

Vergaderjaar 1999–2000

26 904

Gemeentelijke herindeling in een deel van de provincie Utrecht

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 april 2000

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Inleiding	2
1.1. Rijksbeleid	2
Algemeen herindelingsbeleid	2
Centrumstad en regio	6
Afstand bestuur–burger	10
Commissie Van Splunder	11
1.2. Provincie Utrecht: beleid en herindelingsprocedure	12
Strategische gebiedsperspectieven	12
Gemeenten ten zuiden van Utrecht	13
Provinciale grenscorrecties	13
2. Inhoud van het wetsvoorstel	15
2.1. Utrecht en Vleuten-De Meern	15
Versterking centrumfunctie Utrecht	15
Grenscorrectie van 1 januari 1995	18
2.2. De Bilt, Maarsssen en Maartensdijk	19
2.3. Harmelen en Woerden	22
3. Financiële aspecten	25
4. Inwerkingtreding en verkiezingen	27

1. INLEIDING

Met genoegen bied ik u hierbij aan de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in een deel van de provincie Utrecht. Het voorstel heeft aanleiding gegeven tot het maken van een veelheid en grote diversiteit aan vragen en opmerkingen. De leden van de PvdA-fractie namen met belangstelling kennis van het voorstel en zijn van oordeel, dat er spoedig helderheid dient te komen: zowel ten aanzien van de mogelijke opheffing van een aantal gemeenten, als ten aanzien van de verdere ontwikkeling van met name de stad Utrecht, de Leidsche Rijn, het Groene Hart en het veenweidegebied Noorderpark. De leden van de D66-fractie namen eveneens met belangstelling kennis van het voorstel, dat zij op hoofdlijnen steunen, en benadrukten de wenselijkheid van een spoedige behandeling. Ook de leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel. Alvorens tot een oordeel te komen hebben deze leden een aantal vragen. De leden van de GroenLinks-fractie brachten, de voor- en tegenargumenten overziend, een gematigd positieve grondhouding tot uitdrukking. De leden van de fractie van het CDA toonden eveneens belangstelling voor het voorstel, maar merkten wel op niet tot de grootste voorstanders van gemeentelijke herindeling te behoren. Deze leden constateerden, dat de discussie vaak op een hoger abstractieniveau gevoerd wordt, terwijl zij voor een toetsing van algemene termen hechten aan concretisering. De leden van de fracties van GPV en RPF hebben met weinig enthousiasme kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij vinden dat het voorstel getuigt van een weinig consistente visie op de bestuurlijke organisatie in het algemeen en van de provincie Utrecht in het bijzonder. De leden van de SGP-fractie hebben ernstige twijfels over de kwaliteit van het voorstel.

Graag benut ik deze nota om op deze inbrengen nader in te gaan. De inbrengen van de leden van de verschillende fracties brengen tot uitdrukking, dat onderhavig voorstel voor betrokken burgers en gemeenten, en voor het gebied als zodanig, van grote betekenis is. Het belang van een spoedige behandeling, zoals met name door de leden van de fracties van PvdA en D66 onderstreept, wil ik zeker bevestigen. Dit is niet alleen wenselijk tegen de achtergrond van de lengte van de voorafgaande herindelingsprocedure. In het licht van de discussie over de bestuurlijke organisatie in grootstedelijke gebieden, waaronder het grootstedelijk gebied van Utrecht, die al in 1989 met «Grote steden grote kansen», het rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid («Commissie-Montijn») en het advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden van de toenmalige Raad voor het binnenlands bestuur, is begonnen, is het van groot belang dat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel snel tot een afronding komt, zodat de voorgestelde herindeling per 1 januari 2001 kan worden geëffectueerd.

1.1. Rijksbeleid

Algemeen herindelingsbeleid

Het wetsvoorstel is niet alleen van belang voor het desbetreffende gebied, maar verdient tevens te worden gezien in het kader van het algemeen herindelingsbeleid, alsmede in het kader van de discussie over de bestuurlijke organisatie in grootstedelijke gebieden. Mijn ambtsvoorganger heeft in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken II, 1998/99, 26 331, nr. 1) het algemeen herindelingsbeleid van het kabinet verwoord. Dit beleid richt zich op de versterking van centrumgemeenten, op de versterking van (te) kleine gemeenten en op de stimulering van vrijwillige herindeling en vindt zijn basis ook in het regeerak-

koord. De Beleidsnotitie is vervolgens op 1 februari 1999 besproken in een algemeen overleg met uw vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het algemeen herindelingsbeleid is begrijpelijk een terugkerend thema bij de behandeling van concrete herindelingswetsvoorstellen, zoals laatstelijk bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van West-Overijssel (kamerstukken 26 657).

De leden van een aantal fracties zijn ingegaan op algemene uitgangspunten van herindelingsbeleid. Zo merkten de leden van de fractie van het CDA op, dat deze fractie niet tot de grootste voorstanders van gemeentelijke herindeling kan worden gerekend. Zij gaven aan op welke criteria zij herindelingsvoorstellen beoordelen, hetgeen neerkomt op een zogenoemde knelpuntenbenadering. Reeds eerder (kamerstukken II, 1999/2000, 26 657, nr. 5) heeft de regering geconstateerd, dat het belangrijkste verschil tussen het uitgangspunt dat deze leden kiezen en de uitgangspunten van het rijksbeleid zoals neergelegd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling de toekomstgerichtheid betreft. Weliswaar spelen ook binnen het rijksbeleid knelpunten een rol in de afweging of herindeling wenselijk is, maar het rijksbeleid is tegelijkertijd nadrukkelijk voorwaardenscheppend en een middel om ook voor de toekomst te komen tot gemeenten die over voldoende basiskwaliteit kunnen beschikken, zoals dat is omschreven in voornoemde beleidsnotitie. Het herindelingsbeleid van de regering is er met andere woorden qua intentie op gericht knelpunten in het bestuurlijk functioneren van gemeenten te voorkómen en niet (nà constatering van knelpunten en derhalve achteraf) slechts op te lossen. Dit leidt tot een andere weging van de voorstellen dan wanneer alleen wordt uitgegaan van het knelpuntenbeleid.

Dezelfde leden gingen in op het in 1995 afgeronde onderzoek van professor Herweijer e.a., «Effecten van Herindeling», en vroegen of de regering meent dat de resultaten van dat onderzoek nog altijd actueel zijn. De uitkomsten van dat onderzoek vormden indertijd een waardevolle bijdrage aan de systematische vergaring van kennis en inzicht over de gevolgen van gemeentelijke herindeling, waarbij met name het door Herweijer e.a. beschreven onderscheid tussen schaafeffecten en fusie-effecten een belangrijke uitkomst was. In het onderzoek zijn met name de fusie-effecten van herindeling scherp naar voren gekomen. Anders dan de leden van de fractie van het CDA stelden, waren zeker niet alle resultaten van het onderzoek onbevredigend. Bijvoorbeeld op het gebied van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie zijn in het onderzoek belangrijke positieve effecten waargenomen. De uitkomsten van het onderzoek gaven de regering indertijd geen aanleiding om afstand te nemen van de inhoudelijke argumenten die er zijn voor gemeentelijke herindeling. Ook de huidige regering ziet hierin geen aanleiding om terughoudender te zijn met het entameren van nieuwe herindelingsvoorstellen, zoals de leden van dezelfde fractie vroegen. Overigens worden herindelingsvoorstellen in het merendeel van de gevallen geëntameerd door provinciebesturen of de besturen van gemeenten zelf. Wel is gesignaleerd, dat een intensieve en tijdige voorbereiding van de betrokken gemeenten op de herindeling van doorslaggevend belang is. Om gemeenten behulpzaam te zijn, is met behulp van de ervaringen van diegenen die reeds met gemeentelijke herindeling ervaring hadden opgedaan de brochure «Inspelen op herindelings-effecten» (uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1997) uitgegeven. Doelstelling daarvan was mede, dat de aanbevelingen in de brochure tot een verbeterde implementatie van de gemeentelijke herindeling leiden zodat de positieve effecten ervan ook eerder duidelijk worden voor de betrokken burgers. Naast de uitgave van deze brochure, waarvan indertijd ook exemplaren aan uw Kamer zijn gezonden, werd een vervolg op het onderzoek van Herweijer c.a. wenselijk geacht, waarbij mogelijk tevens een aantal van de ook door deze onderzoekers zelf geconstateerde beperkingen van het onderzoek zouden

kunnen worden verminderd. In het najaar van 1997 heeft mijn ministerie opdracht verleend onderzoek te verrichten naar de effecten van gemeentelijke herindeling op de kwaliteit van het lokaal bestuur. Dit heeft in 1998 geleid tot het u bekende onderzoeksrapport «Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en kwaliteit» van prof. dr. Th. A. J. Toonen c.s., dat indertijd eveneens aan uw Kamer is gezonden. Dit onderzoek, dat op een veel groter aantal gemeenten betrekking had dan het onderzoek van Herweijer c.s. en bovendien sterk gericht was op de schaal-effecten van herindeling, heeft een aantal naar mijn mening belangrijke nuanceringen op eerdere onderzoeksresultaten aangebracht, naast belangrijke eigen bevindingen van de onderzoekers.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks gaven in hun bijdrage de voorwaarden aan waaraan deze leden herindelingen over het algemeen toetsen. Ik signaleer overigens met voldoening dat deze leden in de voorstellen tot herindeling in Utrecht goede argumenten konden vinden, naast argumenten tegen gemeentelijke schaalvergroting. Zij stelden, overeenkomstig de door hen gegeven criteria, enkele vragen met betrekking tot een inventarisatie van de problemen waarmee de gemeenten kampen, de huidige samenwerking tussen de betrokken gemeenten, wat schaalvergroting moet opleveren, om welk takenpakket het gaat en of dat doel ook via andere bestuurlijke instrumenten kan worden bereikt.

De criteria die de leden van de fractie van GroenLinks hanteren komen grosso modo eveneens neer op een knelpuntenaanpak. De reactie die hiervoor op de knelpuntenaanpak van de leden van de fractie van het CDA is gegeven, geldt hier evenzeer.

In reactie op enkele vragen van de leden van de fractie van GroenLinks inzake samenwerking tussen gemeenten en alternatieve bestuurlijke instrumenten, merk ik het volgende op. Zoals ook in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling is verwoord, moeten gemeenten zoveel mogelijk in staat zijn tot integraal bestuur. Dat houdt in dat ten aanzien van onderwerpen die direct van belang zijn voor de burger gemeenten over voldoende onderling samenhangende en elkaar versterkende bevoegdheden beschikken. Dat is dikwijls reden om te komen tot voorstellen tot samenvoeging van gemeenten. In een aantal situaties is en blijft ook samenwerking tussen gemeenten een nuttig instrument. Het gaat er evenwel om, dat gemeenten in principe in staat zijn de tot hun verantwoordelijkheid behorende taken en bevoegdheden zelfstandig uit te voeren. Daarom is intergemeentelijke samenwerking niet uitwisselbaar met en geen adequaat alternatief voor herindeling van gemeenten, maar bedoeld om op grond van een zelfstandige gemeentelijke beoordeling bepaalde taken in samenwerking met anderen uit te voeren, veelal uit een oogpunt van efficiency. De leden van de fractie van GroenLinks merkten overigens op, dat algemeenheden als bedrijfsmatigheid en krachtdadigheid van het lokale bestuur op zichzelf onvoldoende zijn om over te gaan tot herindeling en niet mogen leiden tot een verslechtering van de dienstverlening aan de burger. In algemene zin onderschrijf ik deze uitgangspunten. Ik verwijs gaarne naar de uitgebreide argumentatie voor de herindelingsvoorstellen, zoals die uit de schriftelijke stukken blijkt. Voor een verslechtering van de dienstverlening aan de burger als gevolg van herindeling acht de regering geen termen aanwezig. De dienstverlening is echter in hoge mate een verantwoordelijkheid van de lokale besturen zelf, al dan niet in situaties van gemeentelijke herindeling. Uit onderzoeken die op dit gebied zijn uitgevoerd blijkt in algemene zin, dat inwoners over de dienstverlening van hun gemeente tevreden zijn.

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks achtten de inbreng van burgers in het herindelingsproces van groot belang.

Met de leden van eerstgenoemde fractie ben ik het eens, dat tegen de wil van burgers of hun vertegenwoordigers slechts op grond van inhoudelijke argumenten kan worden ingegaan. Dit is ook, zowel op het niveau van de

provincie als door de regering, in de desbetreffende situaties gebeurd, hoewel onderkend moet worden dat ook op basis van argumenten nimmer een ieder zal kunnen worden overtuigd van bepaalde oplossingen. In reactie op een opmerking van de leden van de fractie van GroenLinks merk ik op, dat burgers in de herindelingsprocedure op zeer veel momenten actief of passief worden betrokken. De procedure volgens de Wet arhi voorziet hier ook in. De inbreng van burgers in het herindelingstraject is derhalve zonder meer gewaarborgd. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in dit kader nog welke concessies mogelijk zijn aan de wensen van burgers en plaatselijke bestuurders. Ik wijs in dit verband met name op de mogelijkheden van binnengemeentelijke deconcentratie of decentralisatie, waardoor een blijvende bereikbaarheid van gemeentelijke diensten voor de burgers in de diverse oude gemeenten of in bepaalde kernen kan worden gewaarborgd. Ook de medebetrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving kan door de genoemde vormen van decentralisatie en deconcentratie worden bevorderd. Gelet op het belang dat ook de regering aan deze mogelijkheden hecht, zijn onlangs in opdracht van mijn ambtsvoorganger twee essays gepubliceerd.¹ Ik ben ervan overtuigd dat gemeenten die actief willen investeren in de relatie met hun inwoners hun voordeel kunnen doen met de bevindingen en adviezen in deze essays.

De leden van de fractie van de SGP verwezen wat hun algemene visie op gemeentelijke herindeling betreft naar hun notitie «Paal en perk: grenzen aan gemeentelijke herindeling» en naar hun opmerkingen op dit punt in het verslag bij het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van West-Overijssel. De algemene visie van de leden van deze fractie op gemeentelijke herindeling is mij zeker bekend. Gepoogd is onder andere met het uitbrengen van de twee reeds genoemde essays over binnengemeentelijke decentralisatie en over de relatie tussen de begrippen gemeente en gemeenschap, bij deze leden begrip te kweken voor het kabinetsstandpunt inzake gemeentelijke herindeling. Door benadering van het onderwerp vanuit een verschillend uitgangspunt zal dit, ook in de praktische uitwerking van herindelingsvoorstellen, niet altijd mogelijk zijn.

Ik deel in algemene zin de opvatting van de leden van de fractie van het CDA dat het bestuurlijk en sociaal niet gewenst is herindeling op mogelijke herindeling te stapelen. Uitgangspunt van het herindelingsbeleid is ook, dat gemeentelijke herindelingsvoorstellen in principe voor een langere periode (waarbij als richtsnoer een periode van vijftientig jaar wordt genoemd) gelden. Als consequentie om aan dit uitgangspunt te kunnen voldoen, moeten voorstellen tot gemeentelijke herindeling, indien deze aan de orde zijn, ook niet al te kleinschalig worden opgezet. Ik neem aan, dat genoemde leden deze consequentie eveneens zien en nodig hen uit hieraan bij de beoordeling van ook dit wetsvoorstel een praktische toepassing te geven. Desondanks kan het gewenst of nodig blijken van dit algemene uitgangspunt af te wijken. Dergelijke voorstellen zullen vanzelfsprekend door inhoudelijke argumenten, passend binnen het herindelingsbeleid van het kabinet, moeten worden gesteund.

Voor onderhavig wetsvoorstel is het belang van het algemeen herindelingsbeleid van het kabinet evident. De onderdelen die in het voorstel kunnen worden onderscheiden zijn ieder terug te voeren op de prioriteiten van het algemeen herindelingsbeleid: de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern laat zich motiveren door de wens de centrumgemeente Utrecht te versterken; de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Woerden en Harmelen en de voorgestelde splitsing van de gemeente Maartensdijk over de gemeenten De Bilt en Maarssen laten zich motiveren met de doelstelling (te) kleine gemeenten

¹ *De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap*. SGBO 1999. *Gemeente, gemeenschap en territoriaal zelfbeheer*. IPP 1999. Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

te versterken, c.q. deel uit laten maken van een voldoende grote andere of nieuwe gemeente.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe de regering in het algemeen aankijkt tegen partiële voorstellen in en van een provincie. In de eerste plaats wijs ik erop, dat een van de uitgangspunten van het herindelingsbeleid aangeeft, dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling, wat het gebied betreft waarop die voorstellen betrekking hebben, niet te beperkt moeten worden opgezet. In de meeste gevallen zullen immers de problemen die met behulp van gemeentelijke herindeling kunnen worden opgelost of verminderd, zich manifesteren in een samenhangend gebied dat het territoire van meerdere gemeenten beslaat. Bovendien bemoeilijkt een relatief beperkt gebied de mogelijkheden, indien gewenst, tot het aanpassen van dergelijke voorstellen. In algemene zin ben ik derhalve geen voorstander van te kleinschalige c.q. partiële voorstellen. Echter: de mogelijkheid van vrijwillige herindeling is ook nadrukkelijk onderdeel van het kabinetsbeleid. Voorstellen in deze categorie leiden naar hun aard veelal tot beperkte herindelingen wat het betrokken gebied betreft. Tenslotte mag niet onvermeld blijven, dat de provinciebesturen in het kader van de Wet algemene regels herindeling een nadrukkelijke rol hebben als het gaat om het initiëren van herindelingsvoorstellen. De bepaling van het bij een herindeling betrokken gebied gebeurt derhalve meestal door de provincies. Voor het afwijken van herindelingsadviezen van provincies, dus inclusief de omvang daarvan, moeten vanzelfsprekend goede argumenten zijn. Overigens vloeien de Limburgse voorstellen rond Venlo/Tegelen en Sittard/Geleen, waarnaar de leden van de fractie van D66 verwezen, voort uit het indertijd door de regering gevoerde zogenoemde C20-beleid. Dat de desbetreffende voorstellen van de provincie Limburg zich derhalve concentreerden rond de betrokken centrumgemeenten is in dat licht gezien niet onlogisch.

Dezelfde leden vroegen hoe de regering de wenselijkheden en mogelijkheden van provinciegrensoverschrijdende herindelingsvoorstellen beoordeelt. Voornoemde leden herhaalden hun welhaast traditionele opmerking dat provinciegrenzen in bestuurlijk Nederland (bijkans) heilig lijken en vroegen de regering naar een analyse hoe dit heilig huisje te slechten. Ook de leden van de fractie van de PvdA gingen er vanuit dat provinciegrenzen geen belemmering mogen vormen voor een meer optimale gemeentelijke indeling.

Ik heb al eerder aangegeven, dat provinciegrenzen evenmin als gemeentegrenzen heilig zijn. Zoals hiervoor gesteld wordt het bij herindeling betrokken gebied veelal bepaald door het bestuur van de provincie. De praktijk wijst uit dat hierbij veelal binnen de grenzen van de eigen provincie wordt gebleven. Dat is onder andere om procesmatige redenen niet onbegrijpelijk. Voor een herindeling over de provinciegrens is immers een meer uitgebreide procedure op grond van de Wet algemene regels herindeling voorgeschreven. Op mijn ministerie is momenteel de voorbereiding gaande van besluitvorming omtrent enkele voorstellen waarbij de provinciegrenzen van Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland in het geding zijn. Het betreft hier de mogelijke overgang van Vianen naar de provincie Utrecht en – in het kader van een vrijwillige gemeentelijke herindeling – van Loosdrecht naar Noord-Holland. Voor de regering is als gezegd geen sprake wat dit onderwerp betreft van een heilig huisje, zodat dit ook niet hoeft te worden geslecht.

Centrumstad en regio

De leden van de fractie van D66 vroegen een nadere beschouwing waarom de voor de stedelijke functies te ontwikkelen gebieden in handen van de centrumgemeente gebracht moeten worden. Allereerst dient te

worden vastgesteld, dat dit herindelingsvoorstel dient als alternatief voor de vorming van een stadsprovincie. In het eertijds tussen regering en parlement gevoerde overleg, waarin is vastgesteld dat voor de regio Utrecht een stadsprovincie niet de bestuurlijke oplossing diende te zijn, is tegelijkertijd bepaald dat gemeentelijke herindeling voor Utrecht c.a. het wenselijke alternatief was. Vanuit die gedachte en mede gebaseerd op het Beleidskader gemeentelijke herindeling (u zie met name paragraaf 3.1. *Versterking centrumgemeenten*) is het door het provinciebestuur van Utrecht aangedragen voorstel tot samenvoeging van Utrecht met Vleuten-De Meern naar de mening van de regering het meest passend. Daarmee wordt immers bereikt, dat de meest belangrijke stedelijke functies integraal door het gemeentebestuur van Utrecht kunnen worden uitgeoefend. Op de separaat door de provincie geïnitieerde grenscorrecties ten gunste van Utrecht wordt elders in deze nota ingegaan. De leden van de fractie van de SGP merkten op dat dit voorstel kennelijk is bedoeld als een zinvol alternatief voor de stadsprovincie. Zij vroegen zich echter af of met het voorliggende voorstel niet een lokale oplossing wordt gezocht voor een regionaal bestuursprobleem. Zij waren de opvatting toegedaan, dat gezien het feit dat de stadsprovincie tot op heden niet is gerealiseerd, herindeling c.q. de samenvoeging van Vleuten-De Meern met Utrecht niet gebruikt of gezien mag worden als een oplossing voor het vraagstuk van regionaal bestuur. Zij vroegen in dit verband of de regering de conclusie van het rapport van de Commissie-Doesburg deelt, dat projectmatige samenwerking een goed alternatief is voor de stadsprovincie.

Ik meen, dat met dit herindelingsvoorstel het best denkbare alternatief voor de stadsprovincie wordt gegeven, in overeenstemming met eerder tussen regering en parlement vastgelegde besluitvorming. Door de voorgestelde versterking van het lokale bestuur wordt de problematiek, die zich inderdaad voor een deel op stadsregionaal niveau afspeelt, het meest adequaat gemitigeerd. Aangezien het niet in de lijn der verwachting ligt, dat in dit gebied alsnog tot instelling van een stadsprovincie wordt gekomen, dient voor de gesignaleerde problematiek een structurele oplossing te worden gekozen. Herindeling levert hiertoe de beste garanties. Ik deel overigens niet de conclusie in het rapport van de Commissie-Doesburg, dat projectmatige samenwerking een goed alternatief is voor de stadsprovincie. Samenwerking kan niet dienen als een alternatief voor gemeentelijke herindeling. Dit staat los van het feit, dat ook nadat een gemeentelijke herindeling heeft plaatsgevonden, samenwerking – al dan niet op projectmatige basis – door betrokkenen zelf als wenselijk kan worden ervaren.

Er zijn diverse opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de historische achtergrond van de voorgestelde gebiedsuitbreiding van de stad Utrecht. De grootstedelijke problematiek en de acute ruimtenood voor de stad Utrecht speelden hierbij in de analyses van de opeenvolgende nota's Bestuur op Niveau een doorslaggevende rol. Met name de leden van de fracties van PvdA, D66, GPV en RPF gingen nader in op deze historische context. Beide laatstgenoemde fracties merkten op dat in deze historische context een regionale aanpak van de stedelijke problemen van Utrecht centraal heeft gestaan, maar dat veel minder duidelijk was welke deze aanpak zou moeten zijn. Volgens deze fracties bood het rijksbeleid daarover geen duidelijkheid en hadden de gemeente Utrecht en de provincie er geheel verschillende opvattingen over, terwijl ook indertijd binnen het Regionaal Beraad Utrecht de meningen uiteen liepen. Deze fracties meenden dat voor de oplossing van ruimtelijke en bestuurlijke vraagstukken rond de stad Utrecht dan ook weinig houvast kon worden ontleend aan op dit punt levende perspectieven. In dat verband achtten meergenoemde twee fracties het relevant dat met het kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 de mogelijk-

heid van een principiële koerswijziging werd geopend, overigens zonder dat direct duidelijk werd wat dit voor Utrecht zou kunnen betekenen. Wat hiervan ook zij, aldus de leden van deze fracties, zo'n koerswijziging op rijks- en eventueel ook provinciaal niveau betekende niet dat voorbij gegaan zou kunnen worden aan hetgeen daarvoor tussen overheden was afgesproken. Dat zou immers betekenen dat met hogere overheden nooit afspraken te maken zijn die verder strekken dan één kabinetsperiode. De leden van de D66-fractie merkten op dat in de periode 1995–1997 een omslag plaatsvond in het besluitvormingsproces die resulteerde in afwijzing van de stadsprovincie ten gunste van gemeentelijke herindeling. Zij ontvingen graag van de regering een nadere beschouwing over de redenen van deze omslag.

Ik deel niet de kennelijke conclusie van de fracties van GPV en RPF dat als gevolg van het rijksbeleid ten tijde van de nota's Bestuur op Niveau niet duidelijk was hoe de regionale aanpak van de stedelijke problemen van Utrecht zou moeten zijn. Het kabinet verwijst in dit verband met instemming naar de bijdrage van de leden van de fractie van D66, die erop wezen dat reeds in het kabinetsstandpunt «Bestuur op Niveau» van september 1990 wordt gesproken over de wenselijkheid van een stedelijke autoriteit voor Utrecht en naaste omgeving. De totstandkoming van het Regionaal Beraad Utrecht volgde logisch uit deze standpuntbepaling, naast de prioritaire grenswijziging tussen Utrecht en Vleuten-De Meern, die uiteindelijk per 1 januari 1995 haar beslag kreeg. Dit tweesporenbeleid (regionaal bestuur en gebiedsuitbreiding voor de stad Utrecht) is in het kabinetsstandpunt «Bestuur op Niveau: deel 3; Vernieuwing bestuurlijke organisatie» (BoN-3) d.d. 15 februari 1993 nogmaals onderstreept, zoals reeds in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is vermeld. Op rijksniveau is dit tweesporenbeleid consequent volgehouden gedurende de rest van de lopende kabinetsperiode tot de zomer van 1994 (inwerkingtreding Kaderwet bestuur in verandering per 1 juli 1994) en voortgezet in het regeerakkoord d.d. 15 augustus 1994 van het daaropvolgende kabinet. Op blz. 25 van dit regeerakkoord wordt vermeld dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur in de ingeslagen richting zal worden voortgezet (kamerstukken II, 1993/94, 23 715, nr. 11). Op basis van deze informatie (de nota BoN-3 van 15 februari 1993, de inwerkingtreding van de Kaderwet bestuur in verandering op 1 juli 1994 en het regeerakkoord van 15 augustus 1994) had eind 1994 duidelijk kunnen zijn dat de grenswijziging van 1995 gezien zou moeten worden tegen een achtergrond van regionaal bestuur. Hiermee is de daarop betrekking hebbende vraag van de leden van de PvdA-fractie eveneens beantwoord. De omslag in het politieke denken in de periode 1995–1997, waarover de fractie van D66 een vraag stelde, had alles te maken met verschuivingen in het politieke krachtenveld, mede als gevolg van de referenda in Amsterdam en Rotterdam in het voorjaar van 1995. Op de opmerkingen van de leden van de fracties van GPV en RPF over het nakomen van afspraken tussen overheden wordt ingegaan in onderdeel 2.1.

In antwoord op vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en van GroenLinks merk ik op dat intergemeentelijke samenwerking als alternatief niet toereikend is om als adequate, toekomstgerichte bestuurlijke structuur te dienen voor het grootstedelijke gebied. Bovendien wordt daarmee niet voorzien in het oplossen van de urgente ruimtebehoefte van de centrumstad Utrecht. Wel is denkbaar dat in aanvulling op de herindeling, na afloop van de huidige Kaderwetperiode, verder vorm wordt gegeven aan intergemeentelijke samenwerking op de schaal van het grootstedelijke gebied.

Zoals de leden van dezelfde fractie zullen begrijpen, zouden, indien de samenvoeging tussen Utrecht en Vleuten-De Meern geen doorgang zou vinden, de in de memorie van toelichting en hiervoor genoemde positieve gevolgen voor de nieuwe gemeente Utrecht niet worden gerealiseerd.

Daarmee zou ernstig onrecht worden gedaan aan de benoemde grootste stedelijke problematiek in dit deel van het land, waarvoor dit herindelingsvoorstel (mede) een oplossing biedt. De regering gaat er derhalve niet van uit dat de door genoemde leden gedane suggestie tot realiteit wordt. Overigens heeft de regering de noodzaak van de samenvoeging op grond van inhoudelijke argumenten naar haar oordeel al in de memorie van toelichting aangetoond; zij meent niet dat dit leidt tot een «realistisch schrikbeeld», zoals uit de vraagstelling van dezelfde leden zou kunnen worden afgeleid. In antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de fractie van het CDA kan desondanks worden vastgesteld, dat het niet doorgaan van de samenvoeging van Utrecht en Vleuten-De Meern onder meer tot gevolg zou hebben dat de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente beperkt blijft tot de ontwikkeling van het Utrechtse deel van Leidsche Rijn. Hoewel Leidsche Rijn is ontworpen als een ondeelbaar en met de stad Utrecht samenhangend stadsdeel, zou in die situatie sprake zijn van de bestuurlijke aansturing van Leidsche Rijn vanuit twee gemeenten. Daarnaast zou de noodzakelijke versterking van het sociale draagvlak achterwege blijven. Gelet op de aard en omvang van de grootste stedelijke problematiek en de consequenties van de ontwikkeling van Leidsche Rijn, is de ruimtelijke ontwikkeling van Utrecht op eigen grondgebied en derhalve de samenvoeging van Utrecht met Vleuten-De Meern van groot belang.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA over de ontwikkelingen ten aanzien van het Bestuur Regio Utrecht (BRU) merk ik op dat aan de start van het BRU een langdurige discussie voorafging met betrekking tot de gebiedsindeling. Het verstedelijkte stadsgewest (Regionaal Beraad Utrecht) werd door het provinciaal indelingsbesluit uitgebreid met meer landelijke gebieden in west- en oost-Utrecht. Het verschil in ervaring van de stedelijke problematiek – daarop is de Kaderwet immers vooral toegesneden – komt nog steeds als belangrijk aandachtspunt vanuit het BRU naar voren. Het BRU heeft zich vanaf 1995 ontwikkeld als een kleine maar krachtige organisatie die regionale afstemming en uitvoering van projecten verzorgt. Het blijkt dat de deelnemende gemeenten – hoewel er over de post-Kaderwetperiode een verscheidenheid aan opvattingen heerst – de werkwijze en cultuur van het BRU waarderen. Positieve resultaten zijn volgens opgave met name bereikt op de taakvelden verkeer en vervoer (o.a. de aansturing van het regionaal openbaar vervoer met nieuwe mechanismen, de introductie van nieuwe OV-systemen), ruimtelijke ontwikkeling (o.a. de vaststelling en uitvoering van het regionaal structuurplan), volkshuisvesting (het regionale volkshuisvestingsbeleid functioneert – binnen de gegeven kaders – goed), economische ontwikkeling (o.a. Regionale Economische Ontwikkelingsstrategie, sociaal-economische projecten, Regionaal Bedrijfsvestigingscentrum). Op sommige punten is er ook kritiek op het bereikte resultaat. Zo is het regionaal structuurplan (RSP) beperkt gebleven tot het centrale stadsgewest en komt de groenfunctie onvoldoende tot ontwikkeling. Ook het ambitieuze grondbeleid diende in 1996 – na het verdwijnen van een bestuurlijk perspectief – te worden bijgesteld. De sociale component in het stedelijk gebied krijgt weinig aandacht (onderwijs, tegengaan segregatie, sociaal-culturele aspecten). Op het gebied van het milieubeleid is geen Regionaal Milieubeleidsplan opgesteld, aangezien de meerwaarde ten opzichte van het provinciale plan door gemeenten niet werd ervaren. De inpassing van een aantal gemeentelijke WGR-taken heeft niet plaatsgevonden omdat prioriteit is gelegd bij de Kaderwet. Waar het gaat over de toekomstige organisatie van de Kaderwettaken wordt door betrokkenen de stelling onderschreven dat het belangrijk is dat het bereikte resultaat wordt behouden en dat daarop verder kan worden gebouwd; regionale samenwerking in het stedelijk gebied wordt onontkoombaar geacht. Ook ik ben van mening, dat in het grotere verband van de regio samenwerking van belang is. Dat laat evenwel onverlet, dit ook in reactie op een vraag van de

leden van de SGP, dat op grond van de aangedragen argumenten samenvoeging van Utrecht met Vleuten-De Meern noodzakelijk is. Gelet op het in overleg met het parlement vastgestelde kabinetsbesluit met betrekking tot het eindperspectief van de Kadewetgebieden, is voor Utrecht gekozen voor gemeentelijke herindeling als alternatief voor de vorming van een stadsprovincie. Daar waar de gemeentelijke herindeling vanuit het perspectief van de gemeente Utrecht territoriaal een bescheiden omvang aanneemt, ligt het in de rede dat arrangementen van regionale samenwerking nuttig blijven. Dergelijke samenwerking zal echter nooit in de plaats kunnen treden van een herindeling zoals met onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd.

Afstand bestuur-burger

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat het een groot goed is wanneer burgers zich sterk verbonden voelen met hun gemeente. Zij vroegen om een reactie op de stelling dat herindeling de problemen, zoals die bijvoorbeeld in het rapport Elzinga worden geanalyseerd, vergroot. Ook de leden van de fractie van Groenlinks wezen op het effect dat door schaalvergroting de afstand tussen burger en bestuur groter wordt. Ik ben van mening, dat de toegenomen bestuurskracht in heringedeelde gemeenten heel goed kan worden gecombineerd met een blijvende bereikbaarheid van gemeentelijke diensten voor de burgers in de diverse oude gemeenten of in bepaalde kernen. De recente aandacht voor binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie speelt hierop in en gaat tegelijkertijd ook verder. Niet alleen dienstverlening aan burgers, maar ook medebetrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving kan door de genoemde vormen van decentralisatie en deconcentratie worden bevorderd. Vele gemeentebesturen in ons land geven inhoud aan dit onderwerp. Zij benutten al vele mogelijkheden om inwoners en maatschappelijke organisaties te betrekken bij het publiek domein, om invulling te geven aan de veranderende relatie tussen burger en bestuur en om in te spelen op de wensen en verwachtingen van de lokale samenleving. Ik zie in de vele vormen van bestuurlijke vernieuwing, zoals binnengemeentelijke decentralisatie, deconcentratie van dienstverlening, interactief bestuur, participatie, bestuursfilosofie en bedrijfsvoering goede mogelijkheden om de mogelijk door schaalvergroting ontstane of als zodanig ervaren afstand tussen burger en bestuur, als men die al vreest, te verkleinen.

De leden van de fractie van de PvdA memoreerden een warm voorstander te zijn van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Zij vroegen welke mogelijkheden de regering ziet bij vorming van een nieuwe gemeente Utrecht. Ook vroegen zij naar opvattingen hieromtrent bij de gemeente Utrecht, gelet op het belang dat deze leden zagen voor Vleuten-De Meern. De praktijk en goede ervaringen in veel gemeenten illustreren, dat zich ook in de nieuwe gemeente Utrecht mogelijkheden van binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie aandienen. Het behoort echter vanzelfsprekend tot de bevoegdheid van de nieuwe gemeente om hieraan een uitwerking te geven. Het nieuwe gemeentebestuur zal in samenspraak met de burgers, en met gebruikmaking van de ervaringen elders, op dit terrein de inzet moeten bepalen en een keuze moeten maken. Inmiddels zijn er voldoende varianten van binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in den lande voorhanden, die het nieuwe gemeentebestuur tot inspiratie kunnen dienen. Zoals ook uit het reeds vermelde onderzoek van Toonen c.s. bleek, geven gemeenten juist in een proces van gemeentelijke herindeling vaak blijk van extra aandacht voor dergelijke vormen van bestuurlijke vernieuwing. Inmiddels wordt gesproken tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern over het instellen van een wijkservice-centrum. Voor wat betreft de inbedding van binnengemeentelijke bestuursvormen kan worden gememoreerd dat

Utrecht sinds een aantal jaren werkt met wijkcommissies, samengesteld uit gemeenteraadsleden. Deze commissies worden beschouwd als de «ogen en oren» van de gemeenteraad voor de betreffende wijken en behartigen specifieke wijkbelangen. Bij de huidige gemeente Utrecht bestaat het voornemen ook voor Vleuten-De Meern een dergelijke commissie in te stellen. Bovendien zal in Utrecht het instituut wijkcommissie de komende jaren nader worden uitgewerkt.

Commissie Van Splunder

De leden van de fractie van de SGP verzochten de regering aan te geven hoe zwaar voor haar het advies van de commissie van onafhankelijke deskundigen weegt zolang de huidige Wet arhi van kracht is. Deze leden vroegen voorts of de regering nogmaals kort en gemotiveerd wil aangeven waarom zij in drie gevallen van het oordeel van de commissie was afgeweken. De leden van de fracties van GPV en RPF hadden ernstige kritiek op de houding van de provincie en de voormalige staatssecretaris ten aanzien van het advies van de commissie van onafhankelijke deskundigen. Zij vroegen waarom de staatssecretaris niet alles in het werk had gesteld om recht te doen aan het advies. Had zij wellicht al afscheid genomen van de commissie, waarvan de opheffing in het voornemen lag maar waartoe de wetgever nog steeds niet heeft besloten, zo vroegen deze leden. De leden van de fractie van het CDA vroegen de regering in te gaan op hetgeen is gewisseld met de commissie van onafhankelijke deskundigen, met name op het correct toepassen van de Wet arhi. Zij vroegen waarom hieraan voorbij is gegaan en refereerden in dat kader tevens naar een uitspraak van professor Elzinga in Binnenlands Bestuur van 12 december 1997.

Indien het college van burgemeester en wethouders van een bij herindelings betrokken gemeente van mening is, dat in de overwegingen die aan het voorstel van gedeputeerde staten tot het vaststellen van een ontwerp-regeling ten grondslag liggen dan wel bij de voorafgaande procedure aan het belang van zijn gemeente onvoldoende recht is gedaan, kan het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover zijn oordeel vragen. Ter voorbereiding van zijn oordeel wint de minister het advies in van een door hem ingestelde commissie van onafhankelijke deskundigen. Uit de tekst van artikel 285 van de Gemeentewet, zoals die hier inhoudelijk is weergegeven, blijkt derhalve dat de adviezen van de commissie dienen ter voorbereiding van zijn oordeel. De adviezen wegen vanzelfsprekend zwaar bij de overwegingen die tot het oordeel leiden van de minister. In verreweg de meeste gevallen dat gemeenten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een oordeel te vragen zijn de adviezen van de commissie ook door de minister overgenomen. Uit de bijlage bij de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Wijziging procedurele bepalingen (kamerstukken II, 1996/97, 25 234, nr. 5) blijkt dat ook, zo antwoord ik de leden van de fractie van de SGP. Overigens is in de oordelen ten aanzien van de drie betrokken gemeenten door de voormalige staatssecretaris uitgebreid beargumenteerd op welke gronden zij de ingebrachte bezwaren van betrokkenen ongegrond achtte. Daaruit blijkt tevens dat zij tot een andere beoordeling is gekomen dan de Commissie van onafhankelijk deskundigen in haar advies, zowel ten aanzien van de zorgvuldigheid van de wettelijke procedure als ten aanzien van de overwegingen die aan het voorstel van gedeputeerde staten ten grondslag lagen. Ik acht de indertijd door de toenmalige staatssecretaris gegeven argumenten valide en kan daaraan niets toevoegen. De suggestie van de leden van de fractie van GPV en RPF, als zou de voormalige staatssecretaris wellicht al afscheid hebben genomen van de commissie, waarvan de opheffing in het voornemen lag maar waartoe de wetgever nog steeds niet heeft besloten, werp ik, mede gezien vorengenoemde argumenten, verre van mij. Het feit, dat de adviezen van de commissie

niet zijn overgenomen, wil niet zeggen dat daaraan geen recht is gedaan, zo antwoord ik op de desbetreffende vraag van de leden van dezelfde fracties. Overigens, dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA, is tussen de toenmalige staatssecretaris en de commissie van onafhankelijke deskundigen niets gewisseld, ook niet over het correct toepassen van de Wet arhi.

1.2. Provincie Utrecht: beleid en herindelingsprocedure

Strategische gebiedsperspectieven

De leden van de D66-fractie stelden vast dat de gedachten en voorstellen uit de provinciale nota «Betrokken en krachtig bestuur» van juli 1996 aanzienlijk ambitieuzer waren dan het uiteindelijke resultaat van de ontwerpregeling van juni 1998. Zij vroegen een nadere toelichting op deze drastische bijstelling van de provinciale koers. Wanneer en op welke manier komen de Utrechtse Heuvelrug en de Gelderse vallei nu aan bod en op welke manier? De leden van de fracties van het GPV en de RPF uitten kritiek op de inconsistentie van het provinciale beleid, waarbij eerst alle kaarten op gemeentelijke herindeling werden gezet en vervolgens het werken met strategische gebiedsperspectieven centraal is komen te staan. Is het niet logisch, zo vroegen deze leden zich af, dat nu door de provincie de laatstgenoemde beleidslijn is ingezet, deze weg voor alle gemeenten bewandeld wordt, tenzij er voor bepaalde gemeenten evidente redenen zijn om daarvan af te zien? Mag ervan worden uitgegaan, dat de minister ook de gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug en in de Gelderse Vallei de ruimte zal bieden samen met de provincie tot conclusies te komen? De leden van de fracties van het CDA en de SGP wezen erop dat ook Maartensdijk graag deel wil uitmaken van het traject van de strategische gebiedsperspectieven. De leden van de fractie van het CDA vroegen het kabinet waarom voor Harmelen niet is gekozen voor de lijn van strategische gebiedsperspectieven.

Voor diverse clusters van gemeenten worden momenteel door de provincie Utrecht, tezamen met de betrokken gemeenten zogenoemde strategische gebiedsperspectieven ontwikkeld. Deze strategische gebiedsperspectieven zijn inhoudelijke verkenningen op verschillende beleids-terreinen, uitmondend in bouwstenen voor het strategisch beleid, waaronder het Streekplan. Aan de hand van deze gebiedsperspectieven zal naast het formuleren van strategische doelen voor de desbetreffende gebieden een inventarisatie plaatsvinden van instrumenten om die strategische doelen te kunnen bereiken. De laatste fase in het proces wordt gevormd door de besluitvorming over de politiek-bestuurlijke consequenties van de gebiedsperspectieven door de provincie en de gemeenten. De uitkomst daarvan staat open: geenszins is vooraf sprake van een alternatief voor, dan wel juist een stap naar herindeling. Naar verwachting zullen de strategische gebiedsperspectieven begin 2002 gereed zijn. Dan moet eventuele politieke besluitvorming over eventuele bestuurlijke consequenties nog beginnen.

Ik herhaal hetgeen in de memorie van toelichting is gesteld omtrent de in het aanvankelijke plan nog voorgestelde nieuwe gemeenten Heuvelrug, Lek en IJssel en Renswoude/Woudenberg, namelijk dat hier mogelijkheden onbenut zijn gebleven en dat het vervolgen van de herindelings-procedure zowel tegen de achtergrond van het provinciale beleid als het rijksbeleid zeer wel mogelijk zou zijn geweest. Inmiddels heeft de Stuur-groep Krachtige Gemeenten, ingesteld op basis van het regeerakkoord, op 3 april 2000 haar rapport «Gemeenten: méér dan lokaal bestuur» aan mij aangeboden. Ten aanzien van de regio Utrecht-Oost (Heuvelrug) is de stuurgroep van mening dat het tempo van de provincie ten aanzien van het opstellen van het strategische gebiedsperspectief te laag ligt en een

serieuze risicofactor is. Ik ben geneigd deze mening te delen, maar ik respecteer de primaire rol van de provincie ten aanzien van dit proces dat immers is ingezet als alternatief voor het eerder ingezette herindelingsbeleid. Hetzelfde geldt voor de Gelderse Vallei, die buiten de advisering van de stuurgroep is gebleven. Ik beraad mij nog op het advies van de stuurgroep om in overleg met de provincie te bezien hoe het tempo kan worden versneld. De regering is in het geval van de gemeenten Harmelen en Maartensdijk van mening dat deze gemeenten terecht in dit herindelingsvoorstel betrokken zijn. Harmelen maakt deel uit van het gebied van de voorheen geplande stadsprovincie waarvoor de regering de provincie heeft verzocht een alternatief te formuleren. De grootstedelijke problematiek van Utrecht maakt dit noodzakelijk. Daarnaast ligt een opschaling van de gemeenten Harmelen en Maartensdijk in de rede zoals elders in deze nota is beargumenteerd.

Gemeenten ten zuiden van Utrecht

De leden van de fractie van de VVD vroegen, waarom in het voorstel geen gemeenten ten zuiden van de gemeente Utrecht zijn betrokken, dit in verband met het kunnen maken van een inhoudelijke afweging. De leden van de D66-fractie duiden op de suggestie in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel om grenswijzigingen ten zuiden van Utrecht – met name langs de A12-corridor – te overwegen.

Voor de provincie Utrecht was de nota «Betrokken en krachtig bestuur» een belangrijk uitgangspunt in de procedure die uiteindelijk resulteerde in de ontwerperegeling waarop het wetsvoorstel is gebaseerd. In de genoemde notitie concludeerden gedeputeerde staten, dat er vanzelfsprekend samenhang is tussen Utrecht en haar buurgemeenten, maar dat dit nog niet een samenvoeging van de gemeente Utrecht met al deze buurgemeenten, met andere woorden met de gehele agglomeratie, rechtvaardigt. Elk van de betreffende buurgemeenten – IJsselstein, Nieuwegein en Houten – beschikt over een schaal en bestuurskracht, die niet nopen tot een herindelingsdiscussie, respectievelijk een discussie over het voortbestaan als zelfstandige gemeente. Deze bestuurlijke beoordeling neemt niet weg, dat de grenszone tussen enerzijds de gemeente Utrecht en anderzijds de gemeenten Nieuwegein en Houten, en doorsneden door de A12, voor zowel huidige als toekomstige planologische ontwikkelingen van groot belang is. Daarbij kan het gaan om de ontwikkeling van nieuwe bedrijvenlocaties. Het gaat tevens om de mogelijke herontwikkeling van bestaande locaties. In het licht van onderhavig herindelingsvoorstel, had een voor de nieuwe gemeente Utrecht optimaal grensbeloop in deze zone kunnen worden overwogen opdat de regie over ontwikkelingen aan beide zijden van de A12 vanuit één bestuurlijke hand zou kunnen worden gevoerd. Juist nu het provinciebestuur van Utrecht heeft gekozen voor een splitsing tussen enerzijds het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern en anderzijds het realiseren van grenswijzigingen tussen de gemeente Utrecht en andere buurgemeenten, stel ik vast, dat het provinciebestuur van Utrecht vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid het grensbeloop in deze A12-zone zonnodig (desgewenst) in de toekomst opnieuw in overweging kan nemen.

Provinciale grenscorrecties

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van VVD, CDA, D66 en SGP, merkt de regering op dat ten aanzien van de grenscorrecties in Lage Weide en Rijnenburg door het provinciaal bestuur van Utrecht gebruik is gemaakt van de wettelijke mogelijkheden die de Wet arhi biedt voor gescheiden procedures, zoals dit in het overleg tussen het kabinet en de Tweede Kamer tijdens de behandeling van voornoemde wet is vastgelegd. Destijds is op een vraag van het lid van de fractie van de SGP, de heer Van

den Berg, inzake het al dan niet samengaan van grenscorrecties met (grotere) herindelingsvoorstellen door de toenmalige staatssecretaris geantwoord, dat het aan gedeputeerde staten is om aan te geven hoe daar mee om te gaan (Handelingen TK, 1990/91, 20 079, blz. 13–658). De afwegingen in de beide gescheiden procedures hebben ook in de onderhavige situatie in volle openheid op basis van inhoudelijke argumenten plaatsgevonden. Wel kan de regering zich in algemene zin voorstellen dat het meer wenselijk wordt geacht herindelingsvoorstellen in hun totale context te kunnen beoordelen. Dit mede in relatie tot het Beleidskader gemeentelijke herindeling waarin is opgenomen dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling, wat het gebied betreft, niet te beperkt dienen te worden opgezet. In de meeste gevallen zullen de problemen die met behulp van herindeling kunnen worden opgelost of verminderd, zich immers manifesteren in een samenhangend gebied dat het territoire van meerdere bestaande gemeenten betreft. Gelet op de vele vragen over de genoemde grenscorrecties en de beantwoording van de kant van de regering is dit materieel nu eveneens mogelijk. Aan de wetgever kan vanzelfsprekend ook niet de mogelijkheid worden ontzegd zonodig (delen van) het gebied van de betrokken grenscorrecties bij de hier aan de orde zijnde besluitvorming te betrekken. Zoals in het besluit van provinciale staten van Utrecht is vermeld is de inwerkingtreding van de grenscorrectie gerealiseerd aan de besluitvorming met betrekking tot dit wetsvoorstel. De regering heeft derhalve niet de behoefte de beide grenscorrecties integraal over te nemen in het voorliggende wetsvoorstel, waarnaar de leden van de fractie van de VVD vroegen. Dat zou onnodig inbreuk maken op de besluitvorming zoals die op provinciaal niveau heeft plaatsgevonden.

Hoewel de grenscorrectie tussen Utrecht en Nieuwegein ten aanzien van Rijnenburg strikt genomen buiten het bestek van onderhavig wetsvoorstel valt, is zij inhoudelijk en vanuit regionaal en provinciaal perspectief goed te onderbouwen. In zowel het Integraal Structuurplan, als in het Regionaal structuurplan, beide tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de samenwerkende gemeenten waaronder Nieuwegein, is de polder Rijnenburg aangeduid als op termijn te verstedelijken gebied. Dat is bovendien in lijn met eerdere inspanningen van de gemeente Nieuwegein zelf om de polder Rijnenburg aangewezen te krijgen als woningbouwlocatie. Bij de ontwikkeling van het streekplan van de provincie Utrecht (1994) heeft de gemeente zich evenmin hiertegen verzet. Wanneer het gemeentebestuur van Nieuwegein zich nu verzet tegen de betreffende grenscorrectie, dient de vraag te worden gesteld of dit is ingegeven door oppositie tegen een nagestreefde ontwikkeling van woningbouw, of tegen de voorgestelde bestuurlijke indeling als zodanig. Indien het laatste het geval is, moet deze oppositie wel worden geplaatst tegen de achtergrond van het algemeen herindelingsbeleid waarbij het juist de centrumgemeente is die voor een periode van in beginsel 25 jaar in staat moet worden gesteld deze woningbouwtaakstelling uit te voeren. Daar waar de locatie Rijnenburg door de provincie en de regio een taakstelling voor de periode 2010–2020 wordt toegedacht, ligt het in de rede dat het betreffende gebied deel gaat uitmaken van de nieuwe gemeente Utrecht. Ten overvloede merk ik nog het volgende op. Bovengeschetst perspectief is een belangrijke motivering om tot de voorgestelde grenswijziging te komen. Hiermee wordt echter nog geen planologisch kader geboden voor een dergelijke ontwikkeling geboden. Hiervoor dient immers te worden terug gegrepen op het instrumentarium van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en zullen onderscheiden overheden en bestuursorganen hun verantwoordelijkheden moeten nemen en bevoegdheden uitoefenen. Door de voorgestelde herindeling wordt een bestuurlijk kader geboden waardoor verwacht mag worden, dat voor de gemeente Utrecht relevante planologische ontwikkelingen binnen haar grenzen kunnen plaatsvinden. Het huidige rijksbeleid ten aanzien van Rijnenburg, voor de periode tot het

jaar 2010 neergelegd in de Vinac, sluit bebouwing uit. In het kader van de voorbereidingen van de Vijfde nota ruimtelijke ordening is de functie van de polder Rijnenburg wederom actueel en onderwerp van discussie. De uitkomsten van deze discussie zullen van groot belang zijn voor het inhoudelijke perspectief van Rijnenburg en daarmee voor de stad Utrecht.

De leden van de fracties van de VVD, CDA, GroenLinks, GPV/RPF en SGP stelden een aantal vragen in verband met de grenscorrectie Lage Weide. Hoewel zoals bekend de grenscorrectie Lage Weide op een provinciaal besluit is gebaseerd dat geen onderdeel uitmaakt van dit wetsvoorstel, wil ik graag ingaan op de door deze leden gestelde vragen. In antwoord op de vragen met betrekking tot het door de gemeente Maarssen ingestelde beroep bij de bestuursrechter merk ik het volgende op. Dit beroep is ingesteld tegen het besluit van provinciale staten tot grenscorrectie, zodat er geen directe relatie is met onderhavig wetsvoorstel. Het maken van een uitzondering in dat verband is derhalve niet aan de orde. Het grenscorrectiebesluit van provinciale staten en dit wetsvoorstel kunnen zeker in samenhang worden beoordeeld, ook los van de lopende procedure bij de bestuursrechter. Slechts indien de rechterlijke uitspraak de grenscorrectie onmogelijk zou maken, zou van samenhang geen sprake kunnen zijn. Een belangrijk argument voor deze grenswijziging is het creëren van een logisch grensbeloop tussen beide gemeenten (Zuilense Ring). Het bedrijventerrein in Maarssen ten zuiden van de Zuilense Ring sluit direct aan op het Utrechtse bedrijventerrein Lage Weide. In feite is sprake van één functioneel gebied waar de gemeentegrens dwars doorheen loopt. Na de inwerkingtreding van de grenscorrectie zal de grens langs herkenbare elementen lopen, namelijk de A2, N230 en het Amsterdam-Rijnkanaal. De ontsluiting van Lage Weide loopt via het Maarssense bedrijventerrein. Dit levert problemen op in de sfeer van de verkeersafwikkeling, hetgeen nadelige effecten heeft op het gehele bedrijventerrein ten zuiden van de Zuilense Ring. Het Maarssense bedrijventerrein heeft weliswaar geen uitbreidingsmogelijkheden, maar vanuit beheers- en beleidsmatig oogpunt is samenvoeging dringend gewenst. Tevens wordt hiermee een logische aansluiting op het nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein in Leidsche Rijn gerealiseerd. Het is voor de nieuw te vormen gemeente Utrecht van belang dat, naast Leidsche Rijn, ook aan te leggen voorzieningen op infrastructureel gebied zoals wegen, fiets- en voetpaden en de ondertunneling van de A2 en het beheer daarvan in één bestuurlijke hand komen. Als gevolg van toekomstige ontwikkelingen, met name het Randstadspoor, de aanleg van de Spoorlaan en de ontwikkeling van Leidsche Rijn, krijgen zowel Lage Weide als het Maarssense bedrijventerrein een geheel andere positie en oriëntatie. Bovendien zijn beide bedrijventerreinen verouderd. Dit betekent dat een samenhangende grootschalige revitalisering dringend gewenst is. Na de inwerkingtreding van de grenscorrectie kan van een integrale aanpak sprake zijn. Ik meen derhalve, dat er voor provinciale staten van Utrecht voldoende inhoudelijke argumenten aanwezig zijn, die deze grenscorrectie rechtvaardigen.

2. INHOUD VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. Utrecht en Vleuten-De Meern

Versterking centrumfunctie Utrecht

Begrijpelijkerwijs zijn over de samenvoeging van Utrecht en Vleuten-De Meern veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. De leden van de fractie van de PvdA constateerden terecht dat het verdwijnen van de mogelijkheid van een stadsprovincie een nieuw feit is, dat een heroverweging van de huidige gemeentegrenzen nodig maakt. Zoals eerder opge-

merkt heeft de discussie inzake het eindperspectief met betrekking tot de kaderwetgebieden ertoe geleid, dat het kabinet de provincie heeft gevraagd alternatieven te ontwerpen voor het geval dat de stadsprovincie voor het kaderwetgebied Utrecht er niet zou komen en daarbij bijzondere aandacht te geven aan gebiedsuitbreiding van de centrumgemeente Utrecht. Dit heeft onder andere geleid tot het hier aan de orde zijnde onderdeel van dit wetsvoorstel.

Voor wat betreft de mening van de bevolking merkt de regering op dat, getuige de bij de ontwerperegeling van de provincie behorende commentaarnota, de provincie Utrecht uiterst zorgvuldig is omgegaan met de door particulieren kenbaar gemaakte bezwaren tegen de herindeling. Dat uiteindelijk toch een keuze wordt gemaakt die niet tegemoetkomt aan ingediende bezwaren, is in situaties als deze veelal onontkoombaar. Overigens is voldoende concreet aangegeven waarom de herindeling noodzakelijk is.

De grenscorrectie tussen Utrecht en Vleuten-De Meern is tot stand gebracht met als doelstelling de bouw van een substantieel aantal woningen van de Vinex-taakstelling voor de regio Utrecht op grondgebied van de gemeente Utrecht. Bedacht moet worden dat de discussie en besluitvorming over deze grenscorrectie zich afspeelde in een periode dat de ontwikkelingen op het vlak van de bestuurlijke organisatie in volle gang waren. Die ontwikkelingen resulteerden zoals juist gememoreerd in het kabinetsstandpunt inzake het eindperspectief voor de kaderwetgebieden. Op grond daarvan is besloten dat voor het grootstedelijk gebied van Utrecht herindeling plaats dient te vinden in plaats van de instelling van een stadsprovincie. Het kabinet heeft de samenvoeging van Utrecht met Vleuten-De Meern en delen van Maarssen en Nieuwegein aangemerkt als basis voor de definitieve vormgeving van herindeling in de regio Utrecht. Tijdens de parlementaire behandeling van genoemd kabinetsstandpunt in mei 1997 kreeg het kabinet steun voor deze zienswijze. Gezien het verloop van het proces kan dan ook niet worden geconcludeerd dat schending heeft plaats gevonden van gewekte verwachtingen, dan wel van vertrouwen. Overigens, dit in reactie op een vraag van de leden van de fractie van de VVD, wordt, indien voorliggend onderdeel van dit wetsvoorstel wordt aanvaard, voldaan aan het uitgangspunt, dat herindeling een alternatief dient te zijn voor de stadsprovincie. Het perspectief voor een ontwikkeling van een stadsprovincie in de regio Utrecht is voor dit kabinet niet aan de orde.

In reactie op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA merk ik het volgende op. Het zwaartepunt van de argumenten voor dit onderdeel van het wetsvoorstel is naast het bouwproces van Leidsche Rijn, vooral gelegen in de gevolgen van die ontwikkeling in relatie tot de grootstedelijke problematiek en het bieden van een toekomstgericht bestuurlijk perspectief voor de stad Utrecht.

Deze herindeling is van wezenlijk belang voor de centrum- en motorfunctie van de stad Utrecht en voor de verdere ontwikkeling van Leidsche Rijn. Ruimte en kansen worden geboden voor de nieuwe gemeente Utrecht om de economische en sociale vitaliteit te hervinden. Daarbij gaat het naast het scheppen van een toekomstgerichte bestuurlijke structuur in het grootstedelijke gebied, concreet voor de nieuwe gemeente Utrecht om ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden, ter verlichting van de woningnood, de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de economie, het terugdringen van het woon/werkverkeer en de verbreding van het sociaal en financieel draagvlak van de stad. Met de herindeling wordt een toekomstgerichte oplossing geboden voor wat betreft het realiseren van integraal lokaal beleid. Ik acht het van wezenlijk belang dat Leidsche Rijn ook na voltooiing van het bouwproces een ongedeelde, compact stadsdeel vormt dat aansluit op en onderdeel uitmaakt van de stad Utrecht. Boven-

dien draagt de samenvoeging van Utrecht en Vleuten-De Meern bij aan de versterking van het sociale draagvlak van de stad Utrecht. De samenvoeging zal leiden tot een meer gedifferentieerd woningarsenaal en mede daardoor tot een heterogener bevolkingssamenstelling en tot een sterkere sociale infrastructuur binnen de grenzen van de nieuwe gemeente Utrecht. Voor de nieuwe gemeente Utrecht levert de samenvoeging derhalve meer mogelijkheden op dan bij het voortbestaan van beide gemeenten en worden knelpunten voorkomen, zo antwoord ik tevens op vragen van de leden van de fracties van PvdA en CDA. In de richting van laatstgenoemde leden merk ik daarbij op, dat intergemeentelijke samenwerking hiertoe onvoldoende soelaas biedt, ook omdat de nu voorliggende herindeling zich primair richt op de vorming van een toekomstgerichte nieuwe gemeente als alternatief voor de vorming van een stadsprovincie. Het op dit moment hogere bouwtempo in het Vleutense deel van Leidsche Rijn zegt niets over de feitelijke en eerder toegelichte knelpunten die ongeacht het bouwtempo aan de orde zijn en komen. Het geeft wel aan dat de gemeente Vleuten-De Meern zich op een positieve manier inzet om aan de grote woningbouwopgave in dit deel van het land haar bijdrage te leveren. De financiële positie van de stad Utrecht heeft overigens in de besluitvorming om te komen tot herindeling geen rol gespeeld, hetgeen ook geen gebruikelijk argument zou zijn, zo reageer ik mede naar aanleiding van een vraag van de leden van D66. Door de wijziging van de Financiële-verhoudingswet is de financiële positie van de stad inderdaad behoorlijk verbeterd. Los hiervan blijkt dat ook de financiële positie van de gemeente Utrecht er na samenvoeging structureel op vooruit zal gaan.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66, merk ik op dat het begrip grootstedelijke problematiek in diverse rapportages nader wordt beschreven. Voorbeelden hiervan zijn «Grote steden, grote kansen» (commissie Montijn; 1989), «Van de stad en de rand» (WRR: 1990), «De bekleemde stad» (SCP; 1995). Door middel van gebiedsverruiming worden ruimte en kansen voor de stad geboden om de economische en sociale vitaliteit te hervinden. Daarbij gaat het om verlichting van de woningnood, ontwikkeling van werkgelegenheid en economie, het terugdringen van het woon/werkverkeer en de verbreding van het sociaal en financieel draagvlak van de stad. Voor wat betreft de tweedeling gerelateerd aan inkomensgroepen, waarbij de hogere inkomensgroepen de stad verlaten en zich vestigen in randgemeenten, zal de samenvoeging niet alleen leiden tot een meer gedifferentieerd woningarsenaal, maar ook tot een heterogener bevolkingssamenstelling en hierdoor een sterkere sociale infrastructuur. Deze doelstelling behoeft weliswaar niet alleen middels herindeling te worden bereikt, zo antwoord ik in de richting van de leden van de fractie van D66, maar herindeling kan daaraan wel een bescheiden bijdrage leveren.

Als gevolg van de samenvoeging zullen bestuurlijke tegenstellingen zich niet langer voordoen. De nieuwe gemeente Utrecht kan zich dan richten op de ontwikkeling van integraal lokaal beleid op o.a. het sociaal maatschappelijke vlak. Bestuurlijke tegenstellingen vormen in potentie een belemmering indien Leidsche Rijn bij het achterwege blijven van herindeling vanuit twee bestuurlijke centra zou worden bestuurd.

De huidige samenwerking tussen Vleuten-De Meern en Utrecht is constructief, maar vormt tegelijkertijd een extra schakel bij het streven naar een slagvaardige en efficiënte ontwikkeling van Leidsche Rijn. Een bouwontwikkeling tot een samenhangend stadsdeel is niet goed mogelijk. Indien de herindeling geen doorgang kan vinden zal de bouw op basis van de huidige samenwerking moeten worden voortgezet. Toegespitst op de *bouwontwikkeling* hoeft van een gebrek aan samenhang binnen Leidsche Rijn in beginsel geen sprake te zijn, als de bouw op basis van de huidige

samenwerking in goede banen kan worden geleid, los van de hiervoor genoemde nadelen die een dergelijke situatie met zich brengt.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 geldt, dat met de samenvoeging gunstige voorwaarden worden geschapen voor potentiële ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor wat betreft een aansluitende, samenhangende bebouwing van de polder Rijnenburg op langere termijn.

Het uitspreken van een expliciete meerwaarde van de uitvoering door twee gemeenten betreft een intentie, gebaseerd op verwachtingen. De stelling van de gemeente Utrecht is een constatering op basis van feitelijke ervaringen. Een goede afwikkeling van de bouwafspraken neemt niet weg dat tijdens de bouw en na voltooiing van de bouw het bestuur – anders dan gericht op de bouwactiviteiten – over het met de stad samenhangende stadsdeel wordt gevoerd door twee gemeenten indien herindeling niet aan de orde is. De bezwaren die daartegen bestaan zijn eerder toegelicht.

In reactie op vragen van de leden van de fracties van GPV en RPF wijs ik er op, dat ook in de memorie van toelichting is aangegeven dat in termen van herindeling het voorstel volstaat. In combinatie met de twee grenscorrecties waartoe de provincie separaat heeft besloten ontstaat door middel van het wetsvoorstel een nieuwe gemeente die mogelijk niet de volle 25 jaar, maar toch wel voor een lange periode uit de voeten kan.

Grenscorrectie van 1 januari 1995

Bijna alle fracties hebben vragen gesteld over de grenscorrectie per 1 januari 1995 tussen de gemeenten Vleuten-De Meern en Utrecht en de indruk die daardoor bij de gemeente Vleuten-De Meern zou zijn gewekt dat voor langere tijd een stabiele situatie was gerealiseerd. Kan de regering zich voorstellen, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, dat vanuit Vleuten-De Meern wordt gesteld dat halverwege het spel de regels zijn veranderd? De leden van de fractie van de VVD vroegen of Vleuten-De Meern er na de grenscorrectie vanuit mocht gaan buiten een toekomstig herindelingsproces te blijven en of er in dat kader toezeggingen zijn gedaan die op basis van behoorlijk bestuur dienen te worden nagekomen. De leden van de CDA-fractie stelden vast dat het gemeentebestuur van Vleuten-De Meern heeft meegewerkt aan Leidsche Rijn en daarvoor grond heeft afgestaan aan Utrecht. Het heeft de eigen bevolking verteld dat dit gedaan werd om de zelfstandigheid van de gemeente op termijn te behouden. Het moet nu aan diezelfde bevolking uitleggen dat de gemeente toch wordt opgeheven. Deze fractie vroeg hoe een betrouwbare overheid dit kan uitleggen aan de bevolking van Vleuten-De Meern, die voor 95% voorstander is van zelfstandigheid en of deze mening van de bevolking in een democratie kan worden genegeerd zonder heel concreet te kunnen aangeven waarom een ander besluit noodzakelijk is. De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering kan ingaan op de vraag of gewekte verwachtingen c.q. gemaakte afspraken wel of niet zijn gehonoreerd. De leden van de SGP-fractie stelden dat in de procedure die aan de grenscorrectie vooraf ging meerdere malen expliciet de verwachting is gewekt dat deze grenscorrectie voor de langere termijn voldoende zou zijn ter oplossing van de ruimtelijke knelpunten van de gemeente Utrecht. Ongeveer anderhalf jaar na de daadwerkelijke grenscorrectie kwamen gedeputeerde staten van Utrecht echter met een voorstel tot herindeling, zonder dat tussentijds wezenlijke veranderingen plaatsgevonden hadden die tot herindeling noopten en zonder dat tussentijds teruggekomen was op de gewekte verwachtingen, zo stelden deze leden. De leden van de SGP-fractie vermochten deze gang van zaken niet te beschouwen als een toonbeeld van behoorlijk bestuur.

Het kabinet heeft de belangrijke kwestie van het conflict over de gewekte verwachtingen rond de grenscorrectie van 1 januari 1995 uitdrukkelijk

meegewogen bij zijn standpuntbepaling over het provinciale voorstel. Het betreffende conflict tussen Vleuten-De Meern en de provincie Utrecht is tot aan de rechter uitgevochten, waarbij alle aspecten die ook in de verschillende vragen van de fracties aan de orde zijn gesteld uitdrukkelijk aan de rechter zijn voorgelegd. De gemeente Vleuten-De Meern heeft namelijk voor de rechter aangevoerd dat de provincie Utrecht onrechtmatig jegens haar heeft gehandeld, door de procedure ingevolge de Wet algemene regels herindeling (arhi) te starten. Zij heeft daartoe schending aangevoerd van een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verder heeft Vleuten-De Meern aangevoerd dat door een jaar na het besluit tot grenscorrectie de opheffing van deze gemeente voor te stellen van de provincie Utrecht de nodige zorgvuldigheid mocht worden verwacht en mocht worden verwacht dat zij dit besluit voorzag van een draagkrachtige motivering. Tenslotte heeft Vleuten-De Meern aangevoerd dat het starten van de procedure op grond van de Wet arhi en het bekend maken van het voornemen om deze gemeente op te heffen getuigt van vooringenomenheid omdat de provincie Utrecht het definitieve oordeel van het kabinet en de Tweede Kamer over de wijze van bestuurlijke vernieuwing niet heeft willen afwachten en alvast is begonnen met de opheffingsprocedure. De rechter heeft de gemeente Vleuten-De Meern op geen enkel onderdeel van haar redeneringen gevolgd. Op 17 december 1996 heeft de president van de arrondissementsrechtbank te Utrecht uitgesproken dat het opstarten van de herindelingsprocedure de uitvoering van het VINEX-uitvoeringscontract niet belemmert en dat onder tusschen van de provincie Utrecht, maar ook van de gemeente Vleuten-De Meern, mag worden gevraagd, dat zij meedenken in de discussie over bestuurlijke vernieuwing. Vleuten-De Meern kan aan genoemd uitvoeringscontract ook geen rechten ontleen voor instandhouding van haar gemeente. Derhalve kan niet kan worden aangenomen, aldus de rechter, dat het entameren van de arhi-procedure in strijd is met het vertrouwensbeginsel. De rechter heeft verder uitgesproken dat de Wet arhi een zodanige procedure kent dat mag worden aangenomen dat de belangen van Vleuten-De Meern tijdens de herindelingsprocedure voldoende gewaarborgd zullen worden, zodat het entameren van de procedure niet als onzorgvuldig jegens de gemeente Vleuten-De Meern kan worden aangemerkt. Deze expliciete rechterlijke uitspraken zijn uiteraard van grote betekenis bij de beoordeling van de procedurele vraag naar de aanvaardbaarheid van de handelwijze van de provincie Utrecht ten aanzien van het conflict rond de gewekte verwachtingen in relatie tot de grenscorrectie van 1 januari 1995. De positieve beantwoording van deze vraag staat tegelijkertijd los van de inhoudelijke beoordeling van het wetsvoorstel. Op de daarover gestelde vragen wordt elders in deze nota ingegaan.

2.2. De Bilt, Maarssen en Maartensdijk

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de SGP wezen erop dat Maartensdijk goede bestuurlijke contacten heeft met haar buurgemeenten Maarssen en De Bilt, financieel gezond is en een goed voorzieningenniveau heeft. In dat kader werd aangegeven dat Maartensdijk liever zelfstandig wordt gehouden en werd gevraagd naar de argumenten, bestuurlijke problemen en, meer concreet, welke taken Maartensdijk nu of in de toekomst niet meer zelfstandig zou kunnen uitvoeren. In dit kader refereerde de SGP ook aan de knelpuntenanalyse die in het regeerakkoord wordt genoemd. Ook vroegen zij of in de provinciale ontwerpregeling het alternatief om Maartensdijk buiten de herindeling te laten is overwogen. De leden van de fractie van de SGP vroegen de regering verder aan te geven wat de toegevoegde waarde voor de gemeente Maarssen is, tevens in het licht van de uitlatingen van de gemeente Maarssen voorstander te zijn van de «Noorderparkgemeente». De leden van de fractie van het CDA vroegen of intergemeentelijke samenwerking

niet dezelfde situatie – een sterke gemeente ten noorden van Utrecht – op kan leveren als het voorliggende voorstel.

Ik hecht eraan deze vragen en opmerkingen in een groter kader te plaatsen. De provincie Utrecht heeft binnen de provinciegrenzen geconstateerd dat de bestuurlijke organisatie zoals die er nu voorstaat onvoldoende is toegerust op de toekomst. Ik verwijs hierbij naar de notitie van de provincie «Betrokken en Krachtig bestuur». Het gaat daarbij niet in eerste instantie om praktische of beleidsmatige problemen van het heden maar bovenal om visie voor de lange termijn op de grote vraagstukken zoals de positie van centrumstad Utrecht, de bevolkingsopbouw, infrastructuur, bedrijvigheid en woningbouw. In dat kader moet het wetsvoorstel rond Maartensdijk worden gezien. Toen de stadsprovincie niet door bleek te gaan, is aan de provincie verzocht een passend alternatief te formuleren. De optie om Maartensdijk buiten deze herindeling te houden wordt in dat kader dan ook niet wenselijk of realistisch geacht. In de memorie van toelichting is al gezegd 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. Ook de gemeente Maartensdijk lijkt overigens in te zien dat de huidige schaal niet voldoet. Derhalve heeft zij een voorstel geformuleerd dat bekend is geworden als de «Noorderparkvariant». Ik zal deze variant hieronder nader bespreken.

Er is geen verband met het knelpuntenonderzoek waar de leden van de fractie van de SGP aan refereerden en dat volgens deze leden vooraf zou moeten gaan aan wijzigingen van gemeentegrenzen. Gedoeld wordt op de eerder genoemde Stuurgroep Krachtige Gemeenten, die een aantal regio's heeft onderzocht. Maartensdijk is daarbij niet betrokken geweest. Intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor herindeling voldoet niet om de redenen zoals ik die hiervoor heb aangegeven. De voordelen van de toevoeging van Westbroek aan Maarssen beperken zich inderdaad slechts tot een kleine versterking van de positie van Maarssen qua grondgebied en inwoneraantal. Echter, vanuit deze redeneertrant is ook niet besloten tot deze herindeling.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, CDA, GroenLinks, GPV/RPF en SGP vroegen allen, direct of indirect, naar de ratio en afwegingen achter het voorstel van de regering om te komen tot een splitsing van de gemeente Maartensdijk. Zij verzochten met andere woorden om een nadere onderbouwing van dit voorstel. De leden van de fracties van SGP en RPF wezen expliciet op de harmonische eenheid die Maartensdijk is gaan vormen waarin de oriëntatie is gericht op de hoofdkern Maartensdijk. De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en SGP stelden de vraag of er nog varianten zijn overwogen door provincie of regering met betrekking tot de opsplitsing van Maartensdijk, welke dat waren, of ze serieus zijn genomen en waarom ze zijn afgewezen. De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en CDA vroegen bovendien of de regering heeft overwogen om voor te stellen Maartensdijk ongedeeld bij De Bilt te voegen.

De leden van de fractie van D66 koppelden in een opmerking de risico's voor het Noorderparkgebied aan de splitsing van Maartensdijk en spraken in dit kader van «de slechtst denkbare optie». Zij vroegen voorts of er een grootstedelijk belang is gelegen in de voorgestelde splitsing.

Inleidend wordt hier herhaald wat reeds in de memorie van toelichting is gesteld.

Door de splitsing van de gemeente Maartensdijk ontstaan noordelijk van de gemeente Utrecht twee versterkte buurgemeenten met beide meer dan 40 000 inwoners. 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. Bovendien komt de voorgestelde nieuwe gemeentegrens tussen de gemeenten De Bilt en Maarssen overeen met de gemeentegrens die tot 1 juli 1957 bestond tussen de toenmalige gemeenten Maartensdijk en Westbroek. In het algemeen is de splitsing van een gemeente geen uitgangspunt bij een herindelingsvoorstel. De redenen daarvoor zijn overwegend praktisch en administratief van aard. In het wetsvoorstel is het voorstel van de provincie om Maartensdijk te splitsen wel gevolgd. Er is kennis genomen van de varianten zoals deze door de provincie zijn voorgelegd aan de gemeenten in de notitie: «Betrokken en krachtig bestuur» en die in het open overleg aan de orde zijn geweest. De provincie heeft beide varianten serieus onderzocht en is op basis van eerder genoemde argumenten gekomen tot het voorstel van splitsing. Er zijn voor Maartensdijk twee varianten onderzocht:

1. Splitsing zoals uiteindelijk is opgenomen in het provinciale voorstel en overgenomen door het kabinet en
2. Maartensdijk in zijn geheel op laten gaan in de gemeente Maarssen of de gemeente De Bilt.

De volgende argumentatie heeft uiteindelijk de doorslag gegeven. Als Maartensdijk in het geheel bij Maarssen gevoegd wordt, komen de kernen Groenekan, Hollandsche Rading en Maartensdijk op ruime, geografische, afstand van Maarssen. Bij toevoeging van de gemeente Maartensdijk bij De Bilt geldt hetzelfde argument voor het westelijk veengebied ten opzichte van de kernen De Bilt en Bilthoven. Daarbij komt bovendien dat de inwoners van Maartensdijk verschillende oriëntaties hebben, deels op Maarssen gericht en deels op De Bilt. Daarmee wordt niet de opmerking van de leden van de fracties van GPV en RPF weersproken, dat de oriëntatie van de kernen in de gemeente Maartensdijk primair op de kern Maartensdijk is gericht, maar wordt wel aangegeven dat er binnen de gemeente van een meervoudige oriëntatie sprake is. Daar komt bij dat zowel de gemeente De Bilt als Maarssen enigermate versterkt zullen worden door de toevoeging van grond en inwoners. De Bilt heeft in het overleg op grond van de Wet arhi aangegeven dat dit op termijn nodig zou kunnen blijken mede gezien de decentralisatie van taken die de regering voorstaat. Hoewel de optie van ongedeelde toevoeging aan De Bilt op minder bezwaren stuit dan ongedeelde toevoeging aan Maarssen, vanwege de oriëntatie van het grootste deel van de inwoners en de posities ingenomen tijdens voornoemd overleg, zijn de argumenten die pleiten voor een splitsing overgenomen in dit voorstel. In praktische zin wordt dit idee gevoed door de tot 1957 bestaande gemeentegrens tussen de toenmalige gemeenten Maartensdijk en Westbroek nu opnieuw aan te houden. Hoewel een goed beheer van het Noorderparkgebied noodzakelijk is, is het niet zo dat dit alleen in één «bestuurlijke hand» gerealiseerd kan worden. Daarvan zou overigens ook geen sprake zijn bij de Noorderparkvariant zoals door de gemeente Maartensdijk naar voren is gebracht. Daarbij zijn delen die in landschappelijke zin bij het Noorderparkgebied horen, maar in Hilversum en Loosdrecht liggen, buiten beschouwing gelaten. Ik wijs in dit verband op de overkoepelende functie van het Streekplan van de provincie Utrecht. Hieronder wordt nader op de Noorderparkvariant ingegaan.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GPV/ RPF en SGP vroegen naar de mening van de regering over het door Maartensdijk ingebrachte voorstel van een «Noorderparkgemeente» en naar de manier waarop tot dit standpunt is gekomen. De leden van de fractie van het CDA vroegen nogmaals uiteen te zetten waarom dit alternatief wordt afge- wezen en waarom er zo weinig aandacht aan besteed is. De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering naar haar oordeel over een variant waarbij de kernen Westbroek, Tienhoven en de polder Bethune aan de gemeente de Bilt worden toegevoegd en of de regering een moge- lijke verbinding ziet van de Maarsseveenseplassen naar het Noorderpark- gebied. De leden van de fractie van de SGP wezen in dit kader op het Bestuurlijk Platform Groene Hart. Zij wezen erop dat de Noorderpark- variant goed zou aansluiten bij de instellingsbeschikking van dit platform, dat zich gaat inzetten voor een gebiedsdekkende aanpak om sturing en uitvoering dichter bijeen te brengen, en vroegen of het creëren van een Noorderparkgemeente hier niet heel goed bij aan zou sluiten. Deze leden vroegen voorts waarom de vorming van een Noorderparkgemeente ten koste zou gaan van de gemeenten Utrecht, De Bilt en Maarssen.

Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de door de gemeente Maar- tensdijk ingebrachte nota waarin een Noorderparkgemeente wordt voor- gesteld, serieus onderwerp is geweest van het arhi-overleg en de naar aanleiding daarvan gemaakte afwegingen. De Noorderparkgemeente zou echter leiden tot een gemeente van circa 11 000 inwoners, wat naar het oordeel van de provincie en de regering een te gering draagvlak biedt voor toekomstige ontwikkelingen. Ook zou dit alternatief ten koste gaan van de gemeenten Maarssen, Utrecht en De Bilt, wat eveneens haaks staat op de uitgangspunten van deze herindeling zoals verwoord in de memorie van toelichting, namelijk het creëren van een passend alternatief voor de stadsprovincie en het laten grenzen van de stad Utrecht aan krachtige buurgemeenten. De strekking van dit herindelingsvoorstel laat geen ruimte om een verband te trekken met de Maarsseveenseplassen. Het bestuurlijk platform Groene Hart heeft inderdaad ten doel om uitvoering en sturing dichter bijeen te brengen. Het is echter nog geenszins duidelijk op wat voor wijze hieraan invulling zal worden gegeven. Ik ben derhalve van mening dat de vorming van een Noorderparkgemeente onwenselijk is.

2.3. Harmelen en Woerden

De leden van de fracties van de PvdA vroegen naar de ontwikkelingen in het gebied, eventueel glastuinbouw of juist «open en groen», tussen Harmelen en Woerden en op welke wijze er waarborgen gecreëerd kunnen worden om een uitbreiding van de centrale stad in deze richting te voorkomen. De leden van de fracties van CDA, D66 en SGP vroegen naar de oriëntatie van Harmelen en op wat voor wijze Woerden wordt versterkt door samenvoeging met Harmelen. De leden van D66 vroegen bovendien welke ruimtelijke knelpunten met dit voorstel worden opgelost en of Woerden Harmelen moet worden «opgedrongen» terwijl zij aangeeft dat in deze vorm niet te willen. De leden van de fractie van de SGP vroegen of het niet logischer is, in het licht van een sterke Groene-Hartgemeente, om meer kernen samen te voegen in plaats van alleen Harmelen en Woerden. De leden van de fracties van het CDA, D66, GPV/RPF en SGP vroegen naar de mogelijke alternatieven voor de voorgestelde herindeling van Harmelen en waarom deze niet voldeden. De leden van het CDA vroegen naar het alternatief van een Groene Plattelandsgemeente. De leden van de fractie van de SGP wezen op de stellingname van Woerden om of niet heringedeeld te worden of een grotere herindeling voor te staan waarbij meer kernen uit het weidegebied worden samengevoegd. De leden van de

fracties van GPV/RPF vroegen in dit verband waarom de meest logische fusiepartner in het westen is gelegen en niet in het noorden of zuiden dan wel – bij blijvende zelfstandigheid van Vleuten-De Meern – het oosten. Door samenvoeging van Woerden met de gemeente Harmelen zal een goede balans ontstaan tussen verstedelijking enerzijds en de zorg voor natuur en landschap anderzijds. De specifieke waarden van het Groene Hart zullen daarin nog meer accent krijgen. Juist daar waar het Groene Hart grenst aan de grote stad is het van belang, dat dit deel van het Groene Hart door een krachtige gemeente wordt bestuurd. De nieuwe en versterkte gemeente Woerden biedt hiervoor goede voorwaarden. Het grondgebied van de gemeenten Woerden en Harmelen maakt deel uit van het Groene Hart. Hier geldt een aangescherpt restrictief beleid waaraan door de overheden invulling wordt gegeven. Er wordt geen verdergaande stedelijke ontwikkeling voorzien aan de westzijde van de kern Harmelen, noch aan de oostzijde van de nieuwe wijk Snel en Polanen te Woerden, die wordt afgesloten met een waterplas. Verplaatsing van glastuinbouw vanuit het gebied Leidsche Rijn is voorzien ten óosten van Harmelen. Het stadsgewest Utrecht ontwikkelt zich op een zeer compacte wijze. Een as-ontwikkeling richting Woerden zou op zeer gespannen voet staan met het Groene-Hartbeleid. De RO-procedures en de positie die het Rijk daarin kan innemen bieden voldoende waarborgen voor het tegengaan van een dergelijke ontwikkeling.

De gedachteontwikkeling ten aanzien van de scheiding van regionaal en doorgaand verkeer op rijksweg A12 – in het kader van de ontsluiting van het gebied Leidsche Rijn op rijksweg A12 momenteel aan de orde – leidt tot verzwaring van de gebundelde infrastructuur. De oriëntatie van Harmelen is divers en zowel gericht op Woerden, als op de stad Utrecht. Door samenvoeging van de gemeenten Harmelen en Woerden wordt een bestuurskrachtige gemeente gerealiseerd, die goed is toegerust om het lokale takenpakket adequaat te kunnen uitvoeren en hierin de bijzondere waarden van het Groene Hart op gepaste wijze een plaats te geven, ook in de toekomst.

Tijdens het door de provincie gevoerde overleg op grond van de Wet arhi is een aantal alternatieve herindelingsvarianten besproken. Zo heeft de gemeente Harmelen gepleit voor gemeentelijke herindeling van de in de gemeente Breukelen gelegen kern Kockengen met de gemeente Harmelen. Zowel de provincie als de regering hebben het onjuist geacht om de in 1989 tot stand gekomen samenvoeging van de gemeenten Breukelen en Kockengen nu weer ongedaan te maken. Datzelfde geldt voor de door de gemeente Woerden ingebrachte alternatieven. Een fusie van Harmelen met Vleuten-De Meern, zoals de leden van de fractie van GPV/RPF suggereren, is niet overwogen, gezien onderhavig voorstel om deze laatste gemeente juist met Utrecht samen te voegen. Samenvattend acht ik het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Harmelen en Woerden van het provinciebestuur van Utrecht op inhoudelijke gronden voor dit gebied het meest adequaat.

Kwetsbaarheid Harmelen

De leden van de fracties van het CDA, D66 en SGP vroegen de regering om een nadere toelichting van de vermeende kwetsbaarheden van de gemeente Harmelen nu en in de toekomst. Zij vroegen tevens waarop de regering deze uitspraken baseert en naar een waardering van de initiatieven van Harmelen in dit kader.

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts waarop de beoordeling van de positie van Harmelen als zwak gebaseerd is en of de grote taakstelling met betrekking tot de glastuinbouw de bestuurlijke situatie van Harmelen (tijdelijk?) heeft verzwakt. Zij vroegen tevens beargumenteerd aan te geven of de taakstelling voor Harmelen wel zou zijn gerealiseerd als deze gemeente eerder betrokken was geweest bij een herinde-

ling. De leden van de fractie van D66 vroegen naar een beoordeling van het argument van Harmelen dat zij buiten de herindeling mag blijven omdat er geen knelpuntenanalyse heeft plaatsgevonden zoals nu wel bij andere Utrechtse gemeenten is gepland.

In de memorie van toelichting is de bestuurskracht van Harmelen als zwak gekwalificeerd. Harmelen heeft een te beperkte omvang en schaal om in de toekomst een breed lokaal takenpakket te kunnen behartigen, mede gezien haar ligging in het centrum van de randstad. Deze mening wordt tevens onderbouwd door het rapport van Moret, Ernst en Young waarin nadrukkelijk de wenselijkheid van versterking van het lokale bestuur wordt aangetoond. De in het onderzoek genoemde fundamentele elementen tonen de kwetsbaarheid van de huidige gemeente Harmelen. De grote taakstelling met betrekking tot de glastuinbouw en het verzet van de burgers tegen grote ruimtelijke veranderingen doen hieraan niet af. Op de vraag van de leden van het CDA of de taakstelling met betrekking tot de glastuinbouw wel zou zijn verwezenlijkt wanneer Harmelen eerder zou zijn heringedeeld en waarop de regering dit (in te nemen standpunt) baseert, kan geen eenduidig antwoord worden gegeven. Een antwoord zou bovendien een puur speculatieve discussie op kunnen roepen. De gemeenteraad van Harmelen heeft naar aanleiding van het genoemde rapport besloten tot een verbeterproces. Ik ben echter van mening dat de schaal van de gemeente waarbinnen het noodzakelijke veranderproces moet plaatsvinden, onvoldoende mogelijkheden biedt naar de toekomst toe voor een adequate uitvoering van de lokale taken van de gemeente en het vervullen van een stevige positie ten behoeve van het Groene Hart.

Het argument dat er in Harmelen geen knelpuntenanalyse heeft plaatsgevonden en dus buiten de herindeling kan blijven gaat niet op. Elders in deze nota is erop gewezen dat de term «knelpuntenanalyse» betrekking heeft op het werk van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten. Bovendien heeft de provincie op een correcte wijze de arhi-procedure doorlopen. Tot slot heeft het rapport omtrent de bestuurskracht van Harmelen een aantal knelpunten heel duidelijk aan het licht gebracht. Samenvattend wordt met dit deel van het wetsvoorstel beoogd een op de toekomst gerichte bestuurskrachtige gemeente te realiseren. Hierbij is expliciet de positie van het Groene Hart overwogen en meegewogen. De nieuwe gemeente Woerden zal uitstekend in staat zijn de betreffende belangen te vertegenwoordigen. De dringende redenen voor het betrekken van de gemeenten Woerden en Harmelen bij dit wetsvoorstel zijn terug te voeren tot de vraagstelling van de regering om een volwaardig alternatief te bieden voor de stadsprovincie Utrecht.

Regelmaat van herindelingen in Woerden

De fracties van de VVD, GPV/ RPF en SGP stelden vragen naar de regelmaat van herindelingen in Woerden en welke dringende redenen daaraan ten grondslag liggen. De leden van de fractie van de VVD vroegen of de omvang van Woerden met dit voorstel ook voor langere tijd is bepaald of dat het denkbaar is dat Woerden in de komende jaren opnieuw bij een herindeling wordt betrokken. De leden van de SGP vroegen naar een beoordeling van de herindeling van Woerden in 1989.

Bij iedere herindeling stelt de regering zich ten doel bestuurskrachtige gemeenten te creëren die voor langere tijd in stand kunnen blijven. Als richtlijn geldt daarbij een periode van 25 jaar. De regering onderkent hiermee de noodzaak op het gebied van de gemeentelijke organisatie een zekere «rust» in te bouwen zodat gemeenten in staat zijn zich zowel praktisch als strategisch sterk te maken. In praktijk blijkt het echter niet altijd mogelijk om gemeenten voor een tweede herindeling in een kortere periode te behoeden. De gemeente Woerden ondervindt dit. In 1989 maakten de kwetsbaarheid van het open middengebied (waar uitstralings-effecten samenkomen van de grootstedelijke gebieden Utrecht,

Rotterdam, Den Haag en Amsterdam), alsmede de maatschappelijke en functionele samenhangen (voor wat betreft de «groene functies» op het gebied van natuur en landschap, landbouw en openluchtrecreatie) de samenvoeging van Woerden met Kamerik en Zegveld noodzakelijk. Nu, anno 2000, is de regering van mening dat de bestuurlijke organisatie van het bij het wetsvoorstel betrokken gebied, het uitblijven van een stadsprovincie, alsmede een adequaat beheer van het Groene Hart, een herindeling van de gemeente Woerden opnieuw noodzakelijk maken. De argumenten hiervoor, die niet voortvloeien uit een onvoldoende toegerust zijn van Woerden, zijn nadrukkelijk in de toelichting bij het wetsvoorstel opgenomen.

3. FINANCIËLE ASPECTEN

In reactie op vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van D66 en GroenLinks kan worden opgemerkt, dat wat de financiële aspecten van gemeentelijke herindeling betreft het kabinet met de Tweede Kamer in overleg is over het treffen van een nieuwe voorziening. Dat overleg heeft nog geen finale overeenstemming opgeleverd, maar de standpunten zijn elkaar dicht genaderd. De voorziening heeft de volgende kenmerken:

- de voorziening biedt het totale financiële kader inzake onderwerpen als fusie- of frictiekosten en daling van de algemene uitkering;
- de voorziening krijgt de vorm van een maatstaf in het verdeelstelsel van het gemeentefonds;
- de voorziening biedt globaal gesproken een ruime verdubbeling en een vergaande vereenvoudiging ten opzichte van de huidige maatstaf in het gemeentefonds.

Door zijn vorm is de opbrengst van de maatstaf voor een gemeente hoger naarmate er meer gemeenten in die gemeente opgaan, en naarmate het inwonertal van die gemeenten, exclusief het inwonertal van de gemeente met het hoogste inwonertal, groter is. De nieuwe maatstaf is mede gebaseerd op onderzoek bij recent heringedeelde gemeenten. De onderzoeksresultaten zijn meegewogen in de besluitvorming van het kabinet. De nieuwe maatstaf biedt een passend kader voor gemeentelijke herindeling. Het financiële kader is naar zijn aard globaal en dus niet specifiek afgestemd op elke afzonderlijke situatie. Dat betekent dat het kader voor de ene gemeente ruimer kan uitvallen dan voor de andere. Het kader is daarnaast onderdeel van het gemeentefonds en daarmee niet een specifiek budget. De uitgaven in verband met herindeling concurreren als het ware met alle andere gemeentelijke uitgaven. De signalen van gemeenten over een tekortschietend financieel regime zijn begrijpelijk tegen de achtergrond van de huidige – te sobere – regeling. Overigens ontbreekt een kader om de opgaven van gemeenten werkelijk te wegen. Zonder deze opgaven te willen bagatelliseren – de nieuwe maatstaf is niet zonder reden ontwikkeld – past toch wel een aantal kanttekeningen bij hun betekenis:

- de eenzijdige benoeming van herindeling als oorzaak van de uitgaven;
- de invloed van het ambitieniveau van de gemeente;
- de aanwezigheid van kostenposten die in alle gemeenten voorkomen en die daarmee geacht kunnen worden uit reguliere inkomstenbronnen bekostigd te kunnen worden;
- de aandacht voor extra kosten, en het ontbreken van aandacht voor de mogelijkheden om door de herindeling besparingen te kunnen realiseren.

Tenslotte is het in een situatie waarin over de verruiming van het financiële kader wordt gesproken begrijpelijk wanneer vanuit de kring van belanghebbenden signalen als hiervoor bedoeld worden afgegeven.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de gevolgen voor de gemeente Woerden zijn nu de OZB-tarieven in Harmelen substantieel hoger zijn dan die in Woerden en hoe de reservepositie van Harmelen ten opzichte van die van Woerden is. Na samenvoeging van de gemeenten zal de raad van de nieuwgevormde gemeente een beslissing moeten nemen over de hoogte van de OZB-tarieven van de nieuwe gemeente. Eerst dan ontstaat duidelijkheid over de gevolgen. Op dit moment ontbreken actuele gegevens over de reservepositie van Harmelen ten opzichte van die van Woerden. Overigens zij opgemerkt dat de provincie Utrecht op basis van onderzoek tot een positief oordeel is gekomen over de financiële levensvatbaarheid van de betrokken gemeenten.

In reactie op vragen van de leden van de fracties van PvdA en SGP is de geraamde opbrengst van de maatstaf herindeling vermeld in de volgende tabel. De opbrengst van de maatstaf wordt voor 40% uitbetaald in 2001 en voor 20% in elk van de jaren 2002 tot en met 2004.

Tabel Geraamde opbrengst van de maatstaf herindeling (bedragen in miljoenen guldens)

Gemeente (nieuw)	Opbrengst maatstaf ¹
Utrecht	6,5 ²
Woerden	4,9
De Bilt	5,0 ³

¹ voorlopig berekend overeenkomstig de meest actuele voorstellen met betrekking tot de maatstaf herindeling als $650\,000 * (n - 1) * 6 + 30 * i * 4$, waarbij n het aantal gemeenten is dat in de nieuwe gemeente opgaat, en waarbij i het inwonertal is van die gemeenten, met uitzondering van het inwonertal van de gemeente met het hoogste inwonertal; een definitieve berekening wordt mogelijk na afronding van de besluitvorming over de herverdeling gemeentefonds 2001, met de daaraan gekoppelde besluitvorming over het onderwerp maatstaf herindeling;

² nog te vermeerderen met het effect van de maatstaf omvangrijke opgave woningbouw. De uitkering op basis van die maatstaf aan de gemeente Vleuten-De Meern komt te vervallen. Gemeenten van de omvang van Utrecht voldoen niet aan de voorwaarden om voor de uitkering in aanmerking te komen. In lijn met de aankondiging in de adviesaanvraag aan de Raad voor de financiële verhoudingen van 31 augustus 1999 leidt de wegvallende uitkering op grond van overgangsrecht tot een verhoging van de maatstaf herindeling. Het uitgangspunt daarbij is een terugval ten opzichte van de voorziene gewenningsbijdrage te voorkomen.

³ omdat het grootste deel van Maartensdijk met De Bilt, en niet met Maarssen, wordt samengevoegd, ontvangt de gemeente De Bilt de maatstaf herindeling.

Op een vraag van de leden van de SGP-fractie meld ik, dat de gevolgen voor het gemeentefonds slechts een onderdeel betreffen van het totaal aan financiële gevolgen. De gevolgen voor het gemeentefonds kunnen daarom niet geïsoleerd worden gezien. Het gemeentefonds is kostengeoriënteerd en houdt rekening met het vermogen van gemeenten om zelf inkomsten te verwerven. Met de herindeling ontstaat een nieuwe situatie in termen van bijvoorbeeld kostenstructuur. Op die nieuwe situatie is het gemeentefonds door zijn kostenoriëntatie en oriëntatie op eigen inkomstencapaciteit afgestemd. Tegen deze achtergrond is het beeld dat voor het overgrote deel van de maatstaven globaal geldt dat de opbrengst van de nieuwe gemeente overeenkomt met de som van de opbrengsten van de samengevoegde gemeenten. De opbrengst van de op te heffen gemeente Maartensdijk valt voor een groot deel toe aan de gemeente die ontstaat door de samenvoeging van De Bilt met een groot deel van Maartensdijk – de nieuwe gemeente De Bilt – en voor een kleiner deel aan de gemeente Maarssen met het grensbeloop dat ontstaat na de toevoeging van een kleiner deel van Maartensdijk.

De leden van de fractie van de SGP vroegen in algemene zin of deze herindeling eventueel consequenties heeft voor scholen in de betrokken gemeenten. Uitgaande van de thans beschikbare gegevens zullen er mogelijk drie basisscholen in de huidige gemeente Maartensdijk en een

school in Vleuten-De Meern door minder leerlingen worden bezocht dan wettelijk is vereist ingevolge de vanwege de herindeling vast te stellen nieuwe opheffingsnorm voor het basisonderwijs. Overigens biedt de Wet op het primair onderwijs diverse mogelijkheden tot instandhouding van basisscholen, bijvoorbeeld door (administratieve) splitsing van de gemeente, omvorming tot nevenvestiging of op grond van de gemiddelde schoolgrootte of instandhouding als enige van de richting binnen vijf kilometer hemelsbreed gemeten. Daarnaast wordt opgemerkt dat de gewijzigde opheffingsnormen ingaan op 1 januari volgend op de datum van herindeling, dus een jaar na de feitelijke ingangsdatum van de herindeling. Op deze wijze wordt het schoolbesturen mogelijk gemaakt vroegtijdig te anticiperen op de nieuwe situatie.

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.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen zijn voorzien in maart 2002. Dat betekent, dat normaal gesproken de zittingstermijn van de nieuwe raden na de herindelingsverkiezingen slechts 1 jaar en 4 maanden bedraagt. Indien deze reguliere verkiezingen voor de betrokken gemeenten zouden worden overgeslagen, betekent dit een zittingsduur van 5 jaar en 4 maanden. In het verleden is bij de behandeling van vergelijkbare wetsvoorstellen discussie gevoerd over de voor- en nadelen van een eerste zittingstermijn van de nieuwe raden van ofwel de duur van 1 jaar en 4 maanden, ofwel de duur van 5 jaar en 4 maanden. Tegenover de nadelen van een korte zittingsduur, hetgeen voor potentiële kandidaten onaantrekkelijk is en voor de stabiele opbouw van een nieuwe gemeente ongunstig, staat het nadeel van een langere zittingsduur, dat het verkiezingsresultaat mogelijk sterk in het teken van de herindeling heeft gestaan en dat dat voor een langere periode een stempel kan drukken op de lokale politieke verhoudingen. Inmiddels is gebleken, dat aan een derde alternatief, eenmalig verkiezingen ongeveer halverwege de periode tussen twee reguliere verkiezingen, zodat twee relatief korte zittingstermijnen ontstaan, ook bezwaren kleven. Derhalve wordt, in navolging van het tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bergen, Egmond en Schoorl aangenomen amendement van de leden Balemans en Duijkers (kamerstukken II, 1998/99, 26 364, nr. 6), in onderhavig voorstel gekozen voor een zittingsduur van de nieuwe raden van 5 jaar en 4 maanden. Voor de nieuwe gemeenten is een belangrijk voordeel, dat het bestuur meer tijd krijgt om te komen tot een behoorlijke ontwikkeling en uitvoering van beleid. Hierdoor kunnen het nieuwe gemeentebestuur en de nieuwe gemeentelijke organisatie beter worden verankerd in de na de herindeling ontstane bestuurlijke constellatie. Dit betekent, dat de zittingstermijn van de betreffende gemeenteraden de periode van 1 januari 2001 tot medio april 2006 zal beslaan.

Van belang hierbij is te melden, dat ook de inwoners van de als gevolg van de grenscorrecties overgaande gebieden gebruik zullen kunnen maken van hun actief en passief kiesrecht. Immers, hoewel de onderhavige herindelingswet niet expliciet ziet op een grenscorrectie in vervolg op herindeling zelf, verzet deze zich niet tegen het plaatsvinden van tussentijdse raadsverkiezingen in gebieden die door de grenscorrectie eveneens deel uit zullen maken van de nieuwe gemeente.

Artikel 54, eerste lid, van de Wet arhi bepaalt dat burgemeester en wethouders van een gemeente waarvan gebied overgaat naar een gemeente waarvoor een verkiezing wordt gehouden als bedoeld in artikel 52 van genoemde wet, opgave doen van geregistreerde personen welke op een door gedeputeerde staten bepaalde datum in het overgaande gebied werkelijke woonplaats hebben. Hier wordt niet expliciet gesproken over (alleen) het overgaande gebied ten gevolge van de herindelingswet. Voorts is de systematiek van de desbetreffende bepalingen in de Wet arhi zodanig, dat kiesgerechtigd zijn de personen die op het moment van de herindeling werkelijke woonplaats hebben in de gemeente waarvoor de verkiezing wordt gehouden, inclusief die daaraan zijn toegevoegd als gevolg van een grenscorrectie. Voor de toepassing van het kiesrecht wordt onder ingezetene verstaan hij die werkelijk woonplaats heeft in het gebied dat met ingang van de datum van herindeling het grondgebied van de betrokken gemeente vormt. Indien het grenscorrectiebesluit gelijktijdig met de herindelingswet in werking treedt – zoals in de hier aan de orde situatie het geval is – volgt daaruit dat het grondgebied op het moment van de datum van herindeling zowel de nieuwe gemeente Utrecht vormt voortvloeiend uit de herindelingswet als ook de aan de nieuwe gemeente Utrecht toegevoegde delen voortvloeiend uit de grenscorrecties.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries