

Vergaderjaar 1999–2000

26 904

Gemeentelijke herindeling in een deel van de provincie Utrecht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Rijksbeleid	2
1.2	Provincie Utrecht: beleid en herindelingsprocedure	3
2.	Inhoud van het voorstel	5
2.1.	Utrecht en Vleuten-De Meern	6
2.2.	De Bilt, Maarssen en Maartensdijk	10
2.3.	Harmelen en Woerden	11
3.	Financiële aspecten	11
4.	Inwerkingtreding en verkiezingen	11

Bijlage 1: «Betrokken en krachtig bestuur», bestuurlijke vernieuwing provincie Utrecht, juni 1996

Bijlage 2: Herindelingsplan provincie Utrecht, Deel 1, juni 1997

Bijlage 2a: Bijlage herindelingsplan provincie Utrecht, Verslagen arhi-overleggen, juni 1997

Bijlage 3: Voorstel Ontwerpregeling c.a. herindeling provincie Utrecht, Commentaarnota bij reacties op het herindelingsplan Provincie Utrecht deel I, november 1997

Bijlage 4: Voorstel Herindelingsregeling gemeentelijke grenscorrecties tussen de gemeenten Utrecht en Maarssen en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein, november 1997

Bijlage 5: Adviezen en oordelen ex artikel 285, tweede lid, Gemeentewet, voorjaar 1998

Bijlage 6: Notulen van het verhandelde in de vergadering van provinciale staten van Utrecht, 17 juni 1998¹

¹ Bijlagen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Inleiding

Dit voorstel betreft de gemeentelijke herindeling van een aantal gemeenten in de provincie Utrecht. Het voorstel resulteert in een drietal nieuwe gemeenten: de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern gaan op in de nieuwe gemeente Utrecht; de gemeenten Harmelen en Woerden gaan op in de nieuwe gemeente Woerden; de gemeente De Bilt en het oostelijk gedeelte van de gemeente Maartensdijk gaan op in de nieuwe gemeente De Bilt. Voorts wordt het westelijk gedeelte van de gemeente Maartensdijk aan de gemeente Maarssen toegevoegd. Ik volg hiermee de ontwerp-regeling zoals die door provinciale staten van Utrecht is vastgesteld. Alvorens nader op het voorstel in te gaan is het goed de ontwerp-regeling te beschouwen tegen de achtergrond van het rijksbeleid van de afgelopen jaren met betrekking tot de bestuurlijke organisatie in de regio Utrecht en vervolgens de provinciale herindelingsprocedure te belichten, die tot deze ontwerp-regeling heeft geleid.

1.1. Rijksbeleid

Het voorstel kan worden beschouwd als mijlpaal in de discussie over het bestuur in de regio Utrecht. Deze discussie is het afgelopen decennium gedomineerd door de roep naar grootstedelijk bestuur enerzijds en de wens tot oplossing van de urgente ruimtenood van de stad Utrecht anderzijds. Deze twee hoofdelementen hebben in die periode constant een rol gespeeld, zij het dat het zwaartepunt in de discussie zich niet constant op dezelfde plaats bevond. Een verbindende rode draad is dat voorwaarden dienen te worden gerealiseerd om de functie van Utrecht als grote stad waar te maken. Dat is in het belang van Utrecht en van de Utrechtse regio, met een uitstraling ver daar buiten.

Wanneer ik een korte historische schets start met het kabinetsstandpunt «Bestuur op niveau» van 27 september 1990 (kamerstukken II, 1990/91, 21 062, nrs. 3-4), later aangeduid met BoN-1, dan wordt duidelijk dat gedurende langere tijd de komst van een bestuurlijke autoriteit voor het stedelijk gebied centraal stond. Deze autoriteit zou moeten gaan functioneren op de schaal van het stedelijk gebied als geheel. De Utrechtse regio was van het begin af aan één van de grootstedelijke gebieden waarop het uitgestippelde rijksbeleid zich richtte. Indertijd waren voor wat betreft dit gebied naast de gemeente Utrecht de gemeenten De Bilt, Bunnik, Houten, Maarssen, Maartensdijk, Nieuwegein, Vleuten-De Meern, IJsselstein en Zeist in beeld. De doelstelling van een bestuurlijke autoriteit voor dit gebied liet onverlet, dat tegelijkertijd voor de gemeente Utrecht werd signaleerd, dat de acute ruimtenood diende te worden opgelost. Zo valt in BoN-1 te lezen: *«Naar de mening van het kabinet is het een redelijk uitgangspunt dat de ruimtelijke ontwikkelingsdynamiek van centrum-steden, waarvan bedrijvigheid en volkshuisvesting belangrijke elementen zijn, in betekenende mate op eigen grondgebied moet kunnen worden gerealiseerd. Centrumgemeenten mogen op dit punt niet volledig afhankelijk zijn van buurgemeenten. Dit geldt zeker wanneer het maatschappelijk en/of financieel draagvlak van de centrumstad daardoor versterkt wordt. Het kabinet acht het mogelijk dat het waarborgen van dit perspectief fasegewijs gestalte krijgt, bijvoorbeeld door al via bestuurs-overeenkomsten het ruimtelijk perspectief vast te leggen vooruitlopend op de daadwerkelijke indeling van het nieuwe ruimtelijke gebied bij de betrokken centrumgemeente. De praktijk leert namelijk dat besluitvormingsprocessen inzake gemeentelijke grenswijzigingen geruime tijd kunnen vergen. Met name geldt dit voor situaties waar het voortbestaan van gemeenten in het geding is.»*

In het kabinetsstandpunt «Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden», BoN-2, d.d. 25 juni 1991 (kamerstukken II, 1990/91, 21 062, nr. 7), werden de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio Utrecht beschreven en door het kabinet van een reactie voorzien. De regionale samenwerking kreeg vastere vorm in het kader van het Regionaal Beraad Utrecht (RBU), waaraan de tien in BoN-1 genoemde gemeenten deelnamen. Tegelijkertijd achtte de gemeente Utrecht het nodig, dat complementair aan deze samenwerking een grenswijziging met de gemeente Vleuten-De Meern zou worden gerealiseerd. De provincie Utrecht was op dat moment van mening, dat de ruimtenood van de stad Utrecht niet door grenswijziging, maar uitsluitend in RBU-kader moest worden opgelost. Het kabinet bracht niettemin tot uitdrukking van de provincie initiatieven te verwachten, zowel ter stimulering van de regionale samenwerking, als in de sfeer van grenswijziging. «*Zonodig zal het kabinet zelf zijn verantwoordelijkheid nemen.*», zo meldde het kabinet in BoN-2.

In de beleidsnotitie «Bestuur op niveau: deel 3; Vernieuwing bestuurlijke organisatie», BoN-3, d.d. 15 februari 1993 (kamerstukken II, 1992/93, 21 062, nr. 21), werd de wenselijkheid van de twee sporen van regionaal bestuur in Utrecht enerzijds en gebiedsuitbreiding van de gemeente Utrecht anderzijds nogmaals onderstreept.

Met het kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 (kamerstukken II, 1994/95, 21 427, nr. 111) werd voor de regio Utrecht een situatie gecreëerd, die de mogelijkheid opende voor een principiële koerswijziging. Het BoN-traject was tamelijk eenduidig gericht op de vorming van uiteindelijk een regionaal bestuur voor Utrecht, geflankeerd door een grenscorrectie ten gunste van de gemeente Utrecht. Nu werd een fase ingeluid, waarbij de mogelijkheid van gemeentelijke herindeling *als alternatief* voor regionaal bestuur, c.q. stadsprovincievorming, in beeld kwam. Dit alternatief van gemeentelijke herindeling had uiteraard een andere, verder strekkende lading dan de grenswijziging tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern, die inmiddels per 1 januari 1995 was geëffectueerd. De uiteindelijke keuze tussen stadsprovincievorming en gemeentelijke herindeling diende te worden gemaakt aan de hand van een versnelde evaluatie van het functioneren van de regionale samenwerking op basis van de Kaderwet bestuur in verandering.

Op 27 maart 1997 is in het kabinetsstandpunt Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden (kamerstukken II, 1996/97, 25 287, nr. 1) geconcludeerd, dat de vorming van een stadsprovincie Utrecht bij geen enkele schaal een optimale bestuurlijke situatie oplevert. In dit kabinetsstandpunt wordt vervolgens weliswaar vastgesteld, dat bij de keuze voor gemeentelijke herindeling als alternatief voor de vorming van een stadsprovincie de meest wenselijke situatie zou ontstaan indien het gehele stedelijk gebied in één bestuurlijke hand wordt gebracht, maar dat zo een herindeling niettemin reeds zowel inhoudelijk als bestuurlijk in het beleidskader voor gemeentelijke herindeling van de hand was geweest. Wèl zullen door gemeentelijke herindeling in ieder geval de voor de stedelijke functies te ontwikkelen gebieden in handen van de centrumgemeente gebracht moeten worden. Dit laatste criterium is tot op de dag van vandaag onverminderd actueel.

1.2. Provincie Utrecht: beleid en herindelingsprocedure

Voor de discussie over de bestuurlijke organisatie in de provincie Utrecht markeert de nota «Betrokken en krachtig bestuur», vastgesteld door gedeputeerde staten van Utrecht op 16 juli 1996, een belangrijke omslag. Met deze nota werd door het provinciebestuur nadrukkelijker dan

voorheen vorm gegeven aan mogelijke bestuurlijke perspectieven voor het Utrechtse. De nota was mede bedoeld als «antwoord» op het eerder genoemde kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie en nam op onderdelen zelfs een snelle vlucht. Waar het kabinet nog geen definitieve conclusies had getrokken met betrekking tot het perspectief van een stadsprovincie Utrecht, zette de provincie toch al ondubbelzinnig in op gemeentelijke herindeling. Daarbij werd er wel blijk van gegeven, dat het alternatief van gemeentelijke herindeling op substantiële wijze vorm moest krijgen. Het kon (en kan) niet zo zijn, dat wanneer een stadsprovincie Utrecht wordt afgeblazen, het alternatief van gemeentelijke herindeling vervolgens op een voor de gemeente Utrecht marginale wijze zou worden ingevuld. In de optiek van de provincie Utrecht dienden de bouwlocaties voor de komende 25 jaar, die aansluiten bij de centrumgemeenten, zoveel mogelijk in één bestuurlijke hand te komen. De provincie zette uiteen, dat het voor de gemeente Utrecht van wezenlijk belang is aldus de ruimte en kansen te krijgen om de economische en sociale vitaliteit te hervinden.

De nota «Betrokken en krachtig bestuur» ging nadrukkelijk over meer dan het geven van een antwoord op, of alternatief voor, de stadsprovincie. Het provinciebestuur vond immers voorts, dat gemeenten sterk en toekomstgericht zouden moeten zijn en nam daarom de hele provincie onder de loep met de vraag of een herindelingsprocedure zou moeten worden gestart. Zo werd gekeken naar de gemeente Utrecht en omgeving, de gemeente Amersfoort en omgeving, het gebied van de Utrechtse Heuvelrug en de Gelderse Vallei, het Eemland, het Vecht- en Plassen-gebied tussen Amsterdam, Hilversum en Utrecht, en het westelijk weidegebied, dat deel uitmaakt van het Groene Hart. Daarbij werd bovendien ook over de provinciegrenzen heen gekeken, naar Gelderland, naar Noord-Holland, en naar Zuid-Holland. Met de erkenning dat maatwerk en differentiatie van bijzonder belang zijn, was het duidelijk dat de provincie de mogelijkheden voor professionalisering van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat wilde bevorderen. Daar waar nieuwe gemeenten worden gevormd gold voor de provincie een ondergrens van 18 000 inwoners als oriëntatiepunt.

Geconstateerd moet worden, dat naarmate de herindelingsprocedure vorderde het aantal te herindelen gemeenten afnam. Een belangrijke verklaring hiervoor is, dat voorzover gemeenten betrokken zijn bij herindelingsvarianten die provinciegrensoverschrijdend zijn hier andere procedures zijn voorgeschreven. Het is onwenselijk om *binnenprovinciale* herindelingen hiervoor op te laten houden.

Een tweede verklaring hiervoor is, dat het provinciebestuur de in het herindelingsplan nog voorgestelde nieuwe gemeenten Heuvelrug (een fusie van Amerongen, Doorn, Leersum en Maarn), Lek en IJssel (een fusie van Lopik, Montfoort en Oudewater) en Renswoude/Woudenberg uiteindelijk niet in de ontwerp-regeling heeft gehandhaafd. Voor deze gemeenten werd in plaats van gemeentelijke herindeling gekozen voor het uitbrengen van «Strategische gebiedsperspectieven» die in samenwerking tussen de provincie en betreffende gemeenten zouden worden opgesteld. Het provinciebestuur stelt in zijn toelichting overigens, dat het merendeel van de op het herindelingsplan ingekomen reacties geen aanleiding gaven die voorstellen te herzien, dus ook geen aanleiding gaven die voorstellen in te trekken. Dit is opmerkelijk. Hier lijken mogelijkheden onbenut te zijn gebleven. Voor elk van deze gemeenten kan namelijk de vraag worden gesteld of ze voldoen aan de doelstellingen van sterkte en toekomstgerichtheid, die het provinciebestuur zelf in 1996 had geformuleerd. Tegen de achtergrond van de op 27 november 1998 uitgebrachte Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken II,

1998/99, 26 331, nr. 1) zou het vervolgen van de herindelingsprocedure voor deze gemeenten zeker gerechtvaardigd zijn geweest. Het ligt in de rede, dat in ieder geval het gebied van de Utrechtse Heuvelrug en van de Gelderse Vallei te zijner tijd onderwerp zal zijn van een analyse, die op grond van het regeerakkoord wordt gemaakt naar gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden.

Uiteindelijk heeft de provinciale herindelingsprocedure geresulteerd in een tweetal voorstellen van gedeputeerde staten: een voorstel voor de Ontwerp-regeling c.a. herindeling provincie Utrecht en een voorstel voor de Herindelingsregeling gemeentelijke grenscorrecties tussen de gemeenten Utrecht en Maarssen en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein.

Het voorstel voor de Ontwerp-regeling c.a. herindeling provincie Utrecht omvatte een samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern en van de gemeenten Woerden en Harmelen. Voorts voorzag het voorstel in een splitsing van de gemeente Maartensdijk, waarbij het oostelijk deel met de kernen Groenekan, Hollandsche Rading en Maartensdijk met de gemeente De Bilt wordt samengevoegd, en het westelijk deel met de kern Westbroek aan de gemeente Maarssen wordt toegevoegd.

Op grond van het voorstel voor de Herindelingsregeling gemeentelijke grenscorrecties tussen de gemeenten Utrecht en Maarssen en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein worden grondgebieden van de gemeenten Maarssen en Nieuwegein aan de gemeente Utrecht toegevoegd. Omdat de realisering van dergelijke grenswijzigingen een bevoegdheid van het provinciebestuur betreft, is gekozen voor deze afzonderlijke herindelingsregeling. Deze keuze voor twee regelingen neemt niet weg, dat ze een sterke inhoudelijke samenhang kennen. Om die reden zal in deze toelichting, bij het onderdeel samenvoeging Utrecht en Vleuten-De Meern, nader op de herindelingsregeling worden ingegaan.

Alvorens provinciale staten van Utrecht tot besluitvorming zijn overgegaan, hebben de gemeenten Harmelen, Maartensdijk en Vleuten-De Meern een verzoek gedaan om een oordeel van de minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. De Commissie van onafhankelijke deskundigen ex artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet heeft met betrekking tot elk van deze verzoeken een advies uitgebracht. Daar waar deze commissie van mening is, dat in de herindelingsprocedure aan de belangen van de betreffende gemeenten onvoldoende recht is gedaan, heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, geoordeeld dat de bedenkingen van deze gemeenten ongegrond zijn. Uiteindelijk hebben provinciale staten op 17 juni 1998 overeenkomstig de voorstellen van gedeputeerde staten zowel de ontwerp-regeling als de herindelingsregeling vastgesteld. De ontwerp-regeling is de basis voor onderhavig wetsvoorstel.

2. Inhoud van het voorstel

In het voorstel kunnen drie onderdelen worden onderscheiden: een samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern, een splitsing van de gemeente Maartensdijk, waarbij het oostelijk deel met de kernen Groenekan, Hollandsche Rading en Maartensdijk met de gemeente De Bilt wordt samengevoegd, en het westelijk deel met de kern Westbroek aan de gemeente Maarssen wordt toegevoegd en een samenvoeging van de gemeenten Woerden en Harmelen. Het eerste onderdeel is van bijzondere betekenis, omdat het een antwoord geeft op de bestuurlijke en

de ruimtelijke problematiek van de stad Utrecht. De twee andere onderdelen zijn relevant in het kader van de prioriteit (te) kleine gemeenten te versterken, zoals aangegeven in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling.

2.1. Utrecht en Vleuten-De Meern

De samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern is het meest in het oog springende onderdeel van het voorstel. Hierdoor ontstaat een nieuwe en versterkte gemeente Utrecht met zo'n 252 000 inwoners. Met deze nieuwe gemeente worden betere voorwaarden gecreëerd om de opgaven voor de stad – met een grote uitstraling naar zowel de omliggende regio als de rest van het land – aan te pakken.

Dat de stad Utrecht een bijzondere betekenis en positie heeft, lijdt geen twijfel. Vele regionale en nationale functies concentreren zich hier. Wanneer het gaat om detailhandel, maar meer bijzonder wanneer het gaat om de functie voor beurzen en vergadercentra. Voorts kent de stad belangrijke instellingen voor wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs. De Universiteit Utrecht is niet alleen de grootste universiteit van Nederland gemeten naar omvang van personeel en studenten, Utrecht is bovendien de grootste studentenstad van Nederland. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de bevolking gemiddeld de hoogste opleiding van Nederland kent.

Centraal in het land gelegen, is Utrecht een magneet en knooppunt van verkeer en vervoer. Met name over het spoor en over de weg. Die grote betekenis wordt positief geïllustreerd met het feit, dat het centraal station van Utrecht met 114 000 reizigers per dag na Amsterdam Centraal Station het drukste station van het land is. Het feit, dat in 1997 vier files uit de file top 5 in en om Utrecht stonden, is een minder positieve indicator van die grote betekenis. De centrale positie van Utrecht brengt met zich mee, dat – wanneer het verkeer in en rond Utrecht vast zit – grote delen van Nederland stil staan. Gelet op het feit dat Utrecht de afgelopen tien jaar een enorme economische groei heeft doorgemaakt en de stad ook op Randstadschaal onverminderd economisch floreert, is het van groot belang dat voorwaarden worden geschapen voor een goede bereikbaarheid en leefbaarheid. De ruimtelijke implicaties hiervan zijn evident.

De grote economische groei van Utrecht is hiervoor reeds aangeduid. In de periode 1985–1998 heeft zich dit vertaald in een toename van de werkgelegenheid met maar liefst 45% ! Een groot deel van de nieuwe banen vraagt een hoog opleidingsniveau. Dit deel is zelfs zo groot, dat de Utrechtse arbeidsmarkt ontoereikend is. De werkgelegenheidsgroei heeft aldus een aanzuigende werking op de stad met alle gevolgen van dien voor de woningmarkt. De schaarste in het woningaanbod is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Dat komt ook tot uitdrukking in de prijzen van woningen. De jaarlijkse prijsstijgingen van woningen zijn in Utrecht en omgeving beduidend hoger dan elders in het land. Zowel voor het accommoderen van bedrijvigheid, als voor de realisering van woningbouwlocaties heeft Utrecht de ruimte nodig. Utrecht kenmerkt zich als een compacte stad. Dit heeft mede zijn oorsprong in de beperkte ruimte binnen de gemeente. Hoewel deze compactheid haar positieve kanten heeft, wordt daarmee niet het gegeven weggenomen, dat de beschikbare ruimte op een bepaald moment eenvoudig uitgeput is.

Ruimtenood is een serieuze bedreiging van de stad, maar kan uiteindelijk worden aangeduid als een gevolg van het eigen economische succes. Bovendien kan goed zichtbaar worden gemaakt hoe deze ruimtenood kan worden gelenigd. Naast ruimtenood kent Utrecht echter ook een

grootstedelijke problematiek, die buitengewoon weerbarstig is, en waar de ingewikkeldheid van de aanpak navenant is.

Bij een beschouwing van die grootstedelijke problematiek is «tweedeling» een sleutelwoord, dat steeds weer terugkeert: de tweedeling tussen lager en hoger opgeleiden, de tweedeling tussen lagere en hogere inkomensgroepen, de tweedeling tussen werklozen en zij die wel betaald werk verrichten, de tweedeling tussen «allochtonen» en «autochtonen», de tweedeling binnen woonwijken, de tweedeling tussen woonwijken en de tweedeling tussen de stad en de omgeving.

Hoe goed het ook gaat met Utrecht in termen van economische groei en werkgelegenheid, voor lager opgeleiden blijven deze positieve trends achter en «verhardt» de werkloosheid. Juist voor de categorie langdurig werklozen wordt het steeds moeilijker een baan te vinden. In de wijken waar diverse achterstanden zich concentreren, komt zelfs een toename van de werkloosheid voor.

De gemeente Utrecht is – met een veelheid van bestuurlijke en maatschappelijke partners – actief met het te lijf gaan van de grootstedelijke problematiek. Achterstanden in werkloosheid, opleidingsniveau, volkshuisvesting, gezondheid, etc. worden bestreden. Tegenstellingen worden overbrugd. In dit verband dient ook te worden verwezen naar het grote-stedenbeleid waarin Utrecht participeert.

Ook in bestuurlijke zin dienen tegenstellingen te worden overbrugd. Het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern draagt hieraan bij. Bovendien wordt door de herindelingsregeling gemeentelijke grenscorrecties tussen de gemeenten Utrecht en Maarssen en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein een tweetal andere gebieden aan de nieuwe gemeente Utrecht toegevoegd. Het bedrijventerrein Lage Weide dat nu deel uitmaakt van de gemeente Maarssen, zal naar de gemeente Utrecht overgaan. Het gebied Rijnenburg zal overgaan van de gemeente Nieuwegein naar de gemeente Utrecht. Het provinciebestuur van Utrecht is voornemens beide grenscorrecties tegelijkertijd met de samenvoeging van Utrecht en Vleuten-De Meern te doen ingaan. Aldus kan de nieuwe gemeente Utrecht inclusief geheel Lage Weide en Rijnenburg van start gaan.

Hiervoor is reeds geschetst hoe het vorige kabinet in 1997 met betrekking tot de Utrechtse problematiek tot de conclusie kwam, dat de vorming van een stadsprovincie Utrecht geen optimale bestuurlijke situatie oplevert, en dat het – gelet op de uitzonderlijk grote omvang – evenmin koos voor één gemeente Utrecht, die het gehele stedelijk gebied zou omvatten. Het vorige kabinet formuleerde, dat een gemeentelijke herindeling zoveel mogelijk het voor de stedelijke functies te ontwikkelen gebied in handen van de centrumgemeente moet brengen, en dat de ruimtelijk-economische ontplooiing van de regio niet mag worden gestremd door de veelheid aan overlegpartners, of door onvoldoende mogelijkheden om tot een integrale bestuurlijke aansturing van die ontwikkelingen door de centrumgemeente te komen.

De gemeente Utrecht heeft er nooit een geheim van gemaakt, dat het juist wél een stadsprovincie of anders een agglomeratiegemeente prefereerde als oplossing voor de Utrechtse problematiek. In het overleg op grond van artikel 2 van de Wet algemene regels herindeling heeft de gemeente Utrecht vervolgens als derde voorkeur een samenvoeging van de gemeente Utrecht met de gemeenten Vleuten-De Meern, Maarssen, Houten en Nieuwegein bepleit. Een vierde voorkeur, zo blijkt uit het verslag van het overleg, was de samenvoeging van de gemeente Utrecht

met Vleuten-De Meern, Rijnenburg, Noorderbreed, Houten-noord, Bunnik, Maartensdijk en Maarssen (Zuilense ring). De samenvoeging van de gemeente Utrecht met Vleuten-De Meern, Rijnenburg en Lage Weide was tenslotte de vijfde en – voor de gemeente Utrecht – meest minimale variant.

Zowel tegen de achtergrond van de reeds geschetste voorgeschiedenis in het kader van Bestuur op niveau, als gelet op de ruimtelijke en economische opgaven voor de stad Utrecht, is de benaderingswijze van de gemeente Utrecht goed voorstelbaar. Nadat andersoortige, effectieve bestuurlijke arrangementen voor de regio Utrecht niet reëel bleken, heeft het gemeentebestuur van Utrecht zijn verantwoordelijkheid genomen en binnen het raamwerk van gemeentelijke herindeling meegewerkt aan het zoeken naar een oplossing voor de Utrechtse problematiek.

Dat bij gemeentelijke herindeling het oog in de eerste plaats zou vallen op de gemeente Vleuten-De Meern is inhoudelijk goed verklaarbaar. Buiten hetgeen binnen de grenzen van de huidige gemeente Utrecht aan ontwikkelingen plaatsvindt en plaats zal vinden, concentreren de komende decennia de meeste activiteiten in het grootstedelijk gebied zich juist op het grondgebied van de gemeente Vleuten-De Meern. Het is dan ook geheel in overeenstemming met het kabinetsstandpunt Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden om – daar waar de stadsprovincie Utrecht van de baan is – in ieder geval Vleuten-De Meern bij een herindeling te betrekken.

De huidige gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern accommoderen met Leidsche Rijn de ontwikkeling van de grootste Vinex-locatie van ons land. Ik acht het wenselijk dat dit gebied in één bestuurlijke hand komt te liggen en wel om de volgende redenen. De bouw van Leidsche Rijn heeft enorme consequenties voor de bestaande stad Utrecht. In mijn ogen dient Leidsche Rijn te worden beschouwd als een samenhangend stadsdeel, dat geheel aansluit op de bestaande stad. Wanneer het bouwproces is voltooid, een proces dat overigens nog een lange periode zal beslaan, is er één ongedeelde en compacte stad ontstaan. Het zou ongewenst zijn wanneer zo een samenhangend en dynamisch gebied vanuit twee bestuurlijke centra wordt bestuurd. Dat is ongewenst door de bril van de bestuurlijke organisatie, maar ook door de bril van de toekomstige bewoners. De organische ontwikkeling van zo'n groot nieuw stedelijk gebied is bij uitstek gebaat bij een situatie waar de burgers zich betrokken weten en voelen bij het complete gebied. Zonder kunstmatige administratieve grenzen. Hierdoor zal het totaal aan kwaliteit kunnen winnen.

Naast voordelen voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn biedt een samenvoeging van Utrecht en Vleuten-De Meern overigens ook op langere termijn gunstige voorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Want ook op die langere termijn zijn regionale ontwikkelingen in belangrijke mate te verwachten binnen de grenzen van de voorgestelde nieuwe gemeente Utrecht. Deze ontwikkelingen kunnen dan integraal en dus optimaler verder worden gebracht en aangestuurd. De centrum- en motorfunctie van de stad Utrecht is hiermee het best gediend. Voorts draagt de samenvoeging van Utrecht en Vleuten-De Meern bij aan de versterking van het sociale draagvlak van de stad Utrecht. Samenvoeging met Vleuten-De Meern zal niet alleen leiden tot een meer gedifferentieerd woningarsenaal, maar ook tot een heterogener bevolkingssamenstelling en hierdoor tot een sterkere sociale infrastructuur.

Er is alle reden op deze plaats stil te staan bij de positie van het gemeentebestuur van Vleuten-De Meern ten aanzien van onderhavig voorstel. Het

gemeentebestuur van Vleuten-De Meern heeft zich in de herindelingsprocedure van het begin af aan fel verzet tegen een samenvoeging met Utrecht. Belangrijke argumenten voor Vleuten-De Meern zijn, dat reeds in 1995 een deel van het grondgebied aan Utrecht is afgestaan en dat voor de gemeenschappelijke ontwikkeling van de locatie Leidsche Rijn afspraken zijn gemaakt. Tegen deze achtergrond is Vleuten-De Meern van mening, dat een samenvoeging met Utrecht de Utrechtse problematiek niet oplost.

Het is begrijpelijk dat een gemeente, die in een positie verkeert als Vleuten-De Meern, zich verzet tegen een samenvoeging met de grote buurgemeente. In de argumentatie van Vleuten-De Meern wordt echter de voorgeschiedenis van dit voorstel miskend. Zowel de grenscorrectie tussen Utrecht en Vleuten-De Meern, als de Vinex-afspraken zijn tot stand gekomen tegen de achtergrond van het BoN-traject, met perspectief op regionaal bestuur. Het is duidelijk, dat met het vervallen van dit perspectief de oplossingsrichting van gemeentelijke herindeling een andere en verderstrekkende invulling zou krijgen dan enkel in de sfeer van (een) grenscorrectie. Niet onvermeld mag blijven, dat de President van de rechtbank te Utrecht in kort geding heeft uitgesproken, dat de gemeente Vleuten-De Meern zich niet op het Vinex-uitvoeringscontract kan beroepen om een herindelingsprocedure te verhinderen.

Waar aan de wenselijkheid van een samenvoeging van Utrecht en Vleuten-De Meern naar mijn mening geen twijfel kan bestaan, is het veeleer de vraag, of – zeker vanuit ruimtelijk perspectief – met deze samenvoeging zou kunnen worden volstaan. Zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de eerder genoemde grenscorrecties, die eveneens ten behoeve van de gemeente Utrecht worden geëffectueerd. Immers: wanneer bedacht wordt, dat het algemeen herindelingsbeleid erop is gericht, dat de her in te delen gemeente voor een periode van 25 jaar uit de voeten kan, is het niet bij voorbaat zeker dat het voorstel in dit opzicht voldoet. Door de provincie is de locatie Leidsche Rijn in de periode tot 2015 en de locatie Rijnenburg in de periode 2010–2020 een functie toegedacht. Het is dan ook, uitgaande van een realisering van de herindeling per 1 januari 2001, niet ondenkbaar, dat de nieuwe gemeente Utrecht al na circa 20 jaar tegen haar grenzen aanloopt. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat naarmate prognoses en verkenningen een langere periode beslaan, deze met meer onzekerheden zijn omgeven.

Dat de nieuwe jas van Utrecht krap bemeten is, wordt ook direct zichtbaar langs de A12-corridor, met name tussen het knooppunt Oudenrijn en het knooppunt Lunetten. Een effectuering van de voorgestelde herindeling zal niet afdoen aan het feit, dat wanneer hier een integrale (her-)ontwikkeling van bedrijventerreinen zou worden nagestreefd dit onvermijdelijk in samenwerking met de buurgemeenten dient te gebeuren. En dat terwijl integrale bestuurlijke aansturing door de centrumgemeente en beperking van het aantal overlegpartners juist doelstellingen van, ook deze, gemeentelijke herindeling zijn.

Tegenover deze inhoudelijke kanttekeningen staat echter een andere, meer bestuurlijke, overweging. Het voorstel is gebaseerd op een uitvoerige provinciale herindelingsprocedure, die is uitgemond in de vaststelling van een advies in de vorm van een ontwerp-regeling. Aarzelingen die kunnen bestaan, wegen mijns inziens niet zwaar genoeg om hiervan af te wijken. De combinatie van onderhavig herindelingsvoorstel met de twee grenscorrecties resulteert in een nieuwe gemeente, die mogelijk niet de volle 25 jaar maar toch wel voor een lange periode uit de voeten kan. Hierbij kan tevens worden vastgesteld, dat ook de gemeente Utrecht zich alles afwegend kan vinden in dit voorstel. In

termen van *herindeling* volstaat het voorstel. Tegelijkertijd kan ik mij – onder verwijzing naar bijvoorbeeld de A12-corridor – indenken, dat de provincie Utrecht in termen van *grenscorrectie* de nieuwe gemeente Utrecht nog verder zal kunnen faciliteren. Dat staat onderhavig voorstel geenszins in de weg.

2.2. De Bilt, Maarssen en Maartensdijk

Dit onderdeel van het voorstel betreft een splitsing van de gemeente Maartensdijk, waarbij het oostelijk deel (met de kernen Groenekan, Hollandsche Rading en Maartensdijk) met de huidige gemeente De Bilt in een nieuwe gemeente De Bilt wordt samengevoegd, en het westelijk deel (met de kern Westbroek) aan de gemeente Maarssen wordt toegevoegd. Hierdoor ontstaan noordelijk van de gemeente Utrecht twee versterkte buurgemeenten met ongeveer respectievelijk 41 000 en 44 000 inwoners.

Met de provincie Utrecht ben ik van mening, dat het goed is wanneer een gemeente als Utrecht grenst aan krachtige buurgemeenten. In dat licht is met name de omvang van de huidige buurgemeente Maartensdijk met nog geen 10 000 inwoners problematisch. Zowel tegen de achtergrond van het beleid van de provincie Utrecht zelf, als van de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling is het voorstel om deze gemeente op te heffen en te verdelen over de gemeenten De Bilt en Maarssen goed te verantwoorden. Niet alleen waar het er om gaat, dat, zoals de provincie Utrecht stelt, een bestuurlijke balans ontstaat tussen centrum- en randgemeenten. Meer in zijn algemeenheid geldt, dat een gemeente bij een te beperkte omvang niet in staat is in de toekomst een breed lokaal takenpakket te behartigen.

De wijze waarop het grondgebied van de gemeente Maartensdijk wordt verdeeld over de gemeenten De Bilt en Maarssen heeft een logische basis. De onderscheiden kernen van de gemeente Maartensdijk hebben een uiteenlopende oriëntatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de inkomende en uitgaande pendel en het geldt in mindere mate ook voor het voortgezet onderwijs en de detailhandelstructuur. De voorgestelde nieuwe gemeentegrens tussen de gemeenten De Bilt en Maarssen komt overeen met de gemeentegrens die tot 1 juli 1957 bestond tussen de toenmalige gemeenten Maartensdijk en Westbroek. Hoewel splitsing van gemeenten bij herindeling in het algemeen geen uitgangspunt is, acht ik het in deze situatie heel wel aanvaardbaar.

In de herindelingsprocedure heeft de gemeente Maartensdijk een eigen variant voorgesteld: de Noorderparkgemeente. Deze gemeente zou ontstaan uit de gemeente Maartensdijk met toevoeging van delen van de gemeenten De Bilt, Maarssen en Utrecht en zou – volgens informatie van de provincie Utrecht – circa 11 000 inwoners tellen. Vanuit de filosofie van gebiedsgericht beleid zou deze Noorderparkgemeente de ontwikkeling en het beheer van een aaneengesloten landelijk gebied ter hand kunnen nemen. Met waardering neem ik kennis van de positie van de gemeente Maartensdijk in de herindelingsdiscussie en de gedegen wijze waarop zij haar voorstel heeft ingebracht. Niettemin onderschrijf ik de opvatting van de provincie Utrecht, dat deze variant niet dient te worden gevolgd. Ik acht het ongewenst, dat een Noorderparkgemeente ten koste gaat van de genoemde gemeenten De Bilt, Maarssen en Utrecht. Bovendien heeft een Noorderparkgemeente niet in die mate het profiel van een krachtige gemeente, dat dat een dergelijke operatie rechtvaardigt.

2.3. Harmelen en Woerden

Met dit onderdeel wordt westelijk van de gemeente Utrecht door een samenvoeging van de huidige gemeenten Harmelen en Woerden een nieuwe gemeente Woerden gevormd. Deze nieuwe gemeente zal circa 46 000 inwoners tellen.

De argumentatie voor dit onderdeel verloopt ten dele parallel met die voor de splitsing van de gemeente Maartensdijk. Immers: ook voor de gemeente Harmelen, met zo'n 8 000 inwoners, geldt dat zij een te beperkte omvang heeft om in de toekomst een breed lokaal takenpakket te behartigen. Dit is ook in de herindelingsprocedure zelf gebleken. De gemeente Harmelen heeft zichzelf aan een kritisch onderzoek onderworpen. Hieruit bleken kwetsbaarheden op ambtelijk-organisatorisch, bestuurlijk en financieel terrein met alle consequenties van dien voor de uitoefening van het lokale takenpakket. Hoewel de gemeente vervolgens een traject is ingeslagen met de intentie om tot verbeteringen te komen, moet getwijfeld worden aan de mogelijkheden en mate van duurzaam succes. De problematiek kent immers mede zijn oorzaak in de omvang en structuur van de gemeente en haar omgeving. Gelet op het feit dat in de toekomst alleen nog maar meer van gemeenten zal worden gevergd, zal de problematiek van Harmelen dan ook verder toenemen.

De huidige gemeente Woerden heeft nu reeds een voldoende omvang en kenmerkt zich met de aanwezigheid van de omvangrijke groene gebieden rond de kernen Kamerik en Zegveld door een evenwichtige combinatie van stedelijke en landelijke functies. Door samenvoeging met de gemeente Harmelen zal in die balans tussen verstedelijking enerzijds en de zorg voor natuur en landschap anderzijds de specifieke aandacht voor de waarden van het Groene Hart nog meer accent krijgen. Juist daar waar het Groene Hart grenst aan de grote stad is het van belang, dat ook dit deel van het Groene Hart door een krachtige gemeente wordt bestuurd. De nieuwe en versterkte gemeente Woerden biedt hiervoor goede voorwaarden.

3. Financiële aspecten

De provincie Utrecht heeft de financiële positie van de betrokken gemeenten na herindeling onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van het «financiële model gemeentelijke herindeling.» Daarin staat de toets op financiële levensvatbaarheid van de betrokken gemeenten centraal. De provincie komt tot de conclusie dat de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeenten voldoende is gewaarborgd. Ik deel deze conclusie.

Ik heb de Tweede Kamer op 31 augustus 1999 een afschrift gezonden van mijn adviesaanvraag aan de Raad voor de financiële verhoudingen. Deze heeft als onderwerp de financiële gevolgen van gemeentelijke herindeling. In het licht van deze brief constateer ik ten aanzien van de bij de herindeling betrokken gemeenten dat er geen bijzondere financiële knelpunten zijn en dat het reguliere regime van de Financiële-verhoudingswet van toepassing is.

4. Inwerkingtreding en verkiezingen

Naar verwachting zal bij een voorspoedige parlementaire behandeling deze herindeling op 1 januari 2001 effectief kunnen worden. De wet zal uiterlijk begin september 2000 in werking moeten treden om voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen voldoende tijd te hebben. Deze verkiezingen zullen dan plaatsvinden in november of december 2000.

In verband met de te verwachten duur van de eerste zittingstermijn van de nieuwe gemeenteraden kan het volgende worden opgemerkt.

Het kabinet heeft zich op 2 juli 1999 voorgenomen in de toekomst de verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten tegelijkertijd te doen plaatsvinden. De realisering van dit voornemen zal naar verwachting met zich meebrengen, dat de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen niet in maart 2002, maar een jaar later – in maart 2003 – worden gehouden. Dit betekent, dat de zittingstermijn van de betreffende nieuwe gemeenteraden dan de periode van 1 januari 2001 tot medio april 2003 zal beslaan.

Indien de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen niet zouden worden gecombineerd met de verkiezingen voor provinciale staten, en dus in maart 2002 doorgang zouden vinden, zou zonder nadere regeling de situatie ontstaan, dat de zittingstermijn van de nieuwe raden na de herindelingsverkiezingen slechts 1 jaar en 4 maanden bedraagt. In het verleden is bij de behandeling van vergelijkbare wetsvoorstellen discussie gevoerd over de voor- en nadelen van zo een korte eerste zittingstermijn van de nieuwe raden, afgezet tegen de voor- en nadelen van een relatief lange eerste zittingstermijn met een duur van 5 jaar en 4 maanden. In navolging van het tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bergen, Egmond en Schoorl met algemene stemmen aangenomen amendement van de leden Balemans en Duijkers (kamerstukken II, 1998/99, 26 364, nr. 6), wordt ook in het onderhavige voorstel de voorziening getroffen dat in het geval binnen twee jaar na de herindelingsdatum reguliere verkiezingen plaatsvinden deze verkiezingen niet te houden in de op grond van dit voorstel nieuw ingestelde gemeenten. In dit geval zal de zittingsduur van de nieuwe raden een periode van 5 jaar en 4 maanden beslaan: van 1 januari 2001 tot medio april 2006. De nieuwe gemeentebesturen en de nieuwe gemeentelijke organisaties hebben hierdoor meer tijd om zich goed te verankeren in de na de herindeling ontstane bestuurlijke constellatie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper