

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 239b

26 904

Gemeentelijke herindeling in een deel van de provincie Utrecht

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 juni 2000

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Bestuurlijke organisatie in grootstedelijk gebied	2
3. Algemeen herindelingsbeleid	3
4. Provinciale procedure, Commissie Van Splunder	7
5. Samenvoeging De Bilt en Maartensdijk, samenvoeging Woerden en Harmelen	8
6. Samenvoeging Utrecht en Vleuten-De Meern	9
<i>Beantwoording van grootstedelijke problematiek</i>	10
<i>Brief van de gemeente Vleuten-De Meern</i>	14
<i>Positie van andere buurgemeenten van Utrecht</i>	16
<i>Toekomstige regionale samenwerking?</i>	17

1. Inleiding

Ik ben de leden van de Eerste Kamer zeer erkentelijk dat zij zo snel het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling in een deel van de provincie Utrecht hebben uitgebracht. Met een snelle reactie mijnerzijds op de vragen, lever ik mijn aandeel aan het mogelijk maken van een tijdige behandeling van dit voorstel. Als de Eerste Kamer nog in staat zou zijn dit voorstel vóór het zomerreces af te ronden, is dat voor de betrokken gemeenten een goede zaak. Waar mogelijk is er voor gekozen om vragen en opmerkingen van gelijke strekking gecombineerd te behandelen.

Alle inbrengen overziend, constateer ik dat de aandacht in de Eerste Kamer vooral uitgaat naar de samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. Ook in mijn beantwoording zal op dit onderwerp de nadruk liggen, hoewel ik uiteraard ook op de andere vragen en opmerkingen inga. Ik hoop met deze beantwoording een goede grondslag te leggen voor een vruchtbaar debat.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met instemming en de leden van de VVD-fractie met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 vonden het voorstel niet onlogisch gelet op het voortraject, maar vonden het jammer dat de verwachtingen en de oplossingsrichtingen uit de nota's Besturen op Niveau niet waren gehonoreerd. De leden van de fracties van CDA, SGP, RPF/GPV en de SP uitten daarbij nog respectievelijk zorg, buitengewoon gemengde gevoelens en de nodige reserves. Deze richtten zich zowel op de procedure als op de inhoud van (onderdelen van) het wetsvoorstel. Daarmee weerspiegelt ook de inbreng vanuit de Eerste Kamer de verschillende accenten en invalshoeken, die in de discussie over dit voorstel gedurende de lange voorgeschiedenis door de vele participanten naar voren zijn gebracht.

2. Bestuurlijke organisatie in grootstedelijk gebied

Aan de indiening van het wetsvoorstel is een langdurige voorgeschiedenis van discussie over de bestuurlijke inrichting van het betreffende gebied voorafgegaan. Een discussie, die zowel binnen de regio als op nationaal niveau uitputtend is gevoerd. Mede tegen de achtergrond van die voorgeschiedenis is een voorspoedige afronding van het voorstel dringend gewenst. Zo ontstaat ruimte om de aandacht te concentreren op de daadwerkelijke aanpak van problemen en vraagstukken, die in de regio spelen en die aan onderhavig voorstel ten grondslag liggen. Alvorens nader in te gaan op aspecten van het algemeen herindelingsbeleid, waarover veel leden vragen hebben gesteld en opmerkingen gemaakt, wil ik aan de hand van door verschillende fracties gestelde vragen nader ingaan op de voorgeschiedenis van de discussie over het bestuur in (dit) grootstedelijk gebied. Voor een inhoudelijke benadering van de voorgeschiedenis kan het rapport «Grote steden, grote kansen» uit 1989 van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (de commissie Montijn) als vertrekpunt worden genomen. Hieronder, bij de beantwoording van vragen over de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern, zal ik nader op de inhoud van de typische grotestadsproblemen ingaan.

Met de nota «Bestuur en stedelijke gebieden: Bestuur op niveau», BoN-1, (kamerstukken II, 1990/91, 21 062, nrs. 3-4) formuleerde het derde kabinet Lubbers in 1990 een standpunt over het advies van de commissie Montijn, alsmede over het advies «Het bestuur in grootstedelijke gebieden» van de Raad voor het binnenlands bestuur, dat kort daarna eveneens was uitgebracht. Sedertdien volgden in de discussie nog vele andere nota's,

adviezen en standpunten. Van de zijde van het kabinet noem ik het kabinetsstandpunt «Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden», BoN-2, (kamerstukken II, 1990/91, 21 062, nr. 7), de beleidsnotitie «Bestuur op niveau: deel 3; Vernieuwing bestuurlijke organisatie», BoN-3, (kamerstukken II, 1992/93, 21 062, nr. 21), het kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 (kamerstukken II, 1994/95, 21 427, nr. 111) en het kabinetsstandpunt Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden van 27 maart 1997 (kamerstukken II, 1996/97, 25 287, nr. 1). Deze discussie overziende kan worden vastgesteld, dat niet alleen de inhoudelijke problematiek voor grootstedelijke gebieden indringend is, maar de vertaling van deze problematiek naar een effectieve bestuurlijke organisatie complex en weerbarstig is. Een discussie met vele betrokkenen, invalshoeken en belangen. De kunst is om goede evenwichten te vinden, die recht doen aan de betrokken belangen. En waarbij het gemeenschappelijke belang van ruimte voor de stad – in bestuurlijke, financiële en fysieke zin en in termen van regiemogelijkheden – onomstreden is.

De leden van de CDA-fractie brachten naar voren, dat de indruk ontstaat dat een bestuursproces met deze voorgeschiedenis dreigt te verzanden in inconsistent beleid. Voor bezorgdheid over deze dreiging is naar de mening van de regering geen aanleiding. De voorgestelde herindeling voldoet immers aan belangrijke randvoorwaarden, die aan een effectief bestuur voor de stad Utrecht worden gesteld en die een positieve uitstraling voor de regio zal hebben. Met de realisering van dit effectieve bestuur voldoet het voorstel aan één van de rode draden in de langdurige discussie. Wanneer de discussie nu *niet* tot een afronding komt en de voorgestelde herindeling *niet* snel wordt geëffectueerd, dan zouden de leden van de fractie van het CDA naar mijn mening gelijk hebben. Dat zou niet alleen voor de stad Utrecht, maar voor de gehele regio zeer ongunstige gevolgen hebben. Om het in de door de leden van de CDA-fractie geciteerde terminologie te zeggen: het is ongewenst nu nog op een andere ijsschots te springen, zeker als die bedoeld zou zijn als vlucht-heuvel!

De suggestie van inconsistent beleid wordt onder meer gevoed door verwachtingen die klaarblijkelijk hebben bestaan bij het gemeentebestuur van Vleuten-De Meern en haar inwoners ten tijde van de grenscorrectie tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. Deze grenscorrectie kreeg in 1995 haar beslag. De leden van de fracties van het CDA, de VVD, GroenLinks en D66 duiden met zo veel woorden op die verwachtingen binnen Vleuten-De Meern. Vanuit het perspectief van Vleuten-De Meern kan de regering billijken, dat de hoop gevestigd was op een ander perspectief dan samenvoeging met de gemeente Utrecht. Toch is het voor het gemeentebestuur van Vleuten-De Meern altijd duidelijk geweest, dat het eigen toekomstperspectief nauw samenhangt met het toekomstperspectief voor een sterk regionaal bestuur. Indertijd is in het kader van de grenscorrectieprocedure met zoveel woorden aandacht geschonken aan de onzekerheden rond en de toekomstwaarde van de nieuwe gemeentegrens. Het provinciebestuur heeft het gemeentebestuur van Vleuten-De Meern reeds in het open overleg d.d. 19 november 1993 voorgehouden, dat «de ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke organisatie moeilijk zijn te voorspellen en dat in feite, zelfs provinciegrenzen, in die zin geen vaste toekomstwaarde hebben».

3. Algemeen herindelingsbeleid

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld, die raken aan diverse aspecten van het algemeen herindelingsbeleid.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waar het kritieke punt bereikt wordt in de afweging tussen het bestaansrecht van randgemeenten ten opzichte van grote steden. Zij vroegen of randgemeenten per definitie geen intrinsieke waarde bezitten en daarom per definitie restpost zijn in afwegingsprocessen. Ook vroegen deze leden, indien randgemeenten wel intrinsieke waarde kennen, waarin deze bestaat of zou moeten bestaan. Allereerst merk ik op, dat zogenoemde randgemeenten – een term waarmee de buurgemeenten van centrumsteden veelal worden aangeduid – net als elke gemeente een intrinsieke waarde heeft. Voorzover al verschillen met andere gemeenten kunnen worden aangeduid, zou specifiek gedacht kunnen worden aan het bestuurlijk functioneren van dergelijke gemeenten in de directe nabijheid van een centrumgemeente met zijn specifieke grootstedelijke problemen en kansen in één grootstedelijk gebied. De bestuurlijke complexiteit in grootstedelijke gebieden betekent dat randgemeenten veelal met andere bestuurlijke dimensies te maken hebben dan overige gemeenten. Dit vergt een bestuurlijke cultuur waarbij bestuurders van randgemeenten zich, wellicht sterker dan elders, goed rekenschap dienen te geven van de belangen van de betrokken centrumgemeente en de belangen van de eigen gemeente daartegen dikwijls dienen af te wegen. De specifieke intrinsieke waarde van randgemeenten in vergelijking met andere gemeenten kan mijns inziens met name worden gezien in hun bijdrage aan de waarde voor het grootstedelijk gebied als geheel, naast die voor de eigen gemeente.

In het regeerakkoord is versterking van centrumgemeenten een belangrijk uitgangspunt: centrumgemeenten moeten in staat zijn hun centrumfunctie te vervullen. Centrumgemeenten fungeren immers enerzijds als economische en culturele aanjagers voor een groot gebied, maar kennen anderzijds ook meer en andere problemen dan andere gemeenten. Met name indien zich ruimtelijke knelpunten voordoen, of samenwerkende gemeenten er onvoldoende in slagen daar bevredigende oplossingen voor te vinden, kan daarom worden overgegaan tot grenscorrecties of gemeentelijke herindeling, aldus de tekst van het regeerakkoord. In algemene zin is niet aan te geven waar, zoals de leden van de fractie van het CDA dat omschreven, het kritieke punt ligt in de afweging tussen het zelfstandig voortbestaan van randgemeenten of de noodzaak van versterking van de centrumgemeente door middel van herindeling. In dit geval is het dringend gewenst Utrecht door middel van samenvoeging met Vleuten-De Meern te versterken. Hiermee worden in ieder geval de voor de stedelijke functies te ontwikkelen gebieden onder de regie van de centrumgemeente gebracht, hetgeen een belangrijk uitgangspunt was in het kabinetsstandpunt Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden (kamerstukken II, 1996/97, 25 287, nr. 1). Overigens is in dit kabinetsstandpunt ook vastgesteld, dat bij een keuze voor gemeentelijke herindeling de meest wenselijke situatie zou ontstaan indien het gehele stedelijk gebied in één bestuurlijke hand wordt gebracht, maar dat een dergelijke herindeling reeds zowel inhoudelijk als bestuurlijk in het Beleidskader gemeentelijke herindeling van de hand was geweest.

De fractieleden van het CDA vroegen waar naar mijn mening in de toekomst het accent moet gaan liggen in het beleid met betrekking tot de schaal van gemeenten. Ik meen dat de uitgangspunten daarvoor, ook voor de langere termijn, zijn neergelegd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102), waarin met name in deel II (bladzijden 20 t/m 24) een relatie met de toekomst is gelegd. Uitgangspunt in algemene zin is, dat gemeenten ook in de toekomst zelfstandig in staat zullen moeten zijn of worden gesteld de hen toevalende opgaven aan te kunnen. In veel gevallen zal schaalvergroting hiervoor nodig zijn. Essentieel is de vraag of de accommoderende rol van gemeenten ten behoeve van maatschappelijke ontwikkelingen effectief

kan worden gerealiseerd. De gemeenten vormen de basis van ons bestuurlijk bestel. Dit betekent dat zij een minimum aan basiskwaliteit moeten leveren, waaronder in elk geval wordt verstaan:

- het samen met en ten behoeve van inwoners en maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving;
- het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugd-beleid, en sociaal-economisch beleid;
- het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de inwoners;
- het hebben van een voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak, etc.) om ook in de komende decennia als een bestuurskrachtige gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, d.w.z. voldoende competent om – ook bij verdere decentralisatie – nieuwe taken aan te kunnen.

De leden van de fractie van het CDA verwachtten aansluitend bij de analyse van de Stuurgroep Krachtige gemeenten, veel meer van een verplichtende, intergemeentelijke samenwerking. De stuurgroep adviseert tot een juiste combinatie van herindeling met deze samenwerking. Deze leden wezen in dit verband op het onderzoek uit 1998 van Toonen c.s., Gemeenten in ontwikkeling, waarin het aan de orde komt dat herindeling juist problemen creëert t.a.v. deze samenwerking.

De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven waar en waarom in de toekomst het accent moet gaan liggen in het beleid ten aanzien van de «schone schaal». Iedere nieuwe, grotere schaal is een relatieve schaal in het licht van de tijd, van het beleidsterrein en ga zo maar door. Wat vindt de minister van de gedachte dat hier niet de bestuurlijke concurrentie maar de complementariteit als richtinggevende waarde dient te gelden. Die complementariteit dient meer dan tot nu vorm te krijgen in niet-vrijblijvende samenwerking, waarbij de provincie een actieve bevorderende en intermediaire rol speelt, aldus voornoemde leden. Hoewel ik momenteel een uitgewerkt standpunt over de rapportage van de Stuurgroep Krachtige gemeenten voorbereid, wil ik vooruitlopend daarop toch op enkele punten ingaan. De stuurgroep heeft in haar rapportage van april 2000 onder andere de volgende aanbevelingen gedaan:

1. herindeling: schaalvergroting van kleinere gemeenten, waarbij eveneens de positie van de centrumgemeenten in acht moet worden genomen.
2. niet-vrijblijvende regionale samenwerking op strategisch niveau. De stuurgroep heeft geen hiërarchie aangegeven tussen deze aanbevelingen, maar stelt gemeentelijke opschaling en samenwerking naast elkaar. De stuurgroep benoemt deze elementen zelfs als een Siamese tweeling (rapportage blz. 72). Om de benodigde basiskwaliteit te kunnen leveren aan burgers en om tot doeltreffende regionale strategische samenwerking te komen, mogen volgens de stuurgroep eisen worden gesteld aan schaal en maat van gemeenten, zonder dat zij daar overigens een getalscriterium bij aanlegt. Ook wijst de stuurgroep erop dat grote onevenwichtigheid tussen gemeenten afbreuk zou kunnen doen aan de effectiviteit van de onderhandelingen en de doelmatigheid van de besluitvorming. De conclusies heeft de stuurgroep gedestilleerd uit haar rondetafelgesprekken en bevindingen in de diverse regio's.

In het onderzoek van Toonen c.s. wordt ingegaan op de verschillende gedaanten van de gemeente: de gemeente als gemeenschap, de gemeente als dienstverlener van publieke diensten, de gemeente als medeoverheid en de gemeente als georganiseerde organisatie. Daar waar het onderzoek van Toonen aangeeft dat burgemeesters, raadsleden en gemeentesecretarissen van mening zijn dat de herindeling niet de

verwachte vermindering van problemen op het punt van intergemeentelijke samenwerking oplevert, constateert Toonen op pagina 91 tevens: «de relatie tussen herindeling en intergemeentelijke samenwerking (...) verdient nader onderzoek. (...) Op die punten waar respondentengroepen relevante effecten melden – betere belangenbehartiging in het interbestuurlijk verkeer – is alleen anekdotisch materiaal beschikbaar.» Juist ook in verband met het voorgaande waarin ik aangaf dat er vele gezichtspunten zijn te herkennen ten aanzien van gemeentelijke herindeling en haar medespelers, zal ik niet zonder meer de uitspraak onderschrijven dat niet de bestuurlijke concurrentie maar de complementariteit als richtinggevende waarde dient te gelden.

Dit laat onverlet, dat ik samenwerking tussen gemeenten in diverse situaties beschouw als een nuttig instrument. Het gaat er evenwel om, zoals eerder is aangegeven, dat gemeenten in principe in staat zijn de tot hun verantwoordelijkheid behorende taken en bevoegdheden zelfstandig uit te voeren. In zoverre kan samenwerking de noodzaak van herindeling niet wegnemen. Wel is samenwerking in ieder geval relevant in situaties, dat op grond van een zelfstandige gemeentelijke beoordeling bepaalde taken gemeenschappelijk kunnen worden uitgevoerd, veelal uit een oogpunt van efficiency. Dat de wenselijkheid van herindeling in specifieke situaties in de rede ligt, ook indien de betrokken gemeenten constructief samenwerken, zal naar mijn overtuiging deze en andere gemeenten in de toekomst niet van samenwerking weerhouden indien dat doelmatig en doeltreffend is, zo antwoord ik mede naar aanleiding van een vraag van het lid van de OSF.

De leden van de fractie van het CDA vroegen wat in evaluaties van herindelingen de plaats van de proceskosten is in de kosten-batenanalyse van herindeling. Zij wezen daarbij ook op het instrument van monitoring, zoals dat door mij in relatie tot herindeling wenselijk wordt geacht. Bij brief van 1 juli 1999 heeft mijn ambtsvoorganger een verkenning van de mogelijkheden van een kwaliteitsmonitor herindeling gegeven (kamerstukken II, 1998/99, 26 331, nr. 10). Recent ben ik bij brief van 27 april 2000 uitgebreid op de aanleiding, de doelstellingen en de eisen die aan een kwaliteitsmonitor herindeling moeten worden gesteld, ingegaan (kamerstukken II, 1999–2000, 26 331, nr. 14). Ik heb daarbij aangegeven, dat de ontwikkeling van het monitorinstrument zal worden uitbesteed en dat naar verwachting een eerste versie van een dergelijk instrument komend najaar kan worden geleverd. Het instrument kan naar verwachting medio 2001 operationeel zijn. Zeer recent is een aantal verzoeken om offerte door mijn ministerie verzonden. Ik zeg gaarne toe, dat in de besprekingen met de aspirant-onderzoekers de door de leden van de fractie van het CDA gestelde onderwerpen worden ingebracht met de vraag of, en zo ja, hoe deze in de op te zetten monitor kunnen worden verwerkt.

De leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV vroegen ter nadere toetsing van hun voorlopige indruk hoe de drie bestanddelen van het wetsvoorstel zich verhouden tot het herindelingsbeleid dat de regering hanteert. Deze leden vroegen hoe de samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern zich verhoudt tot de uitgangspunten van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Remkes. Aannemende, dat bedoeld is op de motie zoals die bij de vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het jaar 1997 is ingediend (kamerstukken 25 000 VII, 1996/97, nr. 18) meen ik, dat deze samenvoeging zeker niet strijdig is met de aan de motie ten grondslag liggende argumenten. In het regeerakkoord is vastgelegd, dat centrumgemeenten in staat moeten zijn hun centrumfunctie te vervullen. Met name indien zich ruimtelijke knelpunten

voordoelen, of samenwerkende gemeenten er onvoldoende in slagen daar bevredigende oplossingen voor te vinden, kan daarom worden overgegaan tot grenscorrecties of gemeentelijke herindeling. Accentuering op dit punt heeft haar weerslag gevonden in de aangehaalde motie-Remkes c.s.. In die motie sprak de Kamer uit dat herindeling of grenscorrecties rond centrumgemeenten wenselijk kunnen zijn, indien deze aantoonbaar leiden tot de oplossing van ruimtelijke knelpunten. In eerdere schriftelijk stukken is op deze ruimtelijke component reeds uitgebreid ingegaan; ook in deze memorie kom ik daar op terug. Overigens wordt in de desbetreffende motie tevens overwogen, dat andere argumenten los van de aanwezigheid van ruimtelijke knelpunten in het algemeen onvoldoende basis zijn om rond centrumgemeenten tot herindeling over te gaan. Bij herindeling is evenwel meestal sprake van een complex van argumenten, die tezamen tot een bestuurlijke afweging leiden. Tenslotte mag niet onvermeld blijven, dat in de desbetreffende motie aan de regering werd verzocht met de mening van de Kamer rekening te houden bij de verdere voorbereiding van het C20-beleid. Dit beleid vloeide voort uit het in 1995 vastgestelde kabinetsbeleid en hield in, dat geïnventariseerd diende te worden of voor een aantal centrumgemeenten, gelegen buiten de Kaderwetgebieden, versterking door middel van gemeentelijke herindeling wenselijk zou zijn. Op basis van dit voormalige C20-beleid zijn op dit moment nog enkele wetsvoorstellen in procedure, die naar ik hoop spoedig kunnen worden afgerond.

4. Provinciale procedure, Commissie Van Splunder

De leden van de fractie van de PvdA vroegen nog eens uiteen te zetten, dat de provincie het interactieve proces dat heeft geleid tot dit herindelingsvoorstel conform de criteria van behoorlijk bestuur heeft ingericht.

De provincie Utrecht heeft ter voorbereiding van haar advies in de vorm van een ontwerp-regeling de procedure gevolgd zoals deze is vastgelegd in de Wet algemene regels herindeling.

Voorafgaande aan de start van het wettelijk traject hebben gedeputeerde staten van Utrecht door middel van een interactieve aanpak de nota «Betrokken en krachtig bestuur» vastgesteld, die diende als inzet voor het overleg op grond van artikel 2 van de Wet arhi. Op basis van dat overleg en de ontvangen schriftelijk reacties hebben gedeputeerde staten begin juni 1997 het herindelingsplan vastgesteld. In de periode waarin dit plan overeenkomstig de wettelijke bepalingen voor een ieder ter inzage lag, hebben gedeputeerde staten een zestal informatiebijeenkomsten georganiseerd met als doel de burger te informeren over de voorstellen en te luisteren naar hun mening. Ten behoeve van de informatieoverdracht hebben gedeputeerde staten twee advertenties geplaatst, een algemene folder uitgebracht en een folder waarin het standpunt van gedeputeerde staten en van de gemeenten was verwoord.

Ik meen derhalve dat de provincie, gelet op het vorenstaande, zonder meer heeft voldaan aan de criteria van behoorlijk bestuur zoals deze in het proces van gemeentelijke herindeling gewenst zijn.

De leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV vroegen voorts een inhoudelijk oordeel van de regering over de conclusies van de onafhankelijke commissie van deskundigen als bedoeld in artikel 285 van de Gemeentewet, de Commissie Van Splunder, met betrekking tot de door gedeputeerde staten van Utrecht gevolgde arhi-procedure, met name wat betreft de in deze conclusies voorkomende kwalificaties «regentesk optreden» en «volstrekt ongelijke behandeling». Indertijd zijn door de gemeenten Vleuten-De Meern, Harmelen, respectievelijk Maartensdijk verzoeken om een oordeel gedaan als bedoeld in artikel 285 van de Gemeentewet. Alvorens een dergelijk oordeel door de Minister van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gegeven, wordt het advies van de in hetzelfde artikel bedoelde commissie ingewonnen. In de adviezen ten aanzien van de betrokken gemeenten is met betrekking tot het voortzetten van de arhi-procedure van de betrokken gemeenten in relatie tot het stopzetten daarvan in een ander deel van de provincie door de commissie onder andere opgemerkt, dat deze aanpak naar de mening van de commissie van willekeur getuigde en ongelijke behandeling inhield. De kwalificatie «regentesk optreden» is in de adviezen niet aangetroffen. De toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Van de Vondervoort, heeft de aan haar gerichte adviezen van de commissie indertijd niet overgenomen in haar oordeel op de verzoeken van de betrokken gemeenten. Een inhoudelijke beoordeling van de betrokken conclusies van de commissie acht ik, gelet daarop, niet aan de orde.

Overigens, dit in reactie op een opmerking van het lid van de OSF, betekent het niet overnemen van het advies van de commissie door de toenmalige staatssecretaris niet dat het advies genegeerd zou zijn. Ik zie hier geen aanknopingspunten om te vrezen voor een mogelijke rechterlijke procedure tot aan het Europese Hof, zoals voornoemd lid vroeg.

5. Samenvoeging De Bilt en Maartensdijk, samenvoeging Woerden en Harmelen

De leden van de fracties van de PvdA, D66, de SGP en RPF/GPV hebben in hun inbrengen specifieke vragen gesteld over de voorgestelde samenvoegingen van de gemeenten De Bilt en Maartensdijk en van de gemeenten Woerden en Harmelen.

Meer in zijn algemeenheid vroegen de leden van de fractie van D66 of het mogelijk is wat preciezer aan te geven wanneer sprake is van een sterke «buffergemeente» en wat daarvan wordt verwacht.

Gelet op de bestuurlijke complexiteit in met name grootstedelijke gebieden, zoals ik ook hiervoor heb verwoord in antwoord op een vraag van de leden van het CDA, hebben daarin gelegen gemeenten veelal met andere bestuurlijke dimensies te maken hebben dan andere gemeenten. Een zekere bestuurlijke balans tussen centrum en randgemeenten is mede hierom gewenst. Ten aanzien van zowel Harmelen als Maartensdijk moet worden geoordeeld, dat deze een te beperkte omvang hebben om aan die voorwaarde te kunnen voldoen.

De leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV vroegen hoe de oorspronkelijk voorgestelde splitsing van de gemeente Maartensdijk zich verhoudt tot het uitgangspunt van de regering dat opsplitsing van gemeenten ongewenst is. Voor de voorgestelde splitsing van Maartensdijk, waarbij overigens een relatief klein gedeelte naar de gemeente Maarssen en een groter gedeelte naar de gemeente De Bilt zou gaan, zijn in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de nodige argumenten aangedragen. Het wetsvoorstel volgt hiermee het voorstel zoals de provincie Utrecht dit heeft gedaan. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is bij amendement het wetsvoorstel zodanig gewijzigd, dat van splitsing van Maartensdijk niet langer sprake is: de gemeente gaat in zijn geheel samen met de gemeente De Bilt. Met de nieuwe gemeente De Bilt wordt naar mijn mening een stevige gemeente gevormd, waar de landschappelijke kwaliteiten van het gebied duidelijk blijven behouden.

Waarom is de gemeente Maartensdijk wel in de herindelingsvoorstellen opgenomen, terwijl andere regiogemeenten de gelegenheid krijgen zich op hun positie te beraden. Wat zijn de argumenten daarvoor zo vroegen de leden van de fracties van de PvdA en D66.

Zoals al in de memorie van toelichting is uiteengezet is het aantal her in te delen gemeenten in de procedure steeds verder afgenomen. De aanleiding is tweeledig: enerzijds was de provincie van mening dat gemeenten die met een provinciegrensoverschrijdende samenvoeging te maken hadden de procedure niet onnodig zouden moeten ophouden. Anderzijds is een aantal gemeenten tussentijds betrokken in zogenoemde strategische gebiedsperspectieven. De reden dat Maartensdijk onderdeel van dit voorstel is gebleven ligt voornamelijk in de fysieke positie van deze gemeente ten opzichte van het centraal stedelijk gebied. De samenhang met de stad Utrecht en de zorg voor evenwichtige verhoudingen met de directe omgeving pleiten voor voldoende sterke randgemeenten.

Dat zoveel gemeenten in de procedure afvielen, is in de memorie van toelichting opmerkelijk genoemd, temeer daar de provincie aangaf dat het merendeel van de reacties op de voorstellen geen aanleiding gaf die voorstellen te herzien, dus ook geen aanleiding gaf die voorstellen in te trekken. Ik ga er vanuit dat na afronding van het proces van strategische gebiedsperspectieven, dit een bestuurlijk vervolg zal krijgen.

In verband met de samenvoeging van de gemeenten Woerden en Harmelen vroegen de leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV hoe die samenvoeging zich verhoudt tot het uitgangspunt dat een heringedeelde gemeente tenminste 25 jaar «vooruit» moet kunnen. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling is opgenomen, dat gemeenten in potentie over een zodanige (politieke en ambtelijke) bestuurskracht dienen te beschikken dat zij, in principe voor een periode van ten minste 25 jaar, in staat zijn zelfstandig een substantieel pakket van sturende en verdelende lokale taken te behartigen. Op grond van eerder aangegeven overwegingen is de voorgestelde samenvoeging van Woerden met Harmelen gewenst.

In antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie wil ik benadrukken, dat de samenvoeging van de gemeenten Harmelen en Woerden in het bijzonder gemotiveerd is vanuit het belang van het Groene Hart. De huidige gemeente Woerden kenmerkt zich met de aanwezigheid van de omvangrijke groene gebieden rond de kernen Kamerik en Zegveld door een evenwichtige combinatie van stedelijke en landelijke functies. Door samenvoeging met de gemeente Harmelen zal in die balans tussen verstedelijking enerzijds en de zorg voor natuur en landschap anderzijds de specifieke aandacht voor de waarden van het Groene Hart nog meer accent kunnen krijgen. Juist daar waar het Groene Hart grenst aan de grote stad is het van belang, dat ook dit deel van het Groene Hart door een krachtige gemeente wordt bestuurd. De nieuwe en versterkte gemeente Woerden biedt hiervoor goede voorwaarden. Dat Woerden in 1989 bij de herindeling van Utrecht-West betrokken is geweest kan geen reden zijn om van de voorgestelde samenvoeging af te zien.

6. Samenvoeging Utrecht en Vleuten-De Meern

De nieuwe gemeente Utrecht, die op grond van dit wetsvoorstel zal ontstaan door de samenvoeging van de huidige gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern, is niet alleen het geografische centrum van het gebied dat dit wetsvoorstel beslaat, maar kan ook in overdrachtelijke zin worden beschouwd als de kern van het voorstel. Dit is ook zichtbaar in de inbrengen, die de leden van fracties over het wetsvoorstel hebben geleverd. De leden van alle fracties schenken met name aandacht aan dit onderdeel van het voorstel.

Hiervoor ben ik reeds ingegaan op de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel sedert het uitbrengen van het rapport «Grote steden, grote kansen», van de commissie Montijn in 1989. De typische grotestadsproblemen van Utrecht (en van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) zijn door de commissie Montijn indringend beschreven en naar de aard onverminderd actueel. De noodzaak van het bieden van bestuurlijke oplossingen voor deze problemen, respectievelijk het creëren van bestuurlijke voorwaarden om deze problemen tegemoet te treden, is een belangrijk motief voor het wetsvoorstel. Daarnaast kampt de gemeente Utrecht met een serieuze ruimtenood. Deze ruimtenood is eveneens reeds door de commissie Montijn gesignaleerd. De voorgestelde samenvoeging van de huidige gemeente Utrecht met de gemeente Vleuten-De Meern – in combinatie met de grenscorrecties door de provincie Utrecht tussen enerzijds de gemeente Utrecht en anderzijds de gemeenten Maarssen en Nieuwegein – geeft de stad Utrecht op basis van de huidige inzichten tot ongeveer het jaar 2020 de ruimte om woningbouwopgaven binnen de eigen grenzen te realiseren. Bovendien zullen veel voor de stad en voor de regio strategische locaties voor bedrijventerreinontwikkeling, waaronder locaties langs de autosnelwegen A2 en A12, na de samenvoeging op Utrechts grondgebied gelegen zijn. Dit is niet alleen van groot belang voor de stad Utrecht zelf. Gelet op de betekenis van Utrecht voor de regio en ook gelet op de nationale betekenis van Utrecht, is het voor de gehele regio en ver daarbuiten van belang, dat Utrecht over voldoende ruimte en slagkracht beschikt om zijn rol en verantwoordelijkheid ook in de toekomst optimaal waar te maken. Wanneer de leden van het CDA mij uitnodigen niet alleen te redeneren vanuit de behoeften van de stad, maar evenzeer vanuit de behoeften en wensen van de randgemeenten, dan is mijn antwoord dat de gepresenteerde tegenstelling mij niet aanspreekt. Niet alleen de grote stad, maar ook de burens van de grote stad hebben belang bij het goede functioneren van die stad. Wanneer de grote stad geconfronteerd wordt met problemen, of wanneer hier kansen en potenties onbenut blijven, dan heeft dat ook zijn weerslag op de buurgemeenten.

De leden van het CDA vroegen in hun inbreng informatie over de, zoals deze leden aangeven, «problematisch geduide situatie», opdat de effectiviteit van de voorgestelde herindeling kan worden beoordeeld. De leden van de fracties van GroenLinks, D66, de SGP, RPF/GPV, de SP en het lid van de OSF stelden eveneens vragen over de problemen, die door de samenvoeging worden opgelost. De fractie van GroenLinks maakte hierbij uitdrukkelijk onderscheid tussen problemen van de gemeente Utrecht en regionale problemen.

In de eerste plaats kampt Utrecht met een typische grootstedelijke problematiek. De problematiek is velerlei, evenzeer als de oorzaken waarnaar de leden van de SP-fractie vragen. In een stad met een omvang als Utrecht is de intensiteit van de problematiek navenant groot. De verwevenheid van probleemgebieden maakt bovendien de noodzaak van een consequente bestrijding van de problematiek extra klemmend. Utrecht dient optimaal over de middelen te beschikken om de problematiek aan te pakken. Direct en indirect. De commissie Montijn heeft de verschillende grotestadsproblemen al concreet opgesomd: de onevenwichtige bevolkingssamenstelling, de te laag of verkeerd geschoolde beroepsbevolking, waaronder veel allochtonen met een gebrekkige kennis van het Nederlands, de hoge werkloosheid en de slecht werkende arbeidsmarkt, een verouderd en verwaarloosd woningbestand, verkeerscongestie, vandalisme en criminaliteit. Tegenover deze opsomming kan de constatering worden gedaan, dat een groot deel van het inkomen dat

in de grote stad wordt verdiend, daarbuiten wordt besteed. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in dit verband verwezen naar een «tweedeling» tussen de stad en de omgeving. Sinds de commissie Montijn heeft zich op internationaal niveau, op nationaal niveau en ook op het niveau van de stad en van de regio Utrecht een positieve economische ontwikkeling voltrokken. Een forse economische groei, die zich ook heeft vertaald in een indrukwekkende toename van werkgelegenheid. Tegelijkertijd is de analyse van de commissie Montijn onverminderd actueel. Want de gesignaleerde positieve ontwikkelingen slaan niet neer in alle wijken van de stad. Er zijn zelfs wijken waar de werkloosheid nog steeds toeneemt; waar het voor langdurig werklozen steeds moeilijker is een baan te vinden. Juist in deze wijken concentreren zich ook andere achterstanden: op de terreinen van gezondheid, van volkshuisvesting, van opleidingsniveau, etc. De gemeente Utrecht staat ook vandaag voor de opgave om – samen met vele andere betrokken spelers de genoemde problemen aan te pakken en positieve ontwikkelingen, die op regionaal en grootstedelijk niveau zichtbaar zijn, te vertalen naar alle delen van de stad. Het is van vitaal belang, dat noodzakelijke binnenstedelijke ontwikkelingen in directe samenhang met andere voor de stad dynamische ontwikkelingen op nieuwe locaties kunnen worden geregisseerd en gerealiseerd. Dat geldt bij uitstek voor de vraag- en aanbodzijde op de woonmarkt, voor de vraag- en aanbodzijde op de arbeidsmarkt en voor de vraag en het aanbod van tal van voorzieningen. De voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern schept voorwaarden voor positieve ontwikkelingen. In antwoord op de leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV, welke rol financiële aspecten hier spelen, dan is het antwoord dat dat een indirecte rol betreft: de grotere omvang van de nieuwe gemeente Utrecht maakt, dat het draagvlak en dus ook het financieel draagvlak – voor voorzieningen en positieve ontwikkelingen wordt versterkt. Wanneer de leden van de fracties van GroenLinks en de SP de vraag stellen welke grootstedelijke problemen de samenvoeging oplost, dan kan ik deze vraag strikt genomen niet rechtstreeks beantwoorden. Wel kan ik vaststellen, dat de gemeente Utrecht na de herindeling over nieuwe en belangrijke middelen beschikt om de genoemde problemen te bestrijden. De zorg, die het lid van de OSF tot uitdrukking brengt, dat de grootstedelijke problematiek over een groter gebied wordt uitgesmeerd kan ik niet delen. Ik heb de overtuiging, dat door de samenvoeging de bestrijding van de grootstedelijke problematiek integendeel effectiever kan worden en dat die problematiek in de nieuwe gemeente Utrecht dus sneller zal verminderen.

Van de grootstedelijke problematiek kan de ruimtelijke problematiek van Utrecht tot op zekere hoogte worden onderscheiden. Een problematiek die eveneens reeds door de commissie Montijn speciaal bij Utrecht (en bij Den Haag) is onderkend. Op deze problematiek zijn de leden van de fracties van het CDA, GroenLinks, D66 en de SP nader ingegaan. De leden van de CDA-fractie vroegen welke bijdrage de samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern levert aan de huisvestingsproblemen van Utrecht. De leden van de fractie van GroenLinks stelden in meer algemene termen de vraag welke problemen worden opgelost, terwijl de leden van de SP-fractie vroegen waarom de herindeling een oplossing zou zijn voor de ruimtenood van de stad Utrecht. Bij aanvaarding van het voorliggende voorstel zal de locatie Leidsche Rijn volledig binnen de grenzen van de gemeente Utrecht komen te liggen. In combinatie met de provinciale grenscorrectie, waardoor de nu in de gemeente Nieuwegein gelegen polder Rijnenburg eveneens deel van de nieuwe gemeente Utrecht gaat uitmaken, zal de stad Utrecht – op basis van de huidige inzichten – voor een periode van circa 20 jaar de woningbouwbehoeften van de stad en de regio kunnen opvangen. Vanuit de grootstedelijke betekenis en regionale functie van de gemeente Utrecht

is het van groot belang, dat zij hiertoe in staat is. Ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe en noodzakelijke bedrijventerreinlocaties zal de gemeente Utrecht eveneens in staat zijn haar stedelijke en regionale verantwoordelijkheid te nemen. Deze dynamische ontwikkelingen kunnen plaatsvinden in nauwe samenhang met economische ontwikkelingen in de binnenstad en met processen van herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen elders. De provinciale grenscorrectie, waardoor het bedrijventerrein Lage Weide – gelegen ten zuiden van de N 230 – van Maarssen naar Utrecht overgaat, accentueert de betere regiemogelijkheden waarover de nieuwe gemeente Utrecht zal beschikken. Wanneer de leden van de fractie van D66 niettemin stellen, dat de herindeling geen oplossing aanreikt voor de ruimteproblemen van de stad Utrecht, kan ik dit volgen in die zin, dat door een wijziging van bestuurlijke grenzen geen nieuwe, fysieke ruimte ontstaat. Die stelling laat onverlet, dat wanneer sprake is van ruimtelijke schaarste – met concurrerende gewenste functies in de sfeer van wonen, werken, groen en recreëren – het grote voordelen heeft, alle relevante locaties met potentie voor ontwikkeling of herontwikkeling binnen de grenzen van één gemeente te brengen. Met name waar het een centrumgemeente betreft is dit een expliciet uitgangspunt binnen het geldende herindelingsbeleid. Hierdoor ontstaan de beste voorwaarden om tot een optimale ruimtelijke invulling te komen, voor elk van de genoemde functies.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen uitdrukkelijk aandacht voor de wijze waarop de locatie Leidsche Rijn op dit moment in ontwikkeling is. Zij verwezen naar het voorspoedig verloop van de ontwikkeling van het Vleutense deel, dat tot stand komt geheel volgens afspraken met de gemeente Utrecht. Het lid van de OSF benadrukte de constructieve en creatieve samenwerking van de kant van de gemeente Vleuten-De Meern. Met deze leden constateer ik, dat deze gemeente over het geheel genomen inderdaad een positieve inspanning heeft geleverd. Graag voeg ik daar direct aan toe, dat de geboekte resultaten in het huidige Utrechtse deel bepaald niet minder zijn. Die laatste constatering is van bijzondere betekenis, omdat in dit deel ook een aantal voorzieningen wordt gerealiseerd dat bedoeld is voor de gehele Leidsche Rijn. De te waarden inspanningen van de gemeente Vleuten-De Meern laten onverlet, dat – in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie over de perspectieven van het succesvol afronden van de locatie het belangrijke voordelen heeft wanneer de verdere ontwikkeling in één bestuurlijke hand wordt gelegd. Die ontwikkeling neemt haar beslag in de periode tot circa het jaar 2015. In die periode zullen nog vele beslissingen genomen moeten worden: over de ontwikkeling van deellocaties, over nadere invullingen en preciseringen binnen de locatie, over tal van voorzieningen. Bovendien ligt het in de rede, dat gedurende zo'n lange periode als gevolg van externe omstandigheden op onderdelen heroverweging zal plaatsvinden. Dit alles uiteraard met inachtneming van het vastgestelde Masterplan Leidsche Rijn.

Het lid van de OSF heeft bijzondere aandacht gevraagd voor het streven naar woonmilieudifferentiatie en hierbij de vraag gesteld of de voorgestelde samenvoeging hier een verstorende invloed zal hebben. Voor deze zorg bestaat naar mijn overtuiging geen grond. Met dit lid ben ik van mening, dat zich inderdaad interessante keuzemogelijkheden voordoen voor de woonconsument. Die keuzemogelijkheden doen zich echter ook voor binnen het «Vleutense» aanbod van Leidsche Rijn en binnen het «Utrechtse» aanbod van Leidsche Rijn. Met vertrouwen zie ik tegemoet hoe ook bij de verdere ontwikkeling van de gehele Leidsche Rijn – binnen de nieuwe gemeente Utrecht – ruimte zal bestaan voor differentiatie en diversiteit.

Niet alleen in het kader van de ontwikkeling van Leidsche Rijn pleiten argumenten voor samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. Waar zich nu ten westen van de huidige stad Utrecht als het ware een nieuwe stad, een nieuwe gemeenschap ontwikkelt, is het van belang dat die gemeenschap samenhang krijgt. Het ligt niet in de rede om zo'n nieuwe gemeenschap van het begin af aan te doorsnijden door een bestuurlijke grens. Het lid van de OSF verwees in zijn inbreng naar het grote park tussen het Utrechtse en het Vleutense deel van Leidsche Rijn, het Rijnsche Park. Dit park is inderdaad een markant en waardevol element in de stedenbouwkundige opzet van de gehele locatie. Het spreekt echter meer aan om dit groen aan te duiden als «*Centraal Park*» waaromheen een nieuwe stad tot ontwikkeling komt, dan als buffer die een administratieve grens moet markeren. Naar mijn mening is het wenselijk de Leidsche Rijn ook in bestuurlijk opzicht tot één nieuwe gemeenschap te smeden.

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA hebben mij in dit verband vragen gesteld naar aanleiding van het convenant, dat de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern inmiddels hebben gesloten. De afspraken, die de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern hebben gemaakt, beschouw ik inderdaad als een goede start. De twee gemeentebesturen geven er blijk van dat een bestuurlijke vormgeving voor de gehele Leidsche Rijn, samen met de kernen Vleuten en De Meern, als wenselijk wordt gezien. De verantwoordelijkheid voor deze keuze en voor de nadere uitwerking ligt ook bij de huidige gemeentebesturen, respectievelijk het nieuw te vormen gemeentebestuur van Utrecht, en niet bij de regering of de wetgever. Niettemin acht ik het heel wel voorstelbaar, dat in de toekomst op de nu gemaakte afspraken inzake het wijkgericht werken – met een wijkcommissie en een wijkbureau – verder zal worden gebouwd. Dan zou een stelsel van binnengemeentelijke decentralisatie of zelfbeheer in beeld kunnen komen waar nadrukkelijker de participatie en verantwoordelijkheid van de bewoners van de Leidsche Rijn zelf een plaats krijgt. De directe betrokkenheid van de bewoners zelf is naar mijn overtuiging de beste waarborg om op dit niveau gemeenschapsvorming te bevorderen.

Voor wat betreft de directe betrokkenheid van burgers hebben de leden van de SP-fractie nog de vraag gesteld, of de inwoners van de gemeente Utrecht specifiek zijn geraadpleegd over de herindeling, en hoe de regering het draagvlak onder de bevolking voor de voorgestelde samenvoeging beoordeelt. Van enige vorm van directe volksraadpleging onder de Utrechtse bevolking over de samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern is mij niets bekend. De gemeenteraad van Utrecht heeft met regelmaat zijn steun voor de samenvoeging tot uitdrukking gebracht. Ik heb geen enkele reden te twifelen aan de representativiteit van deze gemeenteraad en de wijze waarop deze raad in dit verband haar vertegenwoordigende functie uitoefent. Ten aanzien van de raden van de andere bij de voorgestelde herindeling betrokken gemeenten heb ik evenmin twijfel over de representativiteit. In de gemeente Vleuten-De Meern wordt die ook geïllustreerd met de uitkomst van de door de leden van de SP-fractie aangehaalde volksraadpleging. Bij herindelingsdiscussies en -procedures komt het geregeld voor, dat belangen en doelstellingen in het geding zijn, die de grenzen van de deelnemende gemeenten overstijgen. Hoe belangrijk de opvattingen onder de bevolking – respectievelijk de standpunten van de betrokken gemeenteraden – voor de regering ook zijn, op enig moment in de herindelingsprocedure zal een knoop moeten worden doorgehakt en daarvoor staan de regering en de Staten-Generaal in hun rol als medewetgever.

Voor de samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern pleiten belangrijke en positieve overwegingen, zoals hiervoor uiteengezet.

Die nemen niet weg, dat de opheffing van de gemeente Vleuten-De Meern ingrijpend is. Bij deze opheffing staan de leden van de fracties meer of minder uitvoerig stil. Hoe ingrijpend ook, de opheffing is wel een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor gemeentelijke herindeling als bestuurlijke oplossing voor de grootstedelijke en ruimtelijke problematiek van Utrecht, zoals in 1997 gemaakt door het kabinet en bevestigd in de Tweede Kamer. Wanneer de leden van de CDA-fractie mij vragen, waar ik «het toekomstig disfunctioneren van de gemeente Vleuten-De Meern» denk te zien, kan ik dat niet beantwoorden. Zo'n disfunctioneren is niet aan de orde. De gemeente Vleuten-De Meern heeft de afgelopen jaren op zichzelf nimmer aanleiding gegeven het voortbestaan ter discussie te stellen. Mijn antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie, of bij de gemeente Vleuten-De Meern thans sprake is van zwak bestuur of van een gebrek aan bestuurlijke kracht, is dan ook ontkennend. Met de fractie van GroenLinks ben ik eens, dat de schaal evenmin als het functioneren van de gemeente Vleuten-De Meern, directe aanleidingen zijn om dit voorstel te doen. Negatieve overwegingen jegens de gemeente Vleuten-De Meern zijn geenszins aan de orde. Aan de orde is wèl de positieve keuze voor gemeentelijke herindeling van de stad Utrecht ten behoeve van de levensvatbaarheid van het stedelijk gebied als geheel. En bij die keuze resteert geen reële plaats voor een zelfstandige gemeente Vleuten-De Meern.

Brief van de gemeente Vleuten-De Meern

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vleuten-De Meern heeft zich middels een brief d.d. 31 mei 2000 tot de leden van de Eerste Kamer gewend. Om een goed afgewogen eindoordeel te kunnen vellen vroegen de leden van de VVD-fractie mij feitelijk in te gaan op de in deze brief gedane beweringen. Hieronder reageer ik systematisch op onderdelen van de brief die cursief zijn aangegeven. Ik realiseer me, dat verschillende aspecten zoals aangesneden in de brief reeds eerder in deze memorie zijn besproken.

«Op toezeggingen van de overheid mag men verwachtingen bouwen.... Tijdens het debat verweet de minister Vleuten-De Meern dat zij zich door de toezeggingen en gewekte verwachtingen onterecht een beeld heeft gevormd over blijvende zelfstandigheid.»

Natuurlijk moet er op toezeggingen van de overheid gebouwd kunnen worden. Alleen is het mogelijk dat toezeggingen niet zo hard zijn als wel beweerd werd. Tijdens genoemd debat heb ik bijvoorbeeld gerefereerd aan een officieel verslag van het open overleg waarin de verantwoordelijke gedeputeerde heeft benadrukt geen voorschot te nemen op verdere bestuurlijke discussies. Het letterlijke citaat heb ik hiervoor reeds aangehaald, maar wil ik in het verband van de brief van de gemeente Vleuten-De Meern herhalen: «dat de ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke organisatie moeilijk zijn te voorspellen en dat in feite grenzen in die zin geen vaste toekomstwaarde hebben». Ik heb daaraan in het debat toegevoegd dat als dit soort overwegingen al in 1993 met Vleuten-De Meern is gewisseld, het geen pas geeft om nu over gewekte verwachtingen voor het tegendeel te spreken. Overigens kan het natuurlijk ook zo zijn dat de omstandigheden zo ingrijpend wijzigen dat de overheid genoodzaakt is zijn inzet te wijzigen. Dat is met name het geval toen het perspectief van de stadsprovincie wegviel. Hieronder ga ik daar nader op in.

«Ook nieuwste argument «niet doorgaan van stadsprovincie» biedt geen grond voor herindeling...»

Ik ben het niet eens met deze opvatting: juist door het niet doorgaan van de stadsprovincie veranderde het perspectief van de gemeente Utrecht en omstreken ingrijpend en drastisch. Het kan niet zo zijn dat, – en dat is herhaaldelijk uitgebreid en omzichtig beargumenteerd als de stadsprovincie wordt afgeblazen in 1997, het alternatief gemeentelijke herindeling op een voor de gemeente Utrecht marginale wijze zou worden ingevuld.

In het BoN-traject was een toekomst geschetst waarin een sterk regionaal bestuur werd gevormd; een grenscorrectie ten gunste van de gemeente Utrecht was in die constellatie voldoende. Na 1995 werd een fase ingeluid waarbij gemeentelijke herindeling als *alternatief* voor het regionaal bestuur c.q. stadsprovincievorming in beeld kwam. Het alternatief van herindeling had uiteraard een andere strekking dan de grenswijziging tussen Utrecht en Vleuten-De Meern, die inmiddels per 1-1-1995 was geëffectueerd.

Na een versnelde evaluatie is in 1997 in het Kabinetsstandpunt bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden vastgesteld (kamerstukken II, 1996/97, 25 287, nr. 1) dat concludeerde dat de vorming van een stadsprovincie Utrecht bij geen enkele schaal een optimale bestuurlijke situatie oplevert. Met het alternatief van gemeentelijke herindeling zouden in ieder geval de voor de stedelijke functies te ontwikkelen gebieden binnen de grenzen van de centrumgemeente gebracht moeten worden. Dit keerpunt in 1997 leidde ertoe dat de provincie inzette op een herindeling voor de stad Utrecht van een substantiële omvang.

In de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op de vraag of een samenvoeging van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern noodzakelijk, respectievelijk voldoende is. Daarin is aangegeven dat het eerste antwoord voluit bevestigend is, maar dat er veeleer vraagtekens geplaatst zouden kunnen worden bij de tweede. Zeker vanuit ruimtelijk perspectief had ik me ook kunnen voorstellen dat er gelet op de prognoses op de langere termijn in een eerder stadium was gekozen voor een ruimere oplossing.

«Minister slecht op de hoogte van Masterplan Leidsche Rijn»

In verband met het Masterplan Leidsche Rijn heb ik hiervoor reeds in reactie op verschillende vragen uitvoeriger mijn visie ten aanzien van Leidsche Rijn neergezet. In de stedenbouwkundige opzet van de gehele locatie zie ik het Rijnsche Park eerder als een «Centraal Park», met een samenbindende functie voor het totale omliggende gebied, dan als een administratieve scheidslijn of buffer. Overigens zie ik geen enkele belemmering om ook binnen één gemeentelijk bestuur te streven naar diversiteit in karakters voor de verschillende wijken. Dat gebeurt in vele gemeenten en dat maakt steden interessant.

«Oplossing grootstedelijke problematiek is – ondanks beweringen van minister – niet te vinden in herindeling van Vleuten-De Meern»

In antwoord op vragen van het merendeel van de fracties ben ik eerder in deze memorie uitgebreid ingegaan op de grootstedelijke problematiek van Utrecht. Natuurlijk is de samenvoeging met Vleuten-De Meern niet de enige en uitsluitende oplossing voor dit samenstel van problemen. Het kabinet zet de aanval in op vele terreinen. Ik noem u het grotestedenbeleid van mijn collega Van Boxtel. Ik herhaal nog eens de conclusie van mijn betoog: het is van groot belang dat de binnenstedelijke ontwikkelingen in samenhang met andere voor de stad dynamische ontwikkelingen op nieuwe locaties kunnen worden geregisseerd en gerealiseerd.

«Kort geding: belangen van Vleuten-De Meern zouden voldoende behartigd worden in het Arhi-traject. Alleen de geschiedenis leerde anders....»

In de uitspraak van het kort geding waaraan hier wordt gerefereerd heeft de president van de rechtbank uitgesproken dat de gemeente Vleuten-De Meern zich niet op het Vinex-uitvoeringsconvenant kan beroepen om een herindelingsprocedure te verhinderen. In de Wet arhi is een procedure vastgelegd die voor betrokken gemeenten een minimum zorgvuldigheid garandeert. Ook is een aantal procedures met betrekking tot herindelingsprocessen opgenomen in de Gemeentewet. Deel van de herindelingsprocedure vormt de mogelijkheid een verzoek om een oordeel te doen aan de minister over de tot dan toe gevoerde provinciale procedure. De gemeente Vleuten-De Meern heeft dit verzoek op grond van artikel 285 van de Gemeentewet gedaan. De commissie van onafhankelijke deskundigen hoort de gemeente en de provincie en formuleert een advies aan de minister. In het oordeel kan de minister dit oordeel volgen of er van afwijken. Centrale vraag in de advisering is van de commissie is of in de overwegingen die aan het voorstel van gedeputeerde staten ten grondslag liggen dan wel bij de voorafgaande procedure aan het belang van de gemeente voldoende recht is gedaan. Hoofdzakelijk richt de commissie zich op de procedure, want dit verzoek om een oordeel kan alleen gedaan worden vóór de inhoudelijke vaststelling van de ontwerp-regeling door provinciale staten. De commissie bekijkt of gemeenten op voldoende momenten de mogelijkheid hebben gehad om hun standpunt voor het voetlicht te brengen. In dit geval heeft de toenmalige staatssecretaris Van de Vondervoort in afwijking van het advies van de commissie geoordeeld dat aan het belang van de gemeente Vleuten-De Meern voldoende recht is gedaan in de overwegingen en in de procedure van de provincie. Dat deze conclusie niet een op een loopt met de opvattingen van Vleuten-De Meern mag duidelijk zijn, maar het is ontegenzeggelijk dat bij de bestuurlijke keuze van gedeputeerde staten, daarna van provinciale staten, van de minister van BZK én van de leden van de Tweede Kamer, de positie en de belangen van Vleuten-De Meern zijn meegewogen.

Positie van andere buurgemeenten van Utrecht

De leden van de D66-fractie vroegen waarom gelet op de doelstellingen voor de stad Utrecht een samenvoeging met Vleuten-De Meern wel en met andere randgemeenten minder nodig is. De leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV achtten het merkwaardig, dat andere gemeenten, zoals Nieuwegein, IJsselstein, Houten en Maarssen niet met Utrecht worden samengevoegd. Herindelingsvarianten zoals door deze leden worden gesuggereerd zijn inderdaad in de voorafgaande herindelingsprocedure aan de orde gesteld. Waar de gemeente Utrecht heeft moeten vaststellen, dat een stadsprovincie niet haalbaar zou zijn, heeft ze vervolgens argumenten voor een grootschaliger gemeentelijke herindeling en in feite voor een agglomeratiegemeente aangevoerd. Een dergelijk type van herindeling werd in eerdergenoemd kabinetsstandpunt Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden (kamerstukken II, 1996/97, 25 287, nr. 1) van de hand gewezen. De provinciale herindelingsprocedure was dan ook niet gericht op het concept van de agglomeratiegemeente, maar veeleer op een voorstel waarbij de gemeente Utrecht haar rol als grote stad en functie als centrumgemeente voor een langere periode zou kunnen waarmaken. Een belangrijk verschil tussen enerzijds de gemeente Vleuten-De Meern en anderzijds de andere genoemde buurgemeenten van Utrecht is, dat zich juist op het grondgebied van de gemeente Vleuten-De Meern de voor het grootstedelijk gebied dynamische ontwikkelingslocaties concentreren.

Vanuit de doelstelling van de provincie Utrecht voor de stad Utrecht is het logisch, dat de voorgestelde samenvoeging wordt gecompleteerd met de eerder genoemde grenscorrecties tussen enerzijds de gemeente Utrecht en anderzijds de gemeenten Maarsse en Nieuwegein. De fractie van GroenLinks heeft bijzondere aandacht gevraagd voor de grenscorrectie waarbij de polder Rijnenburg van Nieuwegein naar Utrecht overgaat. De locatie Rijnenburg wordt door de provincie in de periode 2010–2020 een functie voor woningbouw toegedacht. Op grond van het vigerende rijksbeleid heeft de polder thans een functie, die past in het Groene Hart. De gemeentelijke indeling van deze doet daar niet aan toe of af. Door de grenscorrectie wordt een bestuurlijk kader geboden waardoor bij een eventuele functieverandering op termijn gewaarborgd is, dat daarbij behorende ontwikkelingen binnen de gemeente Utrecht tot stand zullen komen. De grenscorrectie in aansluiting op de samenvoeging van Utrecht en Vleuten-De Meern verkleint de kans, dat binnen afzienbare termijn een discussie over de gemeentelijke indeling van de stad Utrecht wordt heropend. In antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks hoe de coördinatie terzake van deze polder geregeld is, kan ik melden, dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel ten aanzien van dit aspect afstemming heeft plaatsgevonden.

Toekomstige regionale samenwerking?

De voorgestelde herindeling biedt goede voorwaarden voor de effectieve aanpak van problemen op grootstedelijk en regionaal niveau. De nieuwe gemeente Utrecht kan vele opgaven ter hand nemen op de terreinen van bijvoorbeeld ruimtelijke inrichting, economisch beleid en volkshuisvesting waarvan de effecten een uitstraling hebben tot ver buiten de nieuwe gemeente. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld, dat een aantal regionale onderwerpen speelt, dat niet aansluit bij de schaal van de nieuwe gemeente. De leden van de fracties van de VVD en de PvdA vroegen naar de toekomst van de Kaderwet bestuur in verandering in relatie tot het nu voorliggende herindelingsvoorstel. De gemeenschappelijke regelingen op grond waarvan de zeven kaderwetgebieden hun taken vervullen en bevoegdheden uitoefenen zijn ingevolge artikel 31, derde lid, van de Kaderwet bestuur in verandering in 1998 bij koninklijk besluit voor ten hoogste vier jaar verlengd. De formele beëindiging van deze regelingen tussen 1 januari 2003 en 1 juni 2003 doet de vraag rijzen op welke wijze na die periode het beste invulling kan worden gegeven aan de uitoefening van de taken en bevoegdheden uit de Kaderwet bestuur in verandering. Die vraag moet de komende tijd door de gemeenten in de kaderwetgebieden, de betrokken provincies en door de regering worden beantwoord. Ik acht het van groot belang dat de verworvenheden van de regionale samenwerking in ieder geval behouden blijven. Vanuit die context is het denkbaar dat de kaderwetgebieden ook in de toekomst een rol vervullen bij de ontwikkeling en uitvoering van (nieuwe) beleidsopgaven die op regionaal niveau in de stedelijke gebieden (gaan) spelen. Ten aanzien van het kaderwetgebied Utrecht is indertijd een keuze tussen herindeling en de vorming van een sterk regionaal bestuur gemaakt. De onderhavige herindeling laat onverlet dat op verschillende gemeentegrensoverstijgende beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer, milieu, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening tussen de gemeenten in dit sterk samenhangende stedelijk gebied duurzaam zal moeten worden samengewerkt. De constatering van de leden van de fractie van GroenLinks wees ook in die richting. Het is in eerste instantie aan de gebieden zelf om over de bestuurlijke samenwerking na de effectuering van de herindeling gedachten te ontwikkelen.

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