



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Bijlmermeer: Een voorbeeld van een besluitvormingsproces

Lange, J. de; Masset, L.M.A.

Citation

Lange, J. de, & Masset, L. M. A. (1968). De Bijlmermeer: Een voorbeeld van een besluitvormingsproces. *Acta Politica*, 4: 1968/1969(1), 5-31. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451077>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451077>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

van *De Tijd* had getoond. Maar hij bleef tegelijk in alles een onafhankelijk denker. Reeds in de bezettingstijd en ook nadien koos Schlichting nadrukkelijk voor een open katholicisme in de Nederlandse samenleving.

Nijmegen verliet in Schlichting een hoogleraar, die oorspronkelijk zonder veel steun van anderen de grondslagen heeft gelegd voor wat nu een bloeiend Instituut voor Politieke Wetenschap is geworden. De politieke wetenschap zal het voortaan moeten stellen zonder een wijs voortrekker, die zich over het gehele terrein van het vak bewoog: was Schlichting niet tevens hoogleraar in de publicistiek en oprichter van een Studiecentrum voor Vredesvraagstukken?

Toen Schlichting zeventig werd ontving hij een telegram: 'Dignitas was er al en otium zal het wel niet worden'. Het werd, voor ons allen onverwacht, toch beide.

De gemeenschap van de beoefenaars der politieke wetenschap in Nederland verloor een waar vriend.

H. Daalder

DE BIJLMERMEER: EEN VOORBEELD VAN EEN BESLUITVORMINGSPROCES

door J. de Lange en L. M. A. Masset

1 INLEIDING

In de jaren 1958–1965 werd in Nederland een heftige strijd gevoerd om een drassig stuk laagland ten zuid-oosten van Amsterdam: het westelijk gedeelte van het grondgebied van de gemeente Weesperkarspel, kortweg 'de Bijlmermeer' genaamd, omvattende de Bijlmermeerpolder en omgeving.

Speelde die strijd zich aanvankelijk af binnen de muren van een aantal bij de voorbereiding van gemeentelijke grenswijzigingen betrokken ambtelijke instanties, in de lange openbare discussie die weldra volgde traden vooral op de voorgrond: mr. G. van Hall, burgemeester van Amsterdam, lid van de PvdA, voorzitter van een in meerderheid linksgeoriënteerde gemeenteraad, en mr. E. H. Toxopeus, minister, hoofd van het departement van binnenlandse zaken, lid van en voorman in de VVD.

Weesperkarspel was een zeer uitgestrekte, agrarisch georiënteerde gemeente, die al lang op de nominatie stond om te verdwijnen. Naar het noord-westen toe lag Weesperkarspel nauwelijks één kilometer van Amsterdam verwijderd. In het oosten grensde deze gemeente aan Hilversum. In het gehele gebied woonden nog geen 5000 mensen; de grootste kern, Driemond, telde ongeveer 1700 inwoners.

De Grondwet verlangt voor grenswijzigingen van gemeenten een wet. In 1958 werd, onder verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van binnenlandse zaken mr. A. A. M. Struycken (KVP), een wetsontwerp ingediend dat o.a. de opheffing van de gemeente Weesperkarspel ten doel had.

Dit wetsontwerp – genummerd 5146¹ – wilde westelijk-Weesperkarspel bij de gemeente Ouder-Amstel inlijven, overeenkomstig een uit het begin van de jaren vijftig daterend plan van Gedeputeerde Staten van Noordholland. Als motief voor deze indeling werd aangevoerd, dat zowel westelijk-Weesperkarspel als Ouder-Amstel een agrarische bestemming hadden.

Maar nog tijdens de voorbereiding van het wetsontwerp veranderden de inzichten, nadat Amsterdam² – formeel overigens niet bij de zaak

¹ Ontwerp van wet tot opheffing van de gemeenten Ankeveen, 's-Graveland, Kortenhoef, Weesp en Weesperkarspel en vorming van nieuwe gemeenten 's-Graveland en Weesp, alsmede wijziging van de grenzen der gemeenten Hilversum, Naarden en Ouder-Amstel. *Hand. Tw. K.*, 1957-'58, *Bijlagen*, nr. 5146, stuk 2.

² Wanneer, zoals hier, een gemeente gepersonifieerd wordt, bedoelen wij steeds: het gemeentebestuur. Een uitzondering vormt 'Den Haag'.

betrokken — de Bijlmermeer opeiste om verlichting te vinden voor de ruimtelijke nood waarin de hoofdstad zei te verkeren. De algemene erkenning dat in de Bijlmermeer een stedelijke bebouwing zou moeten komen³ deed het eerder aangevoerde motief voor de samenvoeging van de Bijlmermeer en Ouder-Amstel vervallen.

Op dat ogenblik begon de lijdensweg van wetsontwerp 5146. Want, ook al was de stedelijke bebouwing voor het gebied als toekomstperspectief aanvaard, vooreerst — en dat betekent: gedurende enkele jaren — kon geen overeenstemming worden bereikt over de bestuurlijke indeling van de Bijlmermeer.

Verschillende mogelijkheden werden geopperd en overwogen. Zo verscheen naast Ouder-Amstel ook Diemen als gegadigde voor de Bijlmermeer. Voorts is gedacht aan een combinatie van Diemen met de Bijlmermeer en Ouder-Amstel, maar ook aan de schepping van een zelfstandige gemeente Bijlmermeer, al dan niet na een voorlopige toevoeging aan Ouder-Amstel of Diemen, of na een fase waarin een openbaar lichaam de verantwoordelijkheid voor de bouw zou dragen. Het kenmerkende van al deze constructies was, dat zij in de een of andere vorm de vestiging beoogden van een 'sterke randgemeente' ten zuid-oosten van Amsterdam, een gedachte van minister Toxopeus die Amsterdam evenwel niet bekoorde.

Fel en vaak emotioneel heeft Amsterdam zich verzet tegen elk plan dat de Bijlmermeer niet geheel onder het gezag van het hoofdstedelijk bestuur zou brengen.

Nu zijn felheid en emotionaliteit geen ongewone gemoedsbewegingen bij het wijzigen van gemeentegrenzen.⁴ Maar gewoonlijk komen zij tot uiting bij de bewoners van gebieden die de hun zo vertrouwde territoriale identiteit gaan verliezen. In de Bijlmermeerwestie lag dit duidelijk anders. De protesten kwamen hier nauwelijks van de op te heffen gemeente Weesperkarspel, maar van de zijde van de gemeente die annexeren wilde, tegen 'Den Haag', dat halsstarrigheid en dwarsbomerij verweten werd omdat het weigerde de Bijlmermeer aan Amsterdam toe te wijzen.⁵ Een aantal Amsterdammers meende zelfs dat 'Den Haag' en bepaalde politieke kringen er op uit waren om elke ontwikkelingsmogelijkheid van 'het rooie Amsterdam' af te snijden.⁶

³ *Hand. Tw. K.*, 1960-'61, *Bijlagen*, nr. 5146, stuk 9 (Verslag van het mondeling overleg).

⁴ Zie G. J. van der Top, *Samenvoeging van gemeenten. Analyse der parlementaire behandeling sinds 1851* (diss. Utrecht), Assen 1960, p. 2.

⁵ *Bouwen aan onze stad*. Verslag raadsfractie Partij van de Arbeid, federatie Amsterdam, 1-9-'61/31-8-'62, i.h.b. 'p.g. Ram'. Zie ook burgemeester Van Hall, in paragraaf 4 van dit artikel.

⁶ H. Hoekstra (CPN) gaf nog andere voorbeelden van optreden tegen Amsterdam, 'het traditionele en strijdbare centrum van de arbeidersbeweging — alsmede het centrum van progressieve intellectuelen en andere groepen', zoals moeilijkheden

De beslissende rol in dit duidelijke conflict tussen de minister en qua inwonertal grootste gemeente van ons land moest gespeeld worden door het parlement. Dit artikel is in hoofdzaak een beschrijving van het verloop van de gebeurtenissen waaruit ten slotte het besluit over de Bijlmermeer is voortgekomen.

Is die beschrijving volledig? Allerminst, en wel om twee redenen. Ten eerste bleek het maar zeer ten dele mogelijk om informatie te krijgen over de niet-openbare fasen van het besluitvormingsproces. Ten tweede is de vraag welke elementen in de beschrijving zouden moeten worden opgenomen om volledigheid te kunnen pretenderen niet gemakkelijk te beantwoorden. Niettemin menen wij toch wel voldoende informatie te hebben verzameld⁷ om het karakter van dit besluitvormingsproces te kunnen aanduiden.

In navolging van Lindblom⁸ zouden wij willen spreken van een marginale of incrementele besluitvorming, die gekenmerkt wordt door het verschijnsel dat geen doeleinden of waarden worden geformuleerd als basis voor het te nemen besluit. De medewerking van de betrokken partijen wordt verkregen op grond van een bepaald concreet beleidsvoorstel, waardoor een aanpassing aan veranderde omstandigheden wordt bereikt, zonder dat over meer fundamentele beleidslijnen overeenstemming bestaat.

Dit verklaart ook waarom wij in dit artikel zo ruime aandacht schenken aan de KVP-fractie in de Tweede Kamer, die zich, na lange aarzeling met betrekking tot het tegenover het voorstel in te nemen standpunt, ten slotte bij de stemming over het lot van de Bijlmermeer in twee nagenoeg gelijke delen splitste. Dit verklaart tevens dat zoveel over technische aangelegenheden werd gesproken en het meer fundamentele probleem van de bestuurlijke indeling van en binnen de grote stedelijke agglomeraties werd ontlopen. Het door Daalder⁹ gesignaleerde Nederlandse verschijnsel van het 'verpakken' van een politiek

die veroorzaakt zouden zijn rond de bouw van de IJ-tunnel en een operagebouw, maatregelen van politie en rechterlijke macht tegen bouwvakarbeiders en het idee om Amsterdam hoofdstad-af te maken (*Hand. Tw. K.*, zitting 1964-'65, p. 322).

⁷ De gegevens waarvan wij gebruik maakten werden enerzijds verkregen uit nader te noemen bronnen, anderzijds uit gesprekken die de deelnemers aan een doctoraal-werkcollege politicologie (cursus 1966-'67, Universiteit van Amsterdam) en de schrijvers van dit artikel voerden met verschillende personen, die nauw bij de Bijlmermeerwestie betrokken zijn geweest. Niet alle zegslieden kunnen met name genoemd worden.

⁸ Charles E. Lindblom, 'The Science of "Muddling Through"', in: *Public Administration Review*, Vol. 19 (1959); herdrukt in *The Making of Decisions*, A Reader, eds. W. J. Gore and J. W. Dyson, Londen 1964, pp. 155-169.

⁹ H. Daalder, 'The Netherlands: Opposition in a segmented society', in: Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven/Londen 1966, p. 220.

compromis in technische of quasi-wetenschappelijke termen deed zich ook hier voor.

2 STANDPUNTEN EN ARGUMENTEN VAN AMSTERDAM EN DE MINISTER

Herhalen wij dat de strijd niet ging om de bestemming van de Bijlmermeer; de bebouwing zou een stedelijke worden, ten behoeve van de bewoners van de Amsterdamse agglomeratie. De vragen waar het wel om ging waren:

a Kon de bouw van een stad of van een stadswijk voor '100.000 Amsterdammers'¹⁰ gerealiseerd worden onder verantwoordelijkheid van het bestuur van een kleine of zelfs nog te stichten gemeente of kon alleen Amsterdam die taak vervullen?

b Moest ten zuid-oosten van Amsterdam een zelfstandige randgemeente worden gesticht of moest de Bijlmermeer — onder (voorlopige?) handhaving van de bestaande randgemeenten — aan Amsterdam worden toegevoegd?

Het standpunt van de minister was, dat de Amsterdamse eis tot toevoeging van de Bijlmermeer aan het hoofdstedelijk territorium moest worden afgewezen. Om bestuurlijke redenen meende hij aan de vorming van een randgemeente de voorkeur te moeten geven. Die randgemeente zou onmiddellijk tot stand kunnen worden gebracht, waarna de bouw in samenwerking met Amsterdam kon beginnen.

Amsterdam daarentegen meende, dat wat de minister wenselijk achtte — de vorming van een randgemeente — irrelevant was, omdat dat wat hij mogelijk achtte — de bebouwing van de Bijlmermeer — niet door zo een nog te stichten gemeente kon worden gerealiseerd.

Bestreed de minister dus de noodzaak van annexatie door Amsterdam en bracht hij als alternatieve oplossing de 'sterke randgemeente' naar voren, Amsterdam probeerde die conceptie als onpraktisch aan te tasten en bleef bij de eis: de Bijlmermeer aan Amsterdam!

Welke waren de Amsterdamse argumenten? Zij zijn terug te vinden in een groot aantal Amsterdamse publikaties,¹¹ waarvan wij de inhoud hier

¹⁰ Zie de titel van de in de volgende voetnoot onder (a) genoemde brief-brochure van juni 1962.

¹¹ Onze bronnen waren o.a.:

(a) *Adressen, brochures e.d.: Adres van B. en W. aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 6-10-'61; *Om de toekomst van 100.000 Amsterdammers*, brief-brochure van juni 1962, waarvan de brief geadresseerd was aan de Tweede Kamer; *Memorandum naar aanleiding van de nadere Memorie van Antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken op Wetsontwerp no. 5146*, 1-3-'63 (ook opgenomen in *Gemeenteblad* 1963 als bijlage A); *Memorandum aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal met betrekking tot Wetsontwerp no. 5146*, 9-10-'64 (ook opgenomen in *Gemeenteblad* 1964 als bijlage J); *Amsterdam-Zuid-*

samenvatten, evenwel niet zonder de voorafgaande waarschuwing dat wij niet de indruk willen wekken dat het Amsterdamse betoog van den beginne af aan volledig en systematisch was. De nadruk op bepaalde punten werd wel eens verlegd, al naargelang de 'Haagse' reacties op eerder aangevoerde argumenten, en de formuleringen verschilden wel eens naargelang de groep waartoe men zich richtte.

De Bijlmermeer, aldus Amsterdam, moet worden bebouwd omdat de hoofdstad des lands binnen de bestaande grenzen niet meer beschikt over ruimte voor woningbouw. Weliswaar bleef het inwonertal van Amsterdam gelijk, maar door allerlei factoren — zoals daling van de gemiddelde woningbezetting, veranderde inzichten over de toelaatbare woningdichtheid, hogere eisen gesteld door verkeer en bedrijfsleven — was de nood zó hoog gestegen, dat Amsterdam in staat gesteld moest worden zo snel mogelijk in de Bijlmermeer tot bouwen over te gaan.

De taak die daar wachtte zou alleen door Amsterdam tot een goed einde kunnen worden gebracht. Alléén Amsterdam immers beschikte over een technisch-ambtelijk apparaat, dat onmiddellijk ter beschikking stond, deskundig was en ervaring bezat met grote stadsuitbreidingen en dat op de hoogte was van de kwantitatieve en kwalitatieve eisen, die aan de bouw moesten worden gesteld. Ook zou alléén Amsterdam in staat zijn de hoge offers op te brengen, verbonden aan de uitvoering op korte termijn van het gigantische project, waarvan de bouwmeesters de plannen al op papier hadden staan en waarvan de voorbereiding — nu nog in samenwerking met Weesperkarspel — al in feite begonnen was.

Sanering van de Amsterdamse binnenstad, terwijl de woningnood nog niet opgeheven was, maakte doorstroming van bewoners naar nieuwbouw noodzakelijk. In samenhang daarmee was het ook noodzakelijk dat in de Bijlmermeer, die hoofdzakelijk bewoond zou worden door Amsterdammers, één woningdistributiebeleid — het Amsterdamse — zou worden gevoerd.

Wilde het gemeentebestuur in staat zijn om op adequate wijze tegemoet te komen aan de verlangens van de bevolking van de stad, die het sociale, economische en culturele centrum van het land vormde, dan mocht het daarbij niet gehinderd worden door bestuurlijke bevoegd-

Oost, uitgave uit 1965 van de Dienst der Publieke Werken, afdeling Stadsontwikkeling.

(b) *Gemeenteblad*: Verslag van de raadsvergadering van 10-1-'62, (1962), Afdeling 2, pp. 1-5; nota aan de raad, 29-6-'62, (1962), Afdeling 1, nr. 678, p. 1007; nota aan de raad, 26-10-'62, (1962), Afdeling 1, nr. 1021, pp. 1537-1540 (+ bijlage), illustratief voor de wijze waarop met cijfers geargumenteed werd; nota aan de raad, 19-6-'64, (1964), Afdeling 1, nr. 668, pp. 889-893.

(c) *Persberichten en teksten van toespraken*, uitgegeven door het bureau Voorlichting en Representatie van de gemeente Amsterdam, (voortaan geciteerd als 'Persbericht(en) Amsterdam'): 30-6-'61; 27-3-'62; 20-6-'62; 28-6-'62; 17-9-'62; 21-9-'62; 14-2-'63; 26-10-'64.

heden van één of meer kleine gemeenten in de Bijlmermeer. Elke wrijving, elke vertraging in het werk dat snel en efficiënt moest worden verricht kon slechts voorkomen worden door de Bijlmermeer volkomen aan de zeggenschap van Amsterdam te onderwerpen.

De minister¹² betoogde herhaaldelijk dat, terwille van het behoud van de democratie op plaatselijk niveau, een einde moest komen aan de groei van de grote steden, die een steeds grotere afstand schiepen tussen bestuurders en bestuurden. Alleen dan, zo meende hij, mocht Amsterdam met de Bijlmermeer worden uitgebreid als bewezen werd dat een sterke randgemeente — die betere waarborgen voor een democratisch bestuur zou bieden dan de grote stad — de van haar verlangde technisch-organisatorische taak niet vermocht te volbrengen.

Zei de noodsituatie van Amsterdam de minister dan niets? Inderdaad betwistte hij dat Amsterdam in nood verkeerde, want naar zijn mening kon de hoofdstad nog wel enkele jaren met bouwen binnen de eigen grenzen vooruit. Hij bestreed het door Amsterdam geproduceerde cijfermateriaal, maar meende ook dat als die nood wél bestond de conclusie nog niet behoefde te zijn, dat de Bijlmermeer dús aan Amsterdam moest komen: Amsterdam immers kon toch ook in de Bijlmermeer bouwen zonder het gebied te annexeren. Niets belette het gemeentebestuur om zijn plannen in overleg en in samenwerking met andere gemeenten in de Bijlmermeer uit te voeren. Had niet Weesperkarspel voortdurend getuigenis afgelegd van de bereidheid tot samenwerken met Amsterdam? Ook een nieuwe randgemeente met een voor zijn taak berekend apparaat kon tijdig genoeg worden gevormd om zonder stoornis de verdere uitvoering van de Amsterdamse verlangens mogelijk te maken. Trouwens, wie bouwde eigenlijk in de Bijlmermeer? Niet de gemeente Amsterdam, maar in hoofdzaak een aantal woningbouwverenigingen. De voorbereidende werkzaamheden konden door particuliere bureaus worden verricht en op dergelijke bureaus kon een sterke randgemeente, zo goed als alle andere gemeenten, een beroep doen.

Kortom, een sterke randgemeente met haar vele bestuurlijke voordelen boven de grote stad, kon naar de mening van de minister zeker dezelfde prestatie leveren als Amsterdam, terwijl zij voorts aan het steeds voortgaande proces van gebiedsuitbreiding een einde zou maken.

Uit het bovenstaande blijkt wel dat de opvattingen van het Amsterdamse gemeentebestuur en die van minister Toxopeus aanzienlijk uiteenliepen. Zij discussieerden over hetzelfde object, maar zij zagen iets

¹² Zijn argumenten zijn te vinden in de door hem ondertekende stukken behorende bij wetsontwerp nr. 5146, *Hand. Tw. K.*, 1960-'61; 1961-'62; 1964-'65, *Bijlagen*; in zijn redevoeringen bij de openbare behandeling van dit wetsontwerp in 1961 en 1964, *Hand. Tw. K.*, 1961-'62, 6/7-12-'61; 1964-'65, 27-10-'64; en in *Persberichten van de afdeling Voorlichting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*, 9-1-'62 en 13-2-'63 (A 391).

geheel anders voor zich. Werd Amsterdam gebiologeerd door de leegte van de polder nù, de minister zag de huizenblokken, de volte, de honderdduizend inwoners . . . Liet Amsterdam daardoor de noden van het heden, die opgelost konden worden door de bebouwing, zwaarder wegen dan de bestuurlijke problemen van de toekomst, de minister stelde de oplossing van die problemen reeds in het heden primair.

3 DE PARLEMENTAIRE BEHANDELING VAN WETSONTWERP 5146 IN 1961

Begin december 1961 kwam wetsontwerp 5146 in de Tweede Kamer in openbare behandeling. Alle in de afgelopen tijd gevoerde discussies, alle ten gunste van Amsterdam reeds gedane uitspraken — waarvan in het bijzonder vermelding verdient een motie van Provinciale Staten van Noordholland¹³ — hadden minister Toxopeus er niet toe kunnen brengen het van zijn voorganger overgenomen wetsontwerp te wijzigen. Nog steeds luidde het voorstel: toevoeging van de Bijlmermeer aan Ouder-Amstel om aldus een sterke randgemeente ten zuid-oosten van Amsterdam te vormen.

Zien wij af van de speciale mérites van de Bijlmermeerkwestie, dan constateren wij dat hier opnieuw de vraag rees die sedert 1851 al vaker gesteld was: moeten steeds grotere bestuurlijke eenheden gevormd worden of moet juist gestreefd worden naar handhaving van het bestaande patroon, inclusief de kleinere en kleinste gemeenten? Nu is het opvallende dat van de 255 wetsontwerpen tot opheffing en samenvoeging van gemeenten, die vanaf 1851 tot en met 1959 door de Tweede Kamer werden aangenomen, slechts in 62 gevallen tegenstemmen werden uitgebracht (die overigens niet tot verwerping geleid hebben). En dat ondanks het feit, dat vrijwel alle politieke partijen hoog opgaven (en gaven) over de betekenis van de handhaving van de gemeentelijke zelfstandigheid.

Van der Top — aan wiens boek wij deze cijfers ontleenden — heeft ook onderzocht uit welke fracties de tegenstemmen afkomstig waren. Hij kwam tot de conclusie, dat 'de socialistische partijen' nimmer hadden tegengestemd,¹⁴ hetgeen wij als volgt moeten verstaan: stemden andere fracties wel eens verdeeld, de socialisten hebben altijd onverdeeld vóór de vorming van grotere bestuurlijke eenheden gestemd. Kon men nu bij het Bijlmermeerdebat iets anders verwachten?

¹³ *Notulen van het verhandelde in de tweede gewone zitting 1960 der Provinciale Staten van Noordholland*, 24-1-'61, p. 225.

¹⁴ Van der Top, *o.c.*, pp. 61-62. — Overigens is het niet geheel duidelijk wat Van der Top onder 'de socialistische partijen' verstaat. Rekende hij daartoe ook de communisten? In dat geval is zijn conclusie niet geheel juist, want in bijlage I van zijn boek treffen wij onder nr. 63 de communistische fractie onder de tegenstemmers aan.

Met de opheffing van de gemeente Weesperkarspel ging een ieder akkoord, maar niet met het antwoord op de vraag aan welke gemeente westelijk-Weesperkarspel zou moeten worden toegevoegd. De minister had Ouder-Amstel voorgesteld; de socialistische woordvoerder W. Scheps diende echter een amendement in, strekkende tot toevoeging van de Bijlmermeer aan Amsterdam,¹⁵ dus juist het tegendeel van hetgeen de minister beoogde.

Het debat bestond grotendeels uit een opsomming van argumenten voor of tegen het ministeriële, resp. het Amsterdamse standpunt. Wij zullen ze niet herhalen. Maar de heer Scheps moet uit het verloop van de behandeling wel begrepen hebben dat zijn amendement in gevaar verkeerde. Om de verwerping daarvan te voorkomen diende hij een motie in, waarin de Kamer de minister uitnodigde het wetsontwerp in nadere overweging te nemen.¹⁶

De motie-Scheps werd aangenomen met 67 tegen 64 stemmen. De stemmen waren als volgt verdeeld:

partij	uitgebrachte				Amsterdammers ¹⁷		
	zetels	stemmen	vóór	tegen	vóór	tegen	afwezig
KVP	49	39	5	34	2	—	—
PvdA	48	47	47	—	5	—	—
VVD	19	18	4	14	2	—	—
ARP	14	12	2	10	1	—	1
CHU	12	9	5	4	1	—	—
SGP	3	2	—	2	—	—	—
CPN	3	3	3	—	2	—	—
PSP	2	1	1	—	—	—	—
totaal	150	131	67	64	13	—	1

Het blijkt dat in dit geval, waarin de motie een peiling inhield omtrent de voorkeuren voor twee verschillende concepties van grotere bestuurlijke eenheden, de PvdA, de CPN en de PSP onverdeeld vóór Amsterdam stelling namen. Met uitzondering van de SGP stemden de andere fracties wél verdeeld, maar ongeacht hun partij stemden alle Amsterdamse kamerleden vóór de motie-Scheps. Opvallend was voorts het sterke absenteïsme in de KVP-fractie, dat vermoedelijk wel ten voordele van het aannemen van de motie-Scheps heeft gewerkt.¹⁸

Nu weten wij van de CHU dat deze partij niet voor toevoeging van de Bijlmermeer aan Amsterdam was. Tóch hebben 5 van de 9 christelijk-

¹⁵ *Hand. Tw. K.*, 1961-'62, *Bijlagen*, nr. 5146, stuk 13.

¹⁶ *Hand. Tw. K.*, 1961-'62, *Bijlagen*, nr. 5146, stuk 14.

¹⁷ Daaronder verstaan wij die kamerleden, die volgens *Parlement en Kiezer* (1961-1962) hun huisadres in Amsterdam hadden.

¹⁸ In 1964 was de KVP-fractie wel voltallig aanwezig. Zie paragraaf 6 van dit artikel.

historische kamerleden vóór de motie-Scheps gestemd en dank zij deze steun kon vermeden worden dat de aanhangers van het Amsterdamse standpunt een nederlaag leden. Hoe kon de heer Scheps die steun verkrijgen?

De christelijk-historische fractievoorzitter mr. H. K. J. Beernink had al eerder tijdens het debat de mogelijkheid geopperd de Bijlmermeer voorlopig bestuurlijk niet in te delen, maar tot een openbaar lichaam te maken onder het bestuur van een landdrost, ongeveer zoals het geval was bij de IJsselmeerpolders. Verschillende voordelen achtte hij aan die bestuursvorm verbonden. O.a. zou snel werken mogelijk zijn '... doordat er geen gemeenteraad zal zijn, die in allerlei zaken dient te worden gekend'.¹⁹ De landdrost kon, in samenwerking met Amsterdam, spoedig aan de slag gaan om een nieuwe gemeente met eigen gezicht, sfeer en karakter voor te bereiden.²⁰

De heer Beernink heeft zich kennelijk weldra gerealiseerd,²¹ dat zijn denkbeeld *le mort sans phrase* zou sterven als uit de verwerping van het amendement-Scheps zou blijken, dat de Kamer niets voelde voor een andere oplossing dan die welke minister Toxopeus had voorgesteld. Hij zocht tijd te winnen om aan zijn idee verder gestalte te geven, zoals de heer Scheps tijd wilde winnen om in de Kamer ruimere steun te verwerven voor het Amsterdamse standpunt. Derhalve ging de heer Beernink met enkele andere leden van zijn fractie in op de vriendelijke uitnodiging van de heer Scheps om diens motie te ondersteunen.

De tijdwinst is door de aanhangers van het Amsterdamse standpunt beter gebruikt dan door de heer Beernink c.s., met als merkwaardig gevolg dat deze christelijk-historischen uiteindelijk hebben bijgedragen tot het verwezenlijken — in 1964 — van een doel, dat zij als aanhangers van de sterke randgemeente-conceptie zeker niet hadden willen dienen.

4 AMSTERDAMSE ACTIVITEITEN

De omstandigheden waarin de motie-Scheps was aangenomen maakten duidelijk, dat in de Kamer geen meerderheid bestond voor de sterke randgemeente in de Ouder-Amstel/Bijlmermeer-versie, maar evenmin voor annexatie van de Bijlmermeer door Amsterdam, terwijl ook voorbijgegaan werd aan het wat ongelukkig gepresenteerde landdrostplan-Beernink. En terwijl de minister 'nader overwoog' hoe hij toch nog de Kamer achter zich zou kunnen krijgen, was er duidelijk sprake van een intensivering van de hoofdstedelijke propaganda om de Bijlmermeer aan

¹⁹ *Hand. Tw. K.*, 1961-'62, p. 2224.

²⁰ Een gelijksoortig voorstel werd later ook gedaan door ir. P. Kessler, 'Schema Bijlmermeerpuzzle', in: *Stedebouw en volkshuisvesting*, 44e jg. (1963), pp. 55-57.

²¹ Nadat o.m. de heer Scheps hem verweten had de gemeentelijke democratie te verkrachten.

Amsterdam te brengen, want Amsterdam begreep dat men er met de motie-Scheps nog niet was.

Het is niet mogelijk om in kort bestek alle Amsterdamse activiteiten op te sommen. Wij beperken ons tot enkele uit het jaar 1962. Ook voordien en nadien heeft men pers, radio en televisie herhaaldelijk ingeschakeld om het Amsterdams verlangen kenbaar te maken,²² maar vóór 1962 werden de krachten wat versnipperd omdat toen nog de IJ-tunnelaffaire aan de orde was, terwijl men wellicht ook het verzet tegen een overdracht van de Bijlmermeer aan Amsterdam onderschat had. Na 1962 heeft Amsterdam vooral vertrouwd op de doorwerking in de Kamer van de inmiddels in de KVP opgewekte stroming ten gunste van Amsterdam.

Het jaar begon met een felle aanval van burgemeester Van Hall op minister Toxopeus en zijn departement, gelanceerd in de Amsterdamse raad. De burgemeester zei o.a., dat men de indruk kreeg 'dat de huidige noden van de Hoofdstad en a fortiori de voorspoedige ontwikkeling deze heren op Binnenlandse Zaken niet alleen koud laten, maar dat zij ook, zoals eveneens een lid van de Tweede Kamer gezegd heeft, met zorg gezocht hebben naar een voor Amsterdam zo nadelig mogelijke oplossing'.²³ Op geheel ander niveau eindigde dat jaar met het optreden van Sint Nicolaas, die bij zijn officiële intocht in Amsterdam in de gebruikelijke toespraak op de Dam de hoop uitsprak dat de burgemeester weldra tot zijn stadgenoten zou kunnen zeggen: 'Leg de bijl maar neer, we hebben de Bijlmermeer!'²⁴

Het schijnt dat sommige personen in het hoofdstedelijk ambtelijk apparaat de krasse taal van de burgemeester wel als 'weinig tactisch' beschouwd hebben. Zij vreesden dat de burgemeester — die de Bijlmermeerkwestie ook persoonlijk zeer ter harte ging²⁵ — door het verwekken van een persoonlijke vete met de minister zijn doel zou voorbijschieten. Naar wij menen te weten werd hij daarom in het vervolg bij een aantal gelegenheden vooraf zorgvuldig geadviseerd ten aanzien van hetgeen hij wel en niet moest zeggen. Maar nog in 1964 deed het verhaal de ronde dat burgemeester Van Hall en minister Toxopeus op gespannen voet met elkaar stonden, hetgeen in ieder geval van de zijde van de minister

²² De pers werd o.a. uitgenodigd voor een informeel gesprek met de wethouders mr. Th. C. M. A. Elsenburg (KVP) en drs. J. M. den Uyl (PvdA), die 'achtergrondinformatie' zouden verstrekken bij een aan de Tweede Kamer te verzenden memorandum, aldus de uitnodiging van het bureau Voorlichting en Representatie, *Persbericht Amsterdam*, 4-3-'63.

²³ *Gemeentebld*, (1962), Afdeling 2, 10-1-'62, p. 2.

²⁴ *Persbericht Amsterdam*, 17-11-'62.

²⁵ Hij verklaarde er slapeloze nachten van gehad te hebben (*de Volkskrant*, 10-12-'66).

ontkend werd.²⁶

Twee activiteiten mogen zeker niet onvermeld blijven. De eerste niet wegens de aan haar door één van de Amsterdamse organisatoren toegekende 'uitzonderlijke' aard.²⁷ De tweede niet wegens haar bijzondere gerichtheid, waarbij getracht werd de steun te mobiliseren van een bepaald deel van de Amsterdamse bevolking om de kamerleden te beïnvloeden van de politieke partij waarmee dat deel van de bevolking gelieerd werd geacht.

Het initiatief voor de eerste actie, die bestond uit de verzending in juni 1962 van 320.000 exemplaren van een brief van B. en W. 'Aan de burgerij van Amsterdam', zou afkomstig geweest zijn van het gemeentelijk bureau Voorlichting en Representatie. In deze brief stelden B. en W. opnieuw, dat 'Den Haag' de ernst van de toestand nog steeds niet scheen te begrijpen. B. en W. deden een beroep op de volksvertegenwoordigers om 's lands hoofdstad te behoeden voor de 'dreigende noodtoestand' door de Bijlmermeer 'nù' aan Amsterdam toe te wijzen. Al met al was het een sterk afgezwakte versie van wat oorspronkelijk de bedoeling geweest schijnt te zijn, nl. een oproep tot de burgerij om zich rechtstreeks tot de kamerleden te wenden. Men bedenke daarbij dat de Amsterdamse kiezers getalsmatig goed waren voor het doen bezetten van een twaalfstal kamerzetels. Van Amsterdamse zijde werd de atmosfeer als zeer geladen voorgesteld, zoals blijkt uit een door het gemeentelijk bureau Voorlichting en Representatie verstrekt bericht van eind juni, volgens hetwelk een groot deel van de bevolking bereid was desnoods naar het Haagse Binnenhof op te trekken 'om gewapenderhand het standpunt van Amsterdam in de Bijlmermeerkwestie te verdedigen'.²⁸

De brief heeft nog een ander doel gehad. Ofschoon de burgemeester over de pers tevreden was — vrijwel alle dagbladen stonden achter Amsterdam, zo zei hij²⁹ — was men van de burgerij eigenlijk niet zeker. De indruk bestond, aldus een nauw bij de actie betrokken gemeente-

²⁶ Deze ontkenning volgde op een verslag in *Het Vrije Volk*, volgens hetwelk de minister verklaard had: 'Ik wil Van Hall niet zien' (*Hand. Tw. K.*, 1964-'65, *Bijlagen*, vergadering van de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken, 15-10-'64, p. C 95).

²⁷ Mr. P. J. Mijksenaar, directeur van het bureau Voorlichting en Representatie, 'Amsterdams gemeentebestuur greep naar uitzonderlijk middel', in: *PRevue*, Gemeenschappelijk maandblad van het Nederlands Genootschap voor Public Relations en het Belgisch Centrum voor Public Relations, november 1962, pp. 20-21.

²⁸ Geciteerd door mr. dr. C. Ch. A. van Haren, 'Bijlmermeer, een zelfstandige gemeente', in: *De Gemeenteraad*, (KVP), Maandblad voor Gemeenteraadsleden en Gemeentebesturen, 26e jg. (1963), no. 2, p. 21.

²⁹ *Persbericht Amsterdam*, 20-6-'62.

ambtenaar,³⁰ dat de bevolking niet goed wist waar het om ging,³¹ ondanks de vele beschouwingen die de pers aan de zaak had gewijd. Aan de verdere discussie³² over de vraag of de gemeente het recht had een dergelijke actie te voeren, evenals aan het aan de opstellers van de brief gemaakte verwijt van emotionaliteit en eenzijdigheid gaan wij voorbij, evenwel niet zonder op te merken dat het gemeentebestuur een andere indruk van de betrokkenheid van de burgerij bij de Bijlmermeerkwestie gaf dan met de feitelijke situatie overeenkwam. Releveren wij nog de opmerking van de reeds genoemde ambtenaar, volgens welke het stadsbestuur de strijd toch zou hebben voortgezet, óók als niet gebleken zou zijn dat de burgerij er achter stond.³³

De brief moet voorts in nauwe samenhang gezien worden met 'Om de toekomst van 100.000 Amsterdammers', een fraaie brochure, die opende met een brief aan de Tweede Kamer, enkele dagen later verzonden aan een groot aantal gezagsdragers en belangstellenden.³⁴ Ook de voorberei-

³⁰ J. Mastenbroek, hoofd van de afdeling Voorlichting en Documentatie van het bureau Voorlichting en Representatie, in het in voetnoot 32 te noemen *PRevue*-artikel.

³¹ Het enige onderzoek naar de publieke opinie werd gedaan door het NIPO (*NIPO-bericht* 903, 1-8-'62), omstreeks juli 1962, dus kort nadat de Amsterdamse propaganda een hoogtepunt had bereikt. In een landelijk onderzoek stelde het NIPO twee vragen.

De eerste vraag luidde: 'Heeft U gehoord of gelezen over de Bijlmermeer of niet?' De antwoorden waren als volgt verdeeld:

	mannen	vrouwen	totaal
Over gehoord/gelezen	59%	50%	55%
Niet over gehoord/gelezen	41%	50%	45%

De tweede vraag, gesteld aan hen die de eerste bevestigend beantwoord hadden, luidde: 'Vindt U dat de Bijlmermeer bij de gemeente Amsterdam moet komen of bij de gemeenten Diemen en Ouder-Amstel?' De antwoorden waren als volgt verdeeld:

	mannen	vrouwen	totaal
Bijlmermeer bij Amsterdam	27%	27%	27%
Bijlmermeer bij Diemen (Ouder-Amstel)	9%	4%	7%
Geen oordeel	23%	19%	21%
Over gehoord/gelezen	59%	50%	55%

³² 'Wanneer kunnen of moeten burgemeester en wethouders een brief aan de burgers van hun stad schrijven? Discussie over principe en uitvoering van de brief "Aan de burgerij van Amsterdam" over de Bijlmermeer', in: *PRevue*, december 1962, pp. 2-14.

³³ *PRevue*, december 1962.

³⁴ *PRevue*, november 1962.

ding hiervan begon al vroeg in een speciale commissie van ambtenaren uit de sectoren publiciteit en publieke werken. De brochure werd geconcipieerd als een 'witboek', dat in samenstelling en typografische vormgeving meer instemming met het Amsterdamse standpunt moest opwekken dan de tot dusverre gevolgde betoogtrant had gedaan.

De tweede activiteit waarvan wij melding willen maken werd beschouwd als een direct gevolg van de brief aan de burgerij. Een burger, een Amsterdamse KVP'er met een leidende positie in r.-k. werkgeverskring, bekend ook met de burgemeester die hij al eens eerder ontmoet had, nam het initiatief tot een organisatie, waarmee de gemeente Amsterdam intense bemoeienis kreeg zonder dat men dit naar buiten wilde laten blijken.³⁵

Een klein comité van katholieke Amsterdammers — w.o. de voorziter van de kring Amsterdam van de KVP — werd gevormd. Daaruit ontstond een groot comité van vertegenwoordigers van allerlei r.-k. organisaties en instellingen in Amsterdam werkzaam, dat de uitnodigingen rondstuurde voor een dag waarop 'rooms-katholiek tot rooms-katholiek' — de naam zou gesuggereerd zijn door burgemeester Van Hall — zou spreken over de Bijlmermeer. De uitnodigingen werden gericht tot de leden van de KVP-fracties van de Eerste en Tweede Kamer en van Provinciale Staten van Noordholland.

Op 17 september 1962 werd een 'draaiboek' afgewerkt,³⁶ dat door het gemeentelijk bureau Voorlichting en Representatie met bijzondere zorg werd samengesteld. Zo werd o.a. rekening gehouden met de mogelijkheid van 'goed geleide discussies' en 'onder-ons'-besprekingen, waarbij het veertigtal gasten dat aan de uitnodiging gehoor had gegeven duidelijk gemaakt werd, dat 'de koeien in de Bijlmermeer niet stemden', maar de katholieke Amsterdammers wél. Voor het voorlichten en begeleiden van de gasten (o.a. naar een aantal krotwoningen) werden gemeenteambtenaren uitgezocht, waarbij méér op verkoopcapaciteiten dan op rangen gelet werd.

Behalve de gemeenteraad, die zich steeds eensgezind achter het beleid van B. en W. van Amsterdam heeft geschaard,³⁷ hebben ook verschillende te Amsterdam bestaande belangengroepen door het zelf verzenden of medeondertekenen van door anderen aan de Tweede Kamer gerichte adressen van hun instemming met dat beleid blijk gegeven. Daarbij bestond steeds wel verband tussen de door de verschillende groepen

³⁵ Zo werd in een brief van het direct te vermelden 'klein comité' wel vermeld, dat de dekking van de kosten van deze activiteiten 'gesecureerd' was, maar onvermeld bleef dat dit door de gemeente geschiedde.

³⁶ Over deze aangelegenheid werden inlichtingen verkregen uit niet-openbare stukken.

³⁷ Zie bijvoorbeeld het op 11-12-'62 met algemene stemmen aangenomen raadsbesluit, *Gemeentebled*, (1962), Afdeling 1, nr. 126, p. 2253, en Afdeling 2, p. 1139.

gewoonlijk verdedigde belangen en de door het gemeentebestuur voorgestane oplossing van het Bijlmermeervraagstuk. Niet aangetoond kon worden dat één of meer belangengroepen overwegende invloed gehad hebben op de keuze van het standpunt van het gemeentebestuur.

Twee belangengroepen noemen wij hier in het bijzonder: de Amsterdamse Kamer van Koophandel en Fabrieken en de Amsterdamse woningbouwcorporaties.

Herhaaldelijk heeft de eerste, waarin behalve het bedrijfsleven ook de vakverenigingen vertegenwoordigd zijn, in haar adressen onderstreept dat Amsterdam de Bijlmermeer moest krijgen opdat de hoofdstad haar sociaal-economische positie zou kunnen handhaven. O.a. werd gevreesd, dat vele bedrijven de stad zouden verlaten als door een gecontinueerde woningnood het arbeidspotentieel zou verminderen en de vaak onvermijdelijke omzetting van woon- in bedrijfsruimte zou worden verhinderd.

Voor de toenmalige voorzitter van de Amsterdamse Kamer van Koophandel en Fabrieken — die evenals de heer Van Hall lid was van de Eerste Kamer — heeft bij andere belangengroepen met succes geijverd voor het geven van steun aan het gemeentebestuur. De gemeenten Diemen en Ouder-Amstel daarentegen — die ook behoorden tot het rayon van de Amsterdamse Kamer — hebben bij hem blijkbaar nauwelijks begrip, laat staan steun voor hun standpunt gevonden, hoewel Diemen had beklemtoond dat bij annexatie van de Bijlmermeer door Amsterdam het erfpachtstelsel ook daar zou worden doorgevoerd, hetgeen volgens Diemen belemmerend zou werken op de ontplooiing van het bedrijfsleven in dat gebied.³⁸

Ook de Amsterdamse woningbouwcorporaties — die vaak door personele relaties contact onderhouden met de Amsterdamse gemeenteraadsfracties en de vakverenigingen — ondersteunden ten volle het beleid van het gemeentebestuur. Zij vooral zagen zich dagelijks geconfronteerd met de woningnood. Vele van hun leden hoopten te eniger tijd een woning van de vereniging te kunnen huren, maar de kans daarop werd zeker niet groter als de corporaties, wier werkgebied statutair beperkt was tot Amsterdam, geen nieuwbouw meer in Amsterdam konden laten uitvoeren. Natuurlijk konden zustercorporaties in het Bijlmermeergebied worden opgericht als dit niet aan Amsterdam zou worden toegewezen, maar deze zouden met hun geringe ervaring moeilijk van de grond kunnen komen, terwijl zij bovendien niet konden profiteren van de grote mate van samenwerking die al lange tijd bestond tussen de Amsterdamse woningbouwverenigingen en alle bij de woningbouw en -distributie betrokken gemeentelijke instanties.³⁹

³⁸ Brief van B. en W. van Diemen aan de Tweede Kamer, 16-10-'61, opgenomen in de tweede druk van de later in dit artikel te noemen Diemense brochure.

Diemen en Ouder-Amstel voelden zich beide, maar op verschillende wijze, bedreigd door de Amsterdamse Bijlmermeer-eis. Ouder-Amstel had (en heeft nog) een landelijk karakter, met uitzondering van het dorp Duivendrecht dat onmiddellijk aan Amsterdam grenst. Diemen's kern sluit in zijn geheel direct op de Amsterdamse bebouwing aan en geeft de gemeente een stedelijk karakter.

Beide gemeenten streefden er naar hun zelfstandigheid te behouden. Ouder-Amstel deed dat vooral met een verwijzing naar de grote recreatieve betekenis van een landelijk gebied vlak bij de uitgestrekte stedelijke concentratie. Diemen verdedigde meer de randgemeente-conceptie, instemmend met de gedachte dat een randgemeente dan ook 'sterk' moest zijn. Wat daarvan de overige kenmerken ook zijn, aan de eerste voorwaarde daartoe — een inwonertal van enige betekenis — voldeed Diemen niet. Maar die voorwaarde zou wel vervuld kunnen worden door een toevoeging van de Bijlmermeer aan Diemen, waardoor deze gemeente in de toekomst méér dan 100.000 inwoners zou krijgen. Weliswaar zou daardoor de eigen zelfstandigheid van het 'oude' Diemen worden opgeheven, maar die zelfstandigheid zou, zo meende men, toch verloren gaan als de Bijlmermeer aan Amsterdam werd toegewezen. Diemen zou immers vrijwel geheel door Amsterdams gebied worden ingeklemd, een situatie die op den duur vrijwel zeker, zo meende men, tot annexatie moest leiden.

Voor de burgemeester van Diemen heeft door middel van publikaties en als spreker elke gelegenheid aangegrepen om de zaak van zijn gemeente te verdedigen. Het door hem verdedigde standpunt week af van dat van de vertegenwoordigers van zijn partij — de PvdA — in de Tweede Kamer.⁴⁰

Afzonderlijke vermelding verdient de brochure die de gemeente Diemen al in mei 1961 aan het Bijlmermeervraagstuk wijdde, dus geruime tijd voordat de Amsterdamse propaganda op gang kwam.⁴¹ In de tweede

³⁹ De secretaris van de Federatie van Amsterdamse Woningbouwverenigingen, J. de Jong, bevestigde in *Het Parool* van 2-12-'66 opnieuw: '... ons streven sloot aan bij het gemeentelijk beleid'. — Uit *Toekomst te huur*, een uitgave van medio maart 1968 van genoemde federatie, blijkt dat de woningbouwverenigingen inderdaad een groot deel van de woningexploitatie in de Bijlmermeer voor hun rekening nemen.

⁴⁰ Zie ook de discussie tussen burgemeester mr. J. H. Strumphler Tideman en mr. W. G. Verkruijsen, secretaris van de sectie Gemeente en Provincie van de PvdA, in *De Gemeente*, (PvdA), Maandblad voor gemeentebestuurders, juli/augustus 1961, pp. 110-115.

⁴¹ *De Bijlmermeer. De agglomeratie Amsterdam op de tweesprong. Decentralisatie of centralisatie*, met op de achterzijde van de omslag: 'De Bijlmer (en dan) meer', als samenvatting van hetgeen men van het Amsterdamse streven verwachtte.

druk hiervan — in april 1962 reeds nodig wegens de 'ongekend grote belangstelling' — was ook de brief opgenomen, die B. en W. van Diemen in oktober 1961 aan de Tweede Kamer zonden, dus kort voor de openbare behandeling van het wetsontwerp. Daarin stelden B. en W. dat een zelfstandige randgemeente 'een eigen gezicht en karakter' zou hebben, dit in tegenstelling tot een Amsterdamse Bijlmermeer, die gebouwd zou worden volgens een zelfde systeem van stadsuitleg als elders in Amsterdam, waardoor een 'nog grotere zowel "psychologische" als "technische" afstand tussen bestuurders en bestuurden' zou ontstaan. Voorts zou toevoeging van de Bijlmermeer aan Amsterdam betekenen, dat een bloeiend en gezond cultureel leven zou worden belemmerd, dat het technisch beheer gepaard zou gaan met stijgende kosten en verminderde doelmatigheid, dat de bevolkingsopbouw eenzijdiger zou worden en dat het erfpachtstelsel zou worden ingevoerd.

Anders dan in Diemen, waar de raad steeds achter B. en W. gestaan heeft, heeft in Ouder-Amstel vaak meningsverschil geheerst over het te voeren Bijlmermeerbeleid. Tegenstellingen tussen en binnen de fracties, alsmede tussen de raad en de burgemeester hebben o.a. er toe geleid dat Ouder-Amstel voortdurend van standpunt veranderd is.

Was Ouder-Amstel aanvankelijk met graagte bereid de uitbreiding met de Bijlmermeer te aanvaarden, allengs verminderde het enthousiasme tot een node en dan nog slechts voorlopig accepteren van de gebiedsuitbreiding. Na januari 1962 wilde Ouder-Amstel zelfs dat niet meer⁴² en uiteraard wilde men ook niet opgaan in een gemeente Diemen/Bijlmermeer/Ouder-Amstel. Ten slotte, vanaf eind 1964, sprak Ouder-Amstel zich uitdrukkelijk uit voor de toevoeging van de Bijlmermeer aan Amsterdam, mits Ouder-Amstel zelf daarbij zoveel mogelijk intact zou worden gelaten.⁴³

De gemeente Weesperkarspel had zich neergelegd bij haar verdwijning. Gedurende de gehele conflictperiode heeft Weesperkarspel gewillig met Amsterdam samengewerkt om, ongeacht de uitslag, de huisvestingsbelangen van de Amsterdammers te dienen.⁴⁴ Slechts een enkele maal rezen van de zijde van Weesperkarspel bezwaren tegen bepaalde grond-aankopen die Amsterdam in het poldergebied verrichtte.⁴⁵

Amsterdam zou een antwoord voorbereid hebben, maar dit schijnt in concept gebleven te zijn.

⁴² Vlg. de notulen van de openbare vergadering van de raad van de gemeente Ouder-Amstel van 15-2-'62.

⁴³ Raadsbesluit van 16-11-'64.

⁴⁴ Een perscommuniqué van Weesperkarspels burgemeester (28-10-'64) gaf aan die bereidheid opnieuw uitdrukking.

⁴⁵ Mededelingen hieromtrent door Weesperkarspel aan de pers gedaan werden door Amsterdam betreurd, onjuist geacht en 'onder aandacht van hoger bestuur' gebracht (Nota aan de raad, 19-6-'64, *Gemeentebled*, (1964), Afd. 1, nr. 668, p. 890).

Pas in het allerlaatste stadium van de strijd, toen het nog te behandelen wetsontwerp 7991 ook de grootste kern van Weesperkarspel — Driemond, met zijn ongeveer 1700 inwoners — aan Amsterdam wilde toevoegen, ontstond een protestbeweging, die leidde tot een adres van de gemeenteraad aan de Staten-Generaal, met het verzoek een verkleinde gemeente Weesperkarspel (bestaande uit Driemond en het Gein) te handhaven. Deze protestbeweging werd gedragen door inwoners van Driemond, die vreesden dat Amsterdam het gebied, dat aan de uiterste periferie van de hoofdstad zou komen te liggen, zou verwaarlozen.⁴⁶

6 DE NEDERLAAG VAN MINISTER TOXOPEUS

Het was in de periode mei 1963—oktober 1964 dat een aantal Amsterdamse KVP'ers een actie ondernam om onder de leden van de Tweede Kamer een meerderheid te vinden voor het Amsterdamse standpunt. Onder de leden van de KVP-fractie — die toen 50 man sterk was — bevond zich één Amsterdammer, mr. J. A. Mommersteeg. Wellicht zou deze kunnen proberen een aantal collegae over te halen tot verzet tegen de vaste wil van de minister, die — overgegaan van het kabinet-De Quay in het kabinet-Marijnen — de sterke randgemeente-idee niet had losgelaten.

Had de Bijlmermeerkwesie tijdens de Statenverkiezingen van begin 1962 in de propaganda van de Noordhollandse KVP wel een rol gespeeld⁴⁷ en tijdens de zojuist gehouden algemene verkiezingen nauwelijks, in de periode van de regeringsformatie, althans in de fase-De Kort, heeft de Amsterdamse KVP de formateur met nadruk gewezen op de urgentie van een voor Amsterdam bevredigende oplossing.

In de Kamer nam de KVP een doorslaggevende positie in tussen enerzijds de andere confessionele partijen, de VVD en de Boerenpartij, die alle de oplossing van minister Toxopeus prefereerden, en anderzijds de PvdA, de PSP en de CPN, die de Amsterdamse opvatting steunden. De eerste groep bezette 49 zetels, de tweede beschikte over 51 zetels. En ook al zouden er bij een stemming van beide kanten enige 'overlopers' zijn, dan nóg moesten in de 50 leden tellende KVP-fractie de mensen gezocht worden die de doorslag konden geven.

⁴⁶ Vooral een winkelier in Driemond was publicistisch zeer actief. In zijn reclame-stencils, verspreid onder de naam 'Driemonds Nieuws', deed hij in proza en op rijm felle aanvallen op Amsterdam. Hij verzekerde ons dat de andere Driemondnaren achter hem hadden gestaan, want zijn omzet was in die tijd flink gestegen.

⁴⁷ Het *Algemeen Handelsblad* van 5-2-'63 beschrijft deze propaganda als volgt: 'Onder de algemene leuze "Het Volle Pond" prijkte op de KVP-affiches in Amsterdam de eis "De Bijlmermeer bij Amsterdam"'. In andere plaatsen in Noord-Holland was het KVP-bestuur een andere visie toegedaan. Daar betekende volgens de leuzen op borden, muren en schuttingen hetzelfde "volle pond": "Bijlmermeer een sterke randgemeente".'

Natuurlijk kon ook nog een beroep gedaan worden op de Amsterdamse kamerleden van andere partijen. Dat waren er evenwel slechts tien, waarvan zes behoorden tot fracties die reeds tot de voorstanders van de annexatie van de Bijlmermeer door Amsterdam gerekend konden worden. Gepoogd werd hen nog wat meer bij de Bijlmermeerkwestie te betrekken, o.a. door informatieve bijeenkomsten ten stadhuis van Amsterdam, waar de burgemeester en enkele wethouders uitleg over hun zienswijze gaven, en waarbij ongetwijfeld ook gewezen werd op het verschil in standpunt tussen de kamerfracties en de gemeenteraadsfracties van de partijen waartoe enkelen van hen behoorden.

Maar de voornaamste taak bleef binnen de KVP-fractie in de Kamer een aantal mensen te winnen voor een andere dan de ministeriële oplossing. Vooreerst was de kans daarop gering, want de overgrote meerderheid van de fractie bleek tot niet méér bereid dan de zaak nog eens aan de minister voor te leggen, in de wetenschap dat deze de gedachte van een sterke randgemeente nimmer had laten varen, ook al waren zijn plannen t.a.v. de omvang daarvan wel eens gewijzigd.

Ook het verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer van eind oktober 1963⁴⁸ wees op verschil in inzicht. Daar toch werd door 'vele andere leden', onmiskenbaar KVP'ers, opgemerkt, dat in hun midden drie opvattingen bestonden: sommigen wensten de Bijlmermeer bij Amsterdam te voegen, anderen wilden de minister volgen en weer anderen waren voor een tijdelijke toevoeging aan Amsterdam, namelijk voor de duur van de bebouwing. De voorlopige indruk van deze leden was, dat in hun groepering wel een meerderheid te vinden zou zijn voor een compromis op basis van een tijdelijke toevoeging.

Deze leden zijn toch niet geheel juist geïnformeerd geweest. De KVP-fractie was nog in het voorjaar van 1964 grotendeels op de hand van de minister, terwijl deze toch in dat stadium nog steeds niet tot méér bereid was dan aan een nieuwe randgemeente een zgn. gemeenschappelijke regeling met Amsterdam op te leggen.⁴⁹ Doel van die regeling was de huizenbouw en -distributie in onderling overleg te doen plaatsvinden. De mogelijkheid van een tijdelijke toevoeging van de Bijlmermeer aan Amsterdam, om dan later — na een jaar of tien — over de bestuurlijke indeling te beslissen, vond, ofschoon eerder wel door de KVP-fractie aanvaard, geen genade meer; gesteld tegenover het strakke standpunt van de minister wilde men daaraan niet vasthouden. Het

⁴⁸ *Hand. Tw. K.*, 1963-'64, *Bijlagen*, nr. 5146, stuk 21.

⁴⁹ In februari 1963 wilde de minister in het wetsontwerp de mogelijkheid opnemen van het opleggen van een gemeenschappelijke regeling. Een amendement van AR-zijde (Elfferich) wilde van die mogelijkheid een verplichting maken (*Persbericht A 391*, 13-2-'63, afd. Voorlichting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken; verzet van Amsterdam in *Persbericht Amsterdam*, 26-10-'64).

stond er voor Amsterdam dus op dat moment niet zo erg gunstig voor. Voor de KVP was de Bijlmermeerkwestie een moeilijke zaak geworden. De voor de woningbouw verantwoordelijke minister was een KVP'er. De wethouder van volkshuisvesting van Amsterdam — waar de woningbouw dreigde te stagneren — was eveneens een KVP'er. De Amsterdamse KVP beseftte dat de affaire minder gelukkige electorale gevolgen zou kunnen hebben en wees daarop in een gesprek dat plaats vond tussen de landelijk voorzitter van de KVP, de voorzitter van de KVP-fractie in de Kamer, de Amsterdamse KVP-wethouder en het Amsterdamse KVP-kamerlid. Nóg eens zou, met vooropstelling van de voortgang van de bouwactiviteiten in de Bijlmermeer, een poging gedaan worden om de minister en de hem steunende kamerleden te vinden voor een compromis.⁵⁰ Daartoe werd de gedachte van een agglomeratiebestuur voor Groot-Amsterdam aangegrepen.

Aan een praeadvies m.b.t. een agglomeratiebestuur werd reeds enige tijd gewerkt door een commissie, die bestond uit de burgemeesters van Amsterdam en omliggende gemeenten, twee gedeputeerden en de commissaris van de koningin in Noordholland, die als voorzitter optrad. Weliswaar verscheen het rapport van de commissie-Kranenburg pas in juni 1966, maar zij had al in de herfst van 1964 laten blijken in te stemmen met plannen tot instelling van bestuursorganen met reële bevoegdheden voor Groot-Amsterdam.⁵¹ Ook de minister meende dat een dergelijk bestuur een bijdrage zou kunnen leveren tot de oplossing van de problemen die zich in de agglomeratie voordeden.⁵²

Zouden nu de minister en andere tegenstanders van de annexatie van de Bijlmermeer door Amsterdam misschien verzoend kunnen worden met tijdelijke annexatie tegen de achtergrond van een spoedig tot stand komen van een agglomeratiebestuur, waarin de Bijlmermeer na verloop van een tiental jaren als zelfstandige gemeente een plaats zou krijgen? Afgesproken werd, dat als woordvoerder voor de agglomeratiegedachte een KVP-kamerlid zou optreden dat al eerder blijk had gegeven van interesse in de agglomeratieproblematiek.⁵³ Dit lid, drs. J. M. Aarden, verkeerde bovendien in de in dit verband gunstige positie géén Amsterdammer te zijn, maar inwoner en raadslid van een Haagse randgemeente. Pas sedert 1963 lid van de Kamer heeft hij inderdaad door de

⁵⁰ Jaren later sprak wethouder Elsenburg nog steeds van 'een formidabele krachttoer, die verricht moest worden om de beschikking te krijgen over de in de Bijlmer gelegen bouwgrond' (*Toekomst te huur*, p. 4, zie voetnoot 39 hiervoor).

⁵¹ Zie de opmerking van de heer Aarden (destijds KVP) over 'de eerste resultaten' van de commissie in *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, p. 327.

⁵² *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, *Bijlagen*, nr. 7800, stuk 2 (M.v.T. op de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1965, hoofdstuk VII, Binnenlandse Zaken, p. 7).

⁵³ Bij de behandeling van het wetsontwerp-Rijnmond in het begin van 1964.

behandeling van deze kwestie naam kunnen maken.⁵⁴

Ook werd nader overleg gepleegd tussen het Amsterdamse KVP-kamerlid en de heer Scheps, die nog steeds de Bijlmermeerkwestie voor de PvdA-fractie behandelde. In ieder geval heeft de heer Mommersteeg het amendement-Scheps (waarover zo dadelijk meer) medeondertekend. De PvdA-woordvoerder had al in 1961 voor een agglomeratiebestuur gepleit,⁵⁵ zodat van socialistische zijde wel gerekend kon worden op steun bij het propageren van een oplossing van de Bijlmermeerkwestie in dat kader.

De voor Amsterdam ijverende KVP'ers hebben vervolgens een aantal individuele kamerleden benaderd om hun steun tegen het wetsontwerp van de minister te verkrijgen. Zij hebben daarbij ondervonden dat minister Toxopeus zich van zijn kant ook niet onbetuigd liet en op diezelfde kamerleden druk uitoefende.⁵⁶

De urgentie van de vorming van een agglomeratiebestuur werd neergelegd in een door de heer Aarden in te dienen motie. Aan de formulering van deze motie, die de weg moest openen voor een aantal aarzelende kamerleden om (tijdelijke) annexatie van de Bijlmermeer door Amsterdam te accepteren, werd ook intensief meegewerkt door een socialistische wethouder van Amsterdam.

Hoe kon nu binnen de KVP-fractie voldoende steun verworven worden? De Amsterdamse KVP-kring mengde zich weer in de strijd. Zij zond een delegatie naar Den Haag, waarvan o.a. een lid van de Eerste Kamer, een wethouder, een gemeenteraadslid en de kringvoorzitter deel uitmaakten, teneinde met de fractieleden contact op te nemen. Verder stuurde het Amsterdamse fractielid twee dagen vóór de vergadering waarin de KVP haar definitieve standpunt zou bepalen een nota aan zijn collegae, waarin hij nogmaals wees op de noodzaak de bouw niet te laten stagneren en voorts op de mogelijkheid in de nabije toekomst de gehele indeling van het Amsterdamse gebied te verbeteren in het kader van een agglomeratiebestuur. Hij wist dat de heer Scheps van plan was een amendement in te dienen strekkende tot toevoeging van de Bijlmermeer aan Amsterdam. In principe was hij niet onge-neigd om dit amendement-Scheps mede te ondertekenen, maar hij wilde eerst de discussie in de fractie afwachten.

⁵⁴ Zoals bleek, eind 1966, uit de vorming van een kiescomité in zijn gemeente, dat hem een betere plaats wilde bezorgen op de KVP-kandidatenlijst voor de algemene verkiezingen. Men rekende vooral op steun van de Amsterdamse KVP, 'want de heer Aarden heeft een belangrijke rol gespeeld in de Kamer toen het er om ging de Bijlmermeer bij Amsterdam te voegen' (*de Volkskrant*, 15-12-'66).

⁵⁵ *Hand. Tw. K.*, 1961-'62, p. 2218 en 2237.

⁵⁶ Het *Algemeen Handelsblad* had al eerder (5-2-'63) in het algemeen gesproken van pressie die vooral op de KVP'ers en VVD'ers werd uitgeoefend, en van lobbying 'in haast Amerikaanse stijl'.

In de fractievergadering van 19 oktober werd echter geen overeenstemming bereikt. Wel nam fractievoorzitter drs. W. K. N. Schmelzer het initiatief om, tesamen met enkele fractieleden, nog eens met de minister overleg te plegen.

Als men beoogd heeft eenheid in de KVP-fractie te bewerkstelligen door inschakeling van de overredingskracht van minister Toxopeus, dan werd dit resultaat toch niet bereikt: bij de beslissende stemming over het wetsontwerp bleef de KVP-fractie verdeeld.

Inmiddels lag het amendement-Scheps ter tafel,⁵⁷ terwijl de motie-Aarden op de dag van de openbare behandeling van wetsontwerp 5146 werd ingediend.⁵⁸ Het amendement wijzigde het ontwerp zodanig dat westelijk-Weesperkarspel bij Amsterdam zou komen, terwijl de motie als het oordeel van de Tweede Kamer uitsprak, dat zo spoedig mogelijk voor de Amsterdamse agglomeratie toereikende bestuursvoorzieningen moesten worden getroffen, waardoor tevens een bestuurlijke indeling zou worden bevorderd die tot een meer bevredigende geleding van Groot-Amsterdam zou leiden. De motie drong er bij de regering op aan met bekwaame spoed de nodige maatregelen te treffen.

Door de motie werd de kwestie-Bijlmermeer tot een aangelegenheid van secundaire aard gemaakt en werd het tot stand komen van een agglomeratiebestuur voorop gesteld. Met de suggestie dat het er dan ook niet meer zoveel toe zou doen bij welke gemeente de Bijlmermeer werd ingedeeld, konden de initiatiefnemers hopen sommige nog aarzelende kamerleden bereid te vinden vóór het amendement-Scheps te stemmen. Zelfs wie — zoals de minister — beducht was voor de uitbreiding van de grote gemeente, althans voor de uitbreiding van Amsterdam, zou nu gerust kunnen zijn: binnen afzienbare tijd zou de Bijlmermeer weer 'verzelfstandigd' kunnen worden, ja zelfs zou de zelfstandigheid van Amsterdam beperkt kunnen worden door de opname van de stad in een verband waarin ook Amstelveen, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Diemen, Ouder-Amstel en Bijlmermeer een stem in het kapittel zouden hebben.

Op 27 oktober 1964 kwam dan het wetsontwerp dat over het lot van de Bijlmermeerpolder beslissen moest opnieuw in openbare behandeling.

Men moet wel aannemen dat minister Toxopeus op een meerderheid voor zijn plan rekende, d.w.z. dat hij meende dat het grootste deel van de KVP-fractie tot zijn aanhangers behoorde, want op de PvdA, de PSP en de CPN wist hij stellig niet te kunnen rekenen. Veronderstelde hij dat de loyaliteit van de KVP ten opzichte van het kabinet-Marijnen voldoende was om de interne tegenstellingen inzake de Bijlmermeer in die fractie te overwinnen? Was hij vergeten dat zo pas nog zijn eigen

⁵⁷ *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, *Bijlagen*, nr. 5146, stuk 24 (ter vervanging van stuk 13, het in 1961 door de heer Scheps ingediende amendement).

⁵⁸ *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, *Bijlagen*, nr. 5146, stuk 29.

partijgenoten dit kabinet in een andere zaak heftig hadden bestreden? ⁵⁹ De indiener van het amendement — dat, als het zou worden aangenomen, precies het tegenovergestelde tot stand zou brengen van wat de minister wilde — ging het debat in met een geheel andere verwachting over de stemverhouding. De heer Scheps hield de minister reeds in het begin van zijn betoog voor dat de Amsterdamse KVP duidelijk achter het stadsbestuur stond. Hij meende, dat de gehele KVP-kamerfractie zijn amendement zou steunen, op hooguit twee of drie leden na. ⁶⁰

De KVP sprak zich echter vooreerst niet uit. Haar woordvoerder voor binnenlandse zaken ⁶¹ wijdde vriendelijke woorden aan het wetsontwerp. Hij en enige van zijn fractiegenoten hadden wel enkele amendementen ondertekend die het wetsontwerp niet wezenlijk aantastten en zij zouden dus zeker niet voor het amendement-Scheps stemmen. Ook vroeg hij naar de mening van de KVP-minister van woningbouw, een merkwaardige vraag als men bedenkt dat deze ook had kunnen luiden: 'Is de KVP-minister van woningbouw het eens met zijn partijgenoot de wethouder van volkshuisvesting van Amsterdam of met zijn liberale collega van binnenlandse zaken in het coalitiekabinet-Marijnen?' Nòg merkwaardiger wordt die vraag nu deze minister zich — in overleg o.a. met die wethouder — schijnt te hebben ingespannen om het laatste Amsterdamse compromis in het kabinet te verdedigen. In die pogingen was hij juist gefrustreerd doordat het kamerlid dat nu naar zijn standpunt informeerde zich in een gesprek met minister Toxopeus had neergelegd bij diens opvatting. In het openbare debat kon de vraag niet anders beantwoord worden dan met de verklaring dat de kabinet het eens was. Maar misschien werd de vraag slechts gesteld om dat antwoord uit te lokken?

De toelichting bij de motie-Aarden maakte evenmin een einde aan de onzekerheid over de houding van de KVP. Weliswaar deelde de eerste ondertekenaar mede, dat de motie namens de gehele fractie werd ingediend, maar over het amendement-Scheps sprak hij slechts 'mede namens een aanzienlijke minderheid' ⁶² die dit zou steunen. Op een rechtstreekse vraag van de VVD-fractievoorzitter naar het verband tussen motie en amendement gaf de KVP-fractievoorzitter geen ander antwoord dan dat men het belang van het tot stand komen van een agglomeratiebestuur in het Amsterdamse gebied wilde onderstrepen. De onzekerheid werd ook niet opgeheven door hetgeen van achter de regeringstafel gezegd werd. In de replieken werden de woorden van de

⁵⁹ Namelijk in de zgn. REM-affaire, waarin zij met de Boerenpartij stemden tegen de door de regering voorgestelde 'anti-REM-wet' (Wet Installaties Noordzee, *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, 17-9-'64).

⁶⁰ *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, p. 315.

⁶¹ Dr. L. A. H. Albering.

⁶² *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, p. 328.

minister wel uitgelegd als het onaanvaardbaar verklaren van het amendement-Scheps, zodat het niet uitgesloten geacht werd dat de minister bij aanneming ervan zijn portefeuille ter beschikking zou stellen. Ook de minister van woningbouw speelde weer een rol, zij het een passieve. Bij hem zou, aldus minister Toxopeus, 'eminent groot bezwaar kunnen komen te bestaan' tegen vertraging in de woningbouw. ⁶³ Nader onderzraagd naar zijn eigen houding bij een aanvaarding van het amendement, verklaarde de bewindsman van binnenlandse zaken dat hij in dat geval schorsing van de beraadslagingen zou vragen, teneinde zich te beraden 'met datgene in het achterhoofd, wat ik daaromtrent al heel duidelijk meerdere malen heb gesteld'. ⁶⁴

Wat de minister met deze woorden ook bedoeld mag hebben, zeker is dat de stemmingen in gespannen sfeer verliepen. Slechts één kamerlid had zich in de loop van het debat bekeerd, naar zijn zeggen door de verdediging van zijn partijgenoot de minister. De motie-Aarden, waarvan de gehele PvdA en de KVP zich voorstander hadden verklaard, werd bij zitten en opstaan aangenomen. Bij de stemming over het amendement-Scheps bleek dat de KVP-fractie nu, anders dan in 1961, ongeveer evenveel 'pro-Amsterdammers' telde als aanhangers van de minister, namelijk resp. 24 en 26, dus net genoeg 'pro-Amsterdammers' om de minister 'een gevoelige nederlaag' ⁶⁵ te bezorgen. Afgetreden is hij niet.

De stemmen waren als volgt verdeeld:

partij	uitgebrachte				Amsterdammers		
	zetels	stemmen	vóór	tegen	vóór	tegen	afwezig
KVP	50	50	24	26	1	—	—
PvdA	43	37	37	—	3	—	—
VVD	16	16	1	15	1	—	—
ARP	13	12	2	10	1	—	1
CHU	13	13	2	11	1	—	—
SGP	3	2	—	2	—	—	—
CPN	4	4	4	—	2	—	—
PSP	4	4	4	—	1	—	—
GPV	1	1	—	1	—	—	—
BP	3	2	—	2	—	—	—
totaal	150	141	74	67	10	—	1

Alle Amsterdamse kamerleden stemden, zoals in 1961, vóór de toevoeging van de Bijlmermeer aan Amsterdam. Voor vier van hen — één

⁶³ *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, p. 344.

⁶⁴ *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, p. 350.

⁶⁵ F. J. F. M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965*, Deventer, 1966, p. 353.

uit de partij van de minister, één uit de ARP, één uit de CHU en één uit de KVP — betekende dit het uitbrengen van een stem in afwijking van de meerderheid van hun fractie, maar in overeenstemming met de inzichten van de partij-afdelingen van hun woonplaats.

7 WETSONTWERP 7991

Het verdere relaas kan kort zijn.

Op verzoek van de minister werden de beraadslagingen geschorst. Wel-dra kondigde hij een nieuw wetsontwerp aan dat, in afwijking van het amendement-Scheps, ook het industriegebied van Ouder-Amstel — voor zover dat één geheel vormde met het aangrenzend woongebied in westelijk-Weesperkarspel — aan Amsterdam overdroeg, maar . . . tot september 1974. Daarna zou het gehele gebied met Diemen verenigd worden tot een zelfstandige randgemeente.⁶⁶

Amsterdam, vrezend dat door de voorbereiding van dit wetsontwerp opnieuw tijd verloren zou gaan, drong aan op het afhandelen van wetsontwerp 5146, zoals dat na de aanvaarding van het amendement-Scheps luidde.⁶⁷ In de Kamer volgde een proceduredebatje, waarin het inhoudelijk aspect van het wetsontwerp niet meer ter sprake kon komen.⁶⁸

Op de valreep — het kabinet-Marijnen was inmiddels demissionair — diende minister Toxopeus twee nieuwe wetsontwerpen in, waarvan het ene, wetsontwerp 7991, betrekking had op de Bijlmermeer⁶⁹ en het andere op de overige grenswijzigingen die in wetsontwerp 5146 mede waren opgenomen geweest en waarvan de aanvaarding aanzienlijk vertraagd was, ofschoon tegen die wijzigingen geen bezwaren bestonden. Het oorspronkelijke wetsontwerp 5146 werd ingetrokken.

De inhoud van wetsontwerp 7991 is ons bekend: het bevatte hetgeen de minister na de aanneming van het amendement-Scheps als nieuw voorstel had aangekondigd. En met dat al was het inmiddels maart 1965 geworden.

Nog eens gingen negen maanden voorbij alvorens de Bijlmermeer opnieuw in de Kamer aan de orde kwam. Het wetsontwerp werd z.h.s. aangenomen, nadat staatssecretaris drs. Th. J. Westerhout (PvdA) uit het kabinet-Cals twee belangrijke wijzigingen daarin had aangebracht: de termijn van de voorlopige toevoeging van de Bijlmermeer aan Amsterdam werd tot twaalf jaar verlengd en de toekomstige status van

⁶⁶ *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, *Bijlagen*, nr. 5146, stuk 30.

⁶⁷ *Persbericht Amsterdam*, 16-11-'64.

⁶⁸ *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, pp. 407, 492 e.v.

⁶⁹ Ontwerp van wet tot opheffing van de gemeente Weesperkarspel en toevoeging van het gebied dier gemeente met een deel van de gemeente Ouder-Amstel voorlopig aan de gemeente Amsterdam en later aan de gemeente Diemen. *Hand. Tw. K.*, 1964-'65, *Bijlagen*, nr. 7991, stuk 4.

het gebied na het verloop van die termijn werd open gelaten.⁷⁰

In april 1966 werd het wetsontwerp, eveneens z.h.s., door de Eerste Kamer aanvaard.

De Bijlmermeer werd op 1 augustus 1966 Amsterdams gebied.

Amsterdam, sedert de aanvaarding van het amendement-Scheps zeker van de overwinning, had inmiddels al in juni 1965 het stedenbouwkundig plan gepubliceerd⁷¹ dat van de Bijlmermeer de 'Stad van de Toekomst'⁷² moest gaan maken. De discussies over de verdiensten van dit plan, over het beweerde gebrek aan inspraak van de gemeenteraad op het werk van de hoofdstedelijke planologen, alsmede die met 'Den Haag' over de financiering van het plan en de bouwrijzen — men sprak zelfs van een dreigende 'tweede slag om de Bijlmermeer'⁷³ — vallen buiten het bestek van dit artikel.

8 SLOT

Het conflict over de Bijlmermeer had verschillende kenmerken:

(a) De strijd werd met grote hardnekkigheid en soms opwinding gevoerd. Dit kan in verband gebracht worden met het feit dat de woningbouw in de Nederlandse samenleving nog steeds een belangrijk 'political issue' was (en is), terwijl ook de zelfstandigheid van de (kleine) gemeenten een onderwerp vormt dat de gemoederen raakt. Daarnaast speelde een rol de delicate verhouding tussen het rijk en de grote gemeenten en in het bijzonder de niet al te hartelijke betrekkingen tussen Amsterdam en 'Den Haag'.

(b) Het resultaat van de parlementaire manoeuvres, die nodig waren om tot een beslissing te komen, was tot op het laatste ogenblik onzeker. Dit hing samen met de centrale positie die de in deze zaak verdeelde KVP-fractie innam. Ook viel op dat in de gevallen waarin het tot een stemming kwam de Amsterdamse kamerleden een sterke lokale gebondenheid vertoonden. Ten slotte trad aan het licht hoe een gemeente — ditmaal met succes — als lobby kon optreden.

(c) De discussie was sterk geconcentreerd op het technisch en organisatorisch kunnen van een grote, resp. van een kleine gemeente.

⁷⁰ Gewijzigd ontwerp van wet tot opheffing van de gemeente Weesperkarspel en voorlopige toevoeging van het gebied dier gemeente met een deel van Ouder-Amstel aan de gemeente Amsterdam. *Hand. Tw. K.*, 1965-'66, *Bijlagen*, nr. 7991, stuk 12; aangenomen op 21-12-'65. De Bijlmermeer werd een enclave, want Ouder-Amstel behield het industriegebied Duivendrecht.

⁷¹ Een plan? 'Veel meer dan een plan . . . een creatie!' aldus J. Mastenbroek, 'Het plan voor de Bijlmermeer: Amsterdam bevestigt een reputatie', in: *Amsterdam werkt*, Voorlichtingsorgaan voor de agglomeratie Amsterdam/Noordzeekanaal, 1965, nr. 2, p. 10.

⁷² De Telegraaf/Het Nieuws van de Dag, geciteerd in 'Eerste (pers)reacties', in: *Amsterdam werkt*, 1965, nr. 2, p. 15.

⁷³ *Het Vrije Volk*, 14-1-'66.

Voor politicologisch onderzoek zijn al deze kenmerken interessant. Wij willen in het bijzonder nog enige aandacht schenken aan het onder (c) genoemde punt.

Belinfante heeft betoogd,⁷⁴ dat de burger in de grote stedelijke agglomeratie het recht toekomt invloed uit te oefenen op alle hem regerende bestuursbeslissingen van die agglomeratie. Daaronder zouden ook vele voorzieningen en regelingen vallen die tot stand komen op het territoir van de kerngemeente. De Amsterdamse hoogleraar bepleitte de vervanging van de 'federatieve' oplossing voor het bestuur van de agglomeratie — waarbij de 'sovereiniteit' aan de deelnemende gemeenten zou blijven — door een structuur waarbij aan de deelgebieden of wijken bepaalde bevoegdheden worden overgedragen, terwijl het centrale bestuur dan over de 'reserve of powers' blijft beschikken.

Vertalen wij deze beschouwing, die gebaseerd is op de norm dat de burger moet kunnen medebeslissen in alle zaken die voor hem van belang zijn, in de terminologie van Easton, zoals Scholten die toepast op federaties,⁷⁵ dan kan men zeggen dat Belinfante veronderstelt dat de behoeften van alle agglomeratieburgers voor een groot deel parallel lopen en dat in die behoeften moet worden voorzien door produkten van een politiek systeem dat de gehele agglomeratie omvat.

Zou een dergelijk systeem niet bestaan of niet voldoende bevoegdheden bezitten, dan zouden vele in eisen omgezette behoeften onbevredigd blijven, omdat zij betrekking hebben op zaken die slechts door één der subsystemen tot produkten verwerkt kunnen worden.

In tegenstelling nu tot de door Scholten genoemde voorbeelden — Nigeria, Canada en India —, waar getracht wordt kloven ('cleavages') te overbruggen door de vorming van subsystemen die eisen van territoriale minderheden kunnen vervullen, gaat het in de agglomeratie juist om het ontbreken van verschillen die afzonderlijke subsystemen zouden nodig maken.

Nu die afzonderlijke subsystemen toch bestaan kan een deel van de behoeften van de agglomeratiebevolking niet zinvol in eisen worden omgezet. Zo heeft het bijvoorbeeld geen zin dat leden van het aan Amsterdam grenzende politieke systeem Diemen aan de gezagsdragers in hun systeem eisen stellen, die voortkomen uit hun behoefte aan parkeergelegenheid in de omgeving van de Kalverstraat waar zij wellicht gewoon zijn inkopen te doen of waar zij werken. Maar evenmin heeft het zin dat Amsterdammers van hun gemeentebestuur nieuwe woningen eisen als Amsterdam volgebouwd is. Beide eisen behoren

⁷⁴ A. D. Belinfante, 'De stedelijke agglomeratie en de gemeentegrenzen', in: *Nederlands Juristenblad*, 3-3-'62, afl. 9, pp. 185-191.

⁷⁵ G. H. Scholten, 'Het vergelijken van federaties met behulp van systeem-analyse', in: *Acta Politica*, jg. II (1966/67), afl. 1, pp. 51-68.

volgens de in Nederland geldende normen wel tot de categorieën van eisen die door gemeentelijke politieke systemen moeten worden vervuld.⁷⁶

Als nu een gedeelte van de eisen geblokkeerd wordt door het bestaan van afzonderlijke systemen, dan ligt de conclusie voor de hand dat slechts samenvoeging van de systemen de doorstroming tot stand kan brengen die nodig is voor het verwerven van de steun, die de basis vormt voor het kunnen voortbestaan van politieke systemen.

Zowel de norm van Belinfante als deze poging tot beschouwing aan de hand van Eastoniaanse begrippen leiden tot de gedachte van een bestuurseenheid waarin naast Amsterdam tenminste de Bijlmermeer opgenomen zou moeten zijn.

Men mag niet veronderstellen dat de Amsterdamse autoriteiten de terminologie van Easton kenden, noch dat zij er heil in zouden hebben gezien om met behulp daarvan actie te voeren tegenover de regering in Den Haag. Maar wat zij wél kenden was het betoog van Belinfante — zij namen het immers op in hun brief-brochure van juni 1962.⁷⁷ En toch argumenteerden zij in hoofdzaak op basis van het technisch-organisatorisch kunnen van het gemeentelijk apparaat. Zij stelden in vele geschriften dat het ging om de toekomst van 100.000 Amsterdammers, wezen op de verantwoordelijkheid van de gemeente om voor woningen te zorgen, beklemtoonden de noodzaak die woningvoorziening in eigen handen te houden, maar géén woord over het recht van deze Amsterdammers om mede te beslissen over vormgeving en inrichting van hun toekomstige haardsteden.

Moge het zo zijn dat het Amsterdamse gemeentebestuur wel oog had voor dit recht, het valt op dat men het nimmer expliciet heeft genoemd, terwijl juist dit een krachtig argument tegenover minister Toxopeus had kunnen zijn, want diens streven reeds onmiddellijk een randgemeente te vormen — daar waar slechts koeien zonder stemrecht graasden — sloot in ieder geval de Amsterdammers, die het voornaamste aandeel in de toekomstige bevolking zouden leveren, van de besluitvorming uit.

⁷⁶ Men kan zich afvragen welke mate van economische en culturele samenhang tot politieke integratie leidt. In *The Integration of Political Communities*, eds. Philip E. Jacob and James V. Toscano, Philadelphia, 1964, worden o.a. parallellen getrokken tussen internationale en intergemeentelijke integratie.

⁷⁷ *Om de toekomst van 100.000 Amsterdammers*, bijlage 6.