan de grote steden bij de stadsprovincie komen te liggen.

De stadsprovincie moet een als vertegenwoordigend orgaan een Algemeen Bestuur van 45 leden krijgen. Dit kiest uit zijn midden een DB gekozen van 5 tot 7 leden, onder voorzitterschap van een door de Kroon benoemde functionaris. In de toekomst dienen mogelijke ontwikkelingen in de keuze van burgemeesters gevolgd te worden.
De bevoegdheden van de stadsprovincie worden uitgewerkt voor de belangrijkste beleids-terreinen (ruimtelijke ordening, grondbeleid, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, milieu,
welzijn- en gezondheidszorg, sociale zaken en werkgelegenheid, belastingen en financiering, openbare orde en veiligheid).

De stadsprovincie krijgt daarmee een stevig pakket aan taken en bevoegdheden. Daarbij gaat het vooral om regelgevende en plannende functies voor regionale problemen. Binnen die kaders blijven er voor de gemeenten voldoende beherende, uitvoerende en voor lokale problemen regelgevende en plannende bevoegdheden over.

Voor de provincie Zuid-Holland blijft vooralsnog een toezichthoudende, coördinerende en arbitrerende taak over, met name waar raakvlakken optreden met de overige delen van de provincie. Op het gebied van de ruimtelijke ordening behoudt de provincie eigen taken en de provincie blijft diverse beherende functies uitoefenen. Naar verwachting kan, bij goed functioneren van de stadsprovincie, de stadsprovincie op den duur die taken overnemen. Daarmee kan de stadsprovincie een eigen status als provincie-vrije regio verkrijgen.

1 Analyse

De discussie over regionale samenwerking en taakverdeling in Haaglanden is al enige jaren oud. Opvallend is daarbij dat het debat hierover geregeld uitmondt in een strijd over gebiedsannexaties. Daardoor wordt het zicht beperkt op de omvang en de aard van de knelpunten waar het feitelijk om draait. Ook wordt de diversiteit en omvang van regionale verbanden en wisselwerkingen naar de achtergrond verdrongen. Voor het stadsgewest is dit bijzonder spijtig, omdat een succesvol regionaal-ontwikkelingsbeleid juist een meer integrale benadering behoeft. Een korte samenvatting van de belangrijkste economische, sociale en ruimtelijke invloedsfactoren en hun onderlinge verbanden.

1.1 De economie van Haaglanden

Als vestigingsplaats van tal van ministeries, onderzoeksinstituten en instellingen met betrekking tot de internationale veiligheid en rechtsorde (legal capital) is de economische structuur van Haaglanden te typeren als een **"kennisintensieve diensteneconomie"**. Belangrijke bouwstenen zijn daarbij niet alleen de opleidings-, onderwijs- en bestuurscentra in Den Haag en Delft. Ook in Zoetermeer en Rijswijk (Plaspoelpolder en Hoornwijck) of op kleinere station- of snelweglocaties in Voorburg en Leidschendam (Overgoo) zijn zwaartepunten van uiteenlopende dienstverlening tot ontwikkeling gekomen.

De gunstige ligging van Haaglanden ten opzichte van internationale vervoersknooppunten (Schiphol, Rotterdam Haven) en het internationale wegennet zijn voor de regionale economie van grote invloed. Zo is thans meer dan 27% van de beroepsbevolking werkzaam in de **handel, horeca- of transportsector** of hieraan gekoppelde branches als **bouwnijverheid en voedingsmiddelenindustrie**. Opvallend is daarbij de sterke regionale spreiding van de economische centra. Zo bevinden zich ca. 80% van de bedrijventerreinen buiten Den Haag, waaronder grote locaties in Zoetermeer, Leidschendam, Rijswijk, Nootdorp, Pijnacker en het Westland.

Van grote invloed op de regionale economie is voorts de **glastuinbouw**, die indirect veel betekent voor de werkgelegenheid in de handel en transport. Door de aanhoudende (internationale) concurrentie is in deze sector sprake van een continu proces van herstructurering en vernieuwing. Een en ander resulteert op veel locaties in een vergaande specialisatie, bedrijfsvergroting en automatisering maar ook in de beëindiging van minder rendabele bedrijven. Inherent aan deze trend zijn de noodzaak tot handhaving en de stimulering van vervangende werkgelegenheid met name in tuinbouwgebieden bij Leidschendam, Nootdorp en Pijnacker.Een fors aandeel in de Haaglanden-economie levert ook de **toerisme- en horecabranche**. Badplaatsen als Scheveningen en Kijkduin en de cultuurhistorisch aantrekkelijke centra in bijvoorbeeld Den Haag, Delft en Voorburg zijn belangrijke zwaartepunten voor de werkgelegenheid van laaggeschoolden.

Om deze concurrentiepositie te kunnen behouden, dienen de bereikbaarheid, de verbreding en de verbetering van het voorzieningenaanbod in deze sector verder te worden vergroot.

Het grootste regionaal-economische vraagstuk in de regio Haaglanden is evenwel het feit, dat de gemeente Den Haag over te weinig mogelijkheden beschikt om in kansrijke of sterke economische sectoren te investeren. Eén oorzaak hiervoor is de vrij intensieve woon/werk-pendel. Hierdoor worden in Den Haag gegenereerde inkomen voor een flink deel buiten de residentie of zelfs buiten de regio besteed. Het gevolg hiervan is een zeer **beperkt bestedingsvolume** in de oude centrumgemeente.

Een tweede reden is het **beperkte inverdieneffect** van nieuwbouwlocaties in Den Haag. Veelal is hier sprake van dure saneringslocaties terwijl nieuwbouw in andere regiogemeenten op relatief geringe belemmeringen stuit. Ook qua omvang blijven de Haagse bouwlocaties duidelijk achter bij de overige bouwlocaties. Al met al kan worden geconcludeerd dat Den Haag in enkele gevallen weliswaar in de exploitatie van nieuwe bouwlocaties participeert (Forepark, Wateringse Veld, Ypenburg, Plaspoelpolder). Desondanks mist de gemeente terugverdiencapaciteiten van betekenis en ontbreekt hierdoor de armslag voor strategische investeringen – waaronder b.v. de bereikbaarheid van economische centra - maar ook voor een adequate behartiging van een aantal regionale centrumtaken.

1.2 De leefbaarheid van Haaglanden

Met de realisatie van grote bouwlocaties buiten Den Haag is de afgelopen decennia in de regio een omvangrijke verhuisbeweging op gang gekomen. Grote groepen met hoge en middeninkomens vestigden zich onder invloed van het Rijksbeleid met name in de Haagse buurgemeenten. Mede door de omvang van de huidige nieuwbouwlocaties zal deze trend naar verwachting aanhouden. Nadelige gevolgen hiervan zijn een concentratie van economische zwakke en sterke bevolkingsgroepen. Ook ontstaan stadswijken die op de woningmarkt als tussenstation fungeren en hierdoor weinig sociale samenhang vertonen. Dergelijke vormen van **economische segregatie** en **onthechting van sociale verbanden** leiden op hun beurt tot problemen op het vlak van de leefbaarheid, vooral in stadsdelen met een goedkope woningvoorraad. Dit weerspiegelt zich bijvoorbeeld in soms slecht onderhouden wooncomplexen, een achteruitgaande buurteconomie, afnemend sociaal toezicht en in het ergste geval in etnische conflicten of criminaliteit.
Grote invloed op de leefbaarheid in de regio heeft ook de omvang en de kwaliteit van **voorzieningen in de gezondheids- en ouderenzorg.** Door de voortschrijdende vergrijzing van de samenleving en de hieraan gekoppelde toename van de vraag naar zorgdiensten zal het aanbod van zorgdiensten verder moeten worden uitgebreid. Dit geldt behalve voor Den Haag ook voor Zoetermeer, Rijswijk, Voorburg en het Westland. Opvallend is in dit kader het aanzienlijk zelfvoorzienende vermogen van regiogemeenten als Leidschendam, Voorburg, Rijswijk en Nootdorp.

Speciale aandacht vraagt in regionaal verband ook het **vestigingsbeleid voor sociaal-culturele voorzieningen**. Een en ander houdt verband met de geregeld opkomende discussie over de vestigingsmogelijkheden van grootschalige voorzieningen buiten Den Haag. Realisatie van dergelijke accommodaties kan immers op gespannen voet staan met het concentratiebeginsel en onder bepaalde voorwaarden de draagkracht van vergelijkbare voorzieningen in de residentie ondermijnen. Voorzieningen als de Uithof, Snowworld of Duinrell verduidelijken echter dat perifeer of buiten Den Haag gelegen voorzieningen voor de residentie niet per definitie negatieve effecten hebben. Daarnaast vereist ook de leefbaarheid van andere regiogemeenten een zekere spreiding van bovenlokale "voorzieningen". Noodzakelijk lijkt derhalve een complementair locatiebeleid dat rekening houdt met het draagvlak voor bestaande voorzieningen maar ook met de behoefte aan vitale regiogemeenten.

Beïnvloed wordt de leefbaarheid tenslotte ook door veranderende consumptie en gedrag in onze samenleving. Zo vergt de aanhoudende vraag naar grotere en vooral grondgebonden woningen een forse **kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad**. In dit kader valt een flinke aanpassing resp. vervanging van het grote bestand aan gestapelde en kleine woningen te verwachten. De behoefte aan herstructurering zal daarbij niet beperkt blijven tot de grote steden. Gemeenten als Rijswijk, Voorburg en Leidschendam zullen eveneens met een forse migratie worden geconfronteerd. Dat betekent dat ook hier in de leefbaarheid van bepaalde woonwijken geïnvesteerd zal moeten worden.

1.3 Ruimte in Haaglanden

In de afgelopen decennia is door de gestage groei van Den Haag en haar buurgemeenten een aaneengesloten, stedelijke regio tot stand gekomen. Met de talrijke landgoederen, stadsparken, bossen, uitgestrekte duinen en veenweidegebieden beschikt het stadsgewest echter over een buitengewoon groen imago. Een forse bedreiging hiervoor is de **aanhoudende verstedelijkingsdruk.** Hij is onder andere het gevolg van de **beperkte ruimte** voor de nieuwvestiging van bedrijven en de herstructurering van de woningvoorraad. De regio beschikt op dit moment weliswaar over aanzienlijke vestigingsreserves voor bedrijven en woningen. Her en der zijn echter al tekenen van verzadiging waarneembaar, waardoor de druk op binnenstedelijke groenlocaties alsmaar toeneemt. Dit geldt zowel voor het stadsgroen in Den Haag als voor groene enclaves en verbindingen in Leidschendam, Voorburg, Rijswijk en het Westland.
Voorts is te verwachten, dat na realisatie van de nieuwbouwlocaties niet alleen in de grote steden Den Haag, Delft en Zoetermeer de ruimte voor nieuwe economische impulsen en de herstructurering van woningvoorraad steeds nijpender wordt. Ook in Leidschendam, Rijswijk en Voorburg zullen op termijn geen vestigingsmogelijkheden meer beschikbaar zijn, terwijl huisvestingsprognoses uitgaan van een behoefte van enkele duizenden woningen in verband met de modernisering van de woningvoorraad.