

25 234

Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedure bepalingen)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 februari 1998

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag. De leden van de VVD-fractie konden zich blijkens het verslag vinden in de doelstellingen van het wetsvoorstel. Ook de leden van de fractie van D66 zagen in het wetsvoorstel een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. De leden van de fractie van het CDA en de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV hadden echter met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Ook de leden van de fractie van de PvdA hadden bedenkingen bij het wetsvoorstel. De GroenLinks-fractie betwijfelde de noodzaak van de wetswijziging. Ik hoop in deze nota de aangegeven bedenkingen en bezwaren tegen het voorstel te kunnen wegnemen. Bij de beantwoording van de verschillende vragen is getracht deze zoveel mogelijk onderwerpsgewijs te behandelen.

1. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie waren van oordeel dat met het wetsvoorstel wordt beoogd de materiële verantwoordelijkheid van de wetgever voor de inhoud van het herindelingsbeleid te vergroten. Dit zou volgens deze leden betekenen, dat ingevolge de voorgestelde wetswijziging de regering door de beide Kamers der Staten-Generaal meer zal worden aangesproken op wetsvoorstellen tot herindeling en dat daarbij van marginale toetsing geen sprake meer zal zijn.

Voor de goede orde zou ik er allereerst op willen wijzen dat ook bij de totstandkoming van de huidige Wet arhi (Wet algemene regels herindeling) niet werd beoogd te komen tot een «marginale toetsing» van herindelingsvoorstellen. De wetgever draagt ook in de huidige situatie de volle verantwoordelijkheid voor herindelingswetten en is volledig bevoegd. In de praktijk is echter de indruk ontstaan dat de eindverantwoordelijkheid feitelijk bij de provincies ligt. Ik meen dat de opzet en de terminologie van de huidige Wet arhi aan deze perceptie hebben bijgedragen. De voorgestelde wetswijziging heeft daarom tot doel de formele bevoegdheidsverdeling bij gemeentelijke herindeling, ook materieel duidelijk tot uitdrukking te doen komen in de Wet arhi. Dat betekent dat in de wettekst helder moet worden weergegeven dat bij wijzigingen van de gemeentelijke indeling de provincie een belangrijke voorbereidende en adviserende taak heeft, maar dat de wetgever

beslissingsbevoegd is en daarvoor volledige eindverantwoordelijkheid draagt. Het gaat derhalve niet om een wijziging van de bevoegdheidsverdeling, maar om een duidelijke onderlinge afbakening van de bevoegdheden.

De leden van de VVD-fractie kan dus geantwoord worden dat het wetsvoorstel beoogt dat over de bevoegdheidsverdeling geen discussie meer behoeft plaats te vinden en dat misverstanden daaromtrent worden tegengegaan.

De leden van de fractie van de PvdA vreesden, dat de nieuwe duidelijkheid in de bevoegdheden van de verschillende actoren bij gemeentelijke herindeling tot een politisering van herindelingsvoorstellen leidt. Zij stelden dat er in het algemeen weinig tegen politisering is in te brengen, maar dat juist als de erfenis van Thorbecke in het geding is, men de tijd moet nemen om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren. Voorzover deze leden stellen dat gemeentelijke herindeling onderwerp is van politiek debat, ben ik het daar volstrekt mee eens. Maar dat is nu ook reeds het geval en het onderhavig wetsvoorstel zal daar geen wijziging in aanbrengen. Dat is immers inherent aan gemeentelijke herindeling. Ik meen dat gemeentelijke herindeling waar het betreft de inrichting van de bestuurlijke structuren, onderwerp moet zijn van democratische besluitvorming en wel op nationaal niveau. Dat is ook in de Grondwet bepaald.

2. Het beleidskader gemeentelijke herindeling

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of het niet verstandig zou zijn een nieuw beleidskader te formuleren. Deze leden meenden dat bij een nieuwe wet ook een nieuw beleidskader hoort. Een nieuw beleidskader zou de eenduidigheid tussen de provinciale voorstellen kunnen bevorderen.

Anders dan deze leden, zie ik geen direct verband tussen het onderhavige wetsvoorstel tot aanpassing van de herindelingsprocedures en het Beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid. De Wet arhi regelt de wijze waarop gemeentelijke herindelingsvoorstellen tot stand worden gebracht. Het beleidskader, dat dateert van 15 september 1995, bevat de uitgangspunten die het kabinet voor gemeentelijke herindelingsvoorstellen hanteert¹. Dat gebeurt onafhankelijk van de vraag of de voorgestelde wijziging van de Wet arhi in werking treedt. Niet valt in te zien waarom het beleid nu als gevolg van de wetswijziging aanpassing zou behoeven.

Een ander punt is of er niet meer eenduidigheid gerealiseerd zou moeten worden tussen de door provincies te ontwikkelen herindelingsvoorstellen. Een beleidskader dat de uitgangspunten en doelstellingen van gemeentelijke herindeling formuleert, impliceert dat er binnen dat kader een zekere invullingsruimte bestaat. Beperking van die invullingsruimte om meer éénduidige voorbereiding te bewerkstelligen zou vereisen dat een zeer strikt en gedetailleerd beleidskader wordt vastgesteld. Ik meen dat dat niet wenselijk is. Het zou aan het belang van de provinciale voorbereidingen tekort doen. De provincie moet immers met inachtneming van de (inter)gemeentelijke en regionale context een in die situatie passend advies kunnen uitbrengen.

De leden van de VVD-fractie stelden in het verlengde daarvan de vraag of het niet verstandig zou zijn om de inmiddels ingediende provinciale voorstellen thans even te laten liggen en te bezien of deze passen in een nieuw te formuleren beleidskader. Omdat er, zoals gezegd, geen direct verband bestaat tussen de voorgestelde wetswijziging en het beleidskader, kan deze vraag ontkennend beantwoord worden.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks brachten het herindelingsbeleid ter sprake. Zij refereerden aan inhoudelijke discussies in de Eerste Kamer over gemeentelijke herindeling en wilden horen wanneer de regering denkt een inhoudelijke discussie te starten. Ook deze leden zou ik

¹ Kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 111.

er allereerst op willen wijzen dat er geen directe relatie is tussen het wetsvoorstel en het rijksbeleid gemeentelijke herindeling. De Wet arhi is een procedurewet die de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling regelt en die overigens ook voorschriften bevat over de implementatie van een herindeling. Het rijksbeleid is neergelegd in het genoemde beleidskader waarover in brede zin is beraadslaagd. Voorts zal ieder concreet wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in de beide Kamers der Staten-Generaal worden behandeld en aanleiding kunnen geven tot discussie.

3. De adviesrol van de provincie

De leden van de VVD-fractie memoreerden de situatie van vóór de Wet arhi waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken een grotere daadwerkelijke verantwoordelijkheid had voor het herindelingsbeleid. Zij wezen er op dat toen in goede samenspraak tussen provincies en het Rijk voorstellen werden ontwikkeld en dat zulks op ambtelijk niveau zodanig geschiedde dat gezamenlijk wetsvoorstellen werden geformuleerd. Op deze wijze werden – zo stelden de leden van de VVD-fractie – verschillen van opvatting tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de provinciebesturen via intern onderling overleg opgelost en aldus werd de adviesrol van de provinciebesturen inhoud gegeven. Deze leden verzochten de regering om een reactie op een dergelijke werkwijze. Ook in de huidige situatie is altijd sprake van een goede ambtelijke samenwerking tussen het ministerie en de provincie. Het betreft dan met name de fase van de departementale voorbereiding van een wetsvoorstel. Ik meen echter dat ambtelijk overleg toch iets geheel anders is dan inhoud geven aan de adviesrol van het provinciebestuur. Provinciale advisering aan de rijksoverheid is een bestuurlijke aangelegenheid en dat geldt zeker als het gaat om advisering inzake gemeentelijke herindeling. Het ambtelijk overleg is niet gericht op het bereiken van overeenstemming over de inhoud van het herindelingsvoorstel. Ik meen dat een onafhankelijke adviesrol van de provincie het meeste recht doet aan de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur in dezen.

Volgens de leden van de VVD-fractie zou bij de door hen beschreven werkwijze beter hebben gepast het oorspronkelijke regeringsvoorstel om de adviestaak aan gedeputeerde staten toe te delen en niet aan provinciale staten. Zij vroegen de regering om een visie daaromtrent. De leden van de PvdA-fractie waren overigens verheugd over het amendement van de Tweede Kamer, dat provinciale staten zich kunnen blijven uitspreken over het provinciale advies.

Zoals reeds aangegeven, wordt met het wetsvoorstel beoogd duidelijkheid te scheppen omtrent de formele verantwoordelijkheidsverdeling bij gemeentelijke herindeling en om daarbij de adviesfunctie van de provincies helder in de wettekst tot uitdrukking te brengen. Om die reden werd in het oorspronkelijke wetsontwerp het voorstel gedaan om herindelingsadviezen te laten vaststellen door gedeputeerde staten. Met dat voorstel werd in dat opzicht teruggegaan naar de, ook door de leden van de VVD-fractie aangehaalde, situatie van vóór de inwerkingtreding van de Wet arhi toen adviezen door gedeputeerde staten werden vastgesteld. Belangrijke overweging bij het regeringsvoorstel was ook om meer aan te sluiten bij de gebruikelijke systematiek bij advisering, aangezien adviezen aan de rijksoverheid in de regel door gedeputeerde staten worden uitgebracht en niet door provinciale staten. Zoals bekend heeft dit voorstel in de Tweede Kamer tot overwegende bezwaren geleid. De Tweede Kamer was in ruime meerderheid van oordeel dat advisering inzake een zo belangrijk onderwerp als gemeentelijke herindeling aan het hoogste orgaan van de provincie dient toe te komen. Dat was zoals gezegd niet de eerste voorkeur van de regering, maar anderzijds acht ik het niet onoverkomelijk dat dit onderdeel van het oorspronkelijk

wetsvoorstel het in de Tweede Kamer niet heeft gehaald. Ik kan begrip hebben voor het standpunt dat gemeentelijke herindeling een zodanig gewicht heeft dat het hoogste orgaan van de provincie zich daarover moet kunnen uitspreken en dat de adviesrol daarom aan provinciale staten dient toe te komen.

4. De gemeentelijk grenscorrectie

De leden van alle aan het woord zijnde fracties wijdden overwegingen aan de verruiming van het begrip «grenscorrectie». Ingevolge het wetsvoorstel is er nog sprake van een grenscorrectie, indien het betreft een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 15% of meer zal doen toe- of afnemen (artikel 1, eerste lid, onder d). In de huidige Wet arhi is dat 10% van het inwonertal.

De leden van de VVD-fractie waren van mening dat deze verruiming strijdig is met de hoofdlijn van het wetsvoorstel omdat aldus de beslissende bevoegdheid van de provincies groter wordt. Deze leden oordeelden dat zo in betekende mate de belangen van een gemeente kunnen worden geraakt en dat een substantiële wijziging van de bestuurlijke structuren kan optreden. Zij meenden dat, gelet op de in de afgelopen jaren genomen besluiten tot grenscorrectie waarbij het aantal betrokken inwoners meestal onder 1% lag, het thans gekozen percentage fors was. De leden van de CDA-fractie vroegen of de wijziging van 10% naar 15% van het inwonertal geen ongewenste gevolgen heeft en of hiermee niet datgene wat eigenlijk een gemeentelijke herindeling is, in naam verkapt wordt tot grenscorrectie. De oprekking het begrip tot 15% van het inwonertal had ook de PvdA-fractie niet kunnen bekoren. Volgens de leden van de fractie van D66 leek de verruiming, gegeven de feitelijke situatie dat slechts zelden grenscorrecties dichtbij de 10% plaats hebben gevonden, niet nodig. Volgens de fractie van GroenLinks betekent de wijziging een forse achteruitgang in de bescherming van inwoners bij gemeentelijke herindeling. De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen of het gekozen percentage op nog iets anders berust dan een zuiver arbitraire keus en tevens of de regering van mening is dat het verantwoord is om bij een bovengrens van 15%, waarbij het kan gaan om vele duizenden inwoners, het besluit tot een grenscorrectie te nemen buiten verkiezingen om.

Het zal duidelijk zijn dat het niet de keuze was van de regering om voor het begrip grenscorrectie het percentage van het inwonertal te verhogen. Belangrijke bedenking was dat er weinig behoefte lijkt te bestaan aan een verruiming van het begrip. Bij grenscorrecties blijkt het in de regel namelijk te gaan om relatief kleine percentages van de inwonertallen van de betrokken gemeenten en grenswijzigingen met inwonerspercentages tussen de 10 en 15 komen in de praktijk zelden voor. De Tweede Kamer is in meerderheid van oordeel dat de zelfstandige bevoegdheid van gemeenten en met name van provincies om grenscorrectie tot stand te brengen verruimd moet worden. De bevoegdheid tot het vaststellen van grenscorrecties is primair bedoeld voor technische wijzigingen en om bijvoorbeeld onpraktisch geworden grensbelopen aan te passen of grondgebied bestemd als bouwlocatie aan een gemeente toe te voegen. De bevoegdheid is naar het oordeel van de regering zeker niet bedoeld om wijziging van de bestuurlijke organisatie tot stand te kunnen brengen. Bij welk percentage het omslagpunt ligt, is echter niet eenduidig aan te geven. Dat hangt ook af van de concrete situatie en bijvoorbeeld van de omvang of structuur van de betrokken gemeenten. In de beraadslagingen met de Tweede Kamer is gesteld dat ieder percentage arbitrair is. In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV of het gekozen percentage nog op iets anders berust dan een zuiver arbitraire keus, moet gezegd worden dat met arbitrair niet is bedoeld dat

het vaststellen van een percentage willekeurig is of onbezonnen kan geschieden. Bedoeld is dat het niet geobjectiveerd of rekenkundig kan worden vastgesteld, maar dat het een afweging betreft. Ik meen dan dat bij de behandeling van dit onderwerp door de kamer de argumenten voor en tegen een verruiming van het begrip ruimschoots in beschouwing zijn genomen. Dat geldt ook voor het punt dat bij een grenscorrectie geen herindelingsverkiezingen kunnen worden uitgeschreven en dat bij een grenscorrectie betrokken burgers zich pas bij de eerstvolgende verkiezingen over de samenstelling van hun gemeenteraad kunnen uitspreken. De Tweede Kamer is tot een afweging gekomen die ik niet onaanvaardbaar acht.

Bovendien zou ik er op willen wijzen dat het wetsvoorstel als geheel en in samenhang beoordeeld moet worden. Het voorstel voorziet in een verruiming van het begrip grenscorrectie, maar ook in de mogelijkheid voor de minister om een provinciale herindelingsprocedure over te nemen. Evenals de huidige wet voorziet het wetsvoorstel er in dat een gemeentelijke grenscorrectie bij besluit van provinciale staten wordt vastgesteld, maar het kan ook geschieden bij algemene maatregel van bestuur of bij wet. Het is gebruikelijk dat een grenscorrectie door de provincie wordt afgehandeld, maar het is niet bij uitsluiting de bevoegdheid van de provincie. Ik zou dus ook niet op voorhand willen uitsluiten dat – ook gehoord de bedenkingen van uw Kamer – de Minister van Binnenlandse Zaken onder omstandigheden en gelet op de bestuurlijke implicaties van een voorgenomen grenscorrectie, de provincie verzoekt om de provinciale procedure niet af te ronden met een besluit, maar met een herindelingsadvies aan de minister, opdat vervolgens de grenswijziging bij wet kan worden vastgesteld. In dat verband acht ik het ook niet ondenkbaar dat in bijzondere gevallen een lopende procedure tot grenscorrectie door de minister van de provincie wordt overgenomen of dat de minister een procedure van aanvang af zelf voert.

Samengevat ben ik van mening dat het voorstel tot verruiming van het begrip grenscorrectie verdedigbaar is, zeker omdat men het voorstel van wet als geheel in beschouwing moet nemen en beoordelen.

5. Initiatieven van de minister

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen waarom ten aanzien van de initiatiefmogelijkheid voor de minister tot gemeentelijke herindeling, niet is voorzien in een voorafgaande fase, waarin de betrokken provincie wordt uitgenodigd tot het doen van een voorstel of het uitbrengen van een advies ter zake. De leden stelden de vraag of zulks, gezien de decentrale opbouw van de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke indeling, niet voor de hand zou liggen. Zou uitvoering van de (voorgestelde) wet overeenkomstig de door de leden gedane suggestie in strijd zijn met de wet en, zo vroegen deze leden, is de regering dan bereid uitvoering van de wet conform deze suggestie tot vaste beleidslijn te verheffen?

Het wetsvoorstel bevat geen wettelijke regeling omtrent de mogelijkheid dat de minister een provincie uitnodigt een arhi-procedure te starten. Voor de duidelijkheid zou ik er overigens op willen wijzen, dat anders dan in de huidige wet, ook niet meer is geregeld dat gemeenten een provincie kunnen verzoeken een arhi-procedure te starten. Het wetsvoorstel regelt welke bestuursorganen over welke bevoegdheden beschikken. Dat bestuursorganen elkaar kunnen uitnodigen om van bevoegdheden gebruik te maken is vanzelfsprekend en wordt daarom niet meer wettelijk beschreven. Ik meen dat dit vanuit het oogpunt van deregulering reeds een verbetering is. Onder de voorgestelde wijziging van de Wet arhi zal de minister dus een provincie kunnen blijven uitnodigen om een procedure aan te vangen. Maar hij zal ook zelf de procedure kunnen starten. In de regel zal hij in dat geval eerst overleg plegen met het betrokken provincie-

bestuur. Ook dat ligt binnen de bestuurlijke verhoudingen in de rede. Het verschil is dat het geen wettelijke verplichting meer is dat de minister eerst de provincie uitnodigt een arhi-procedure te voeren en dat de minister de procedure slechts zelf ter hand kan nemen als de provincie de uitnodiging formeel afwijst. De minister behoeft dus niet meer als het ware de toestemming van de provincie om zonodig zelf voorbereidingen ter hand te kunnen nemen. In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV kan dus worden gezegd dat het uiteraard past in de normale bestuurlijke verhoudingen dat eerst overleg plaatsvindt en dat daarbij besproken wordt de mogelijkheid dat de provincie de voorbereidingen voor een herindeling ter hand neemt. Onderwerp van een overleg zal veelal zijn een uitnodiging aan de provincie om de procedure te voeren, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn. De minister kan besluiten de procedure zelf te voeren. De regeling in het wetsvoorstel bevat geen wettelijke belemmeringen meer voor de minister om zelf het initiatief te nemen.

Op deze plaats zou ik nog een reactie willen geven op één van de punten in de aan uw Kamer gezonden brief van de gemeente Leidschendam. De leden van de fractie van de PvdA hebben namelijk verzocht om een reactie op deze brief. De in de brief ingebrachte onderwerpen komen in deze nota overigens alle expliciet aan de orde. In de brief wordt gesteld dat de mogelijkheden tot initiatief door de minister, zoals in het wetsvoorstel voorzien, haaks staan op de verhoudingen tussen de diverse bestuurslagen en de historisch gegroeide en aanvaarde verantwoordelijkheden voor de onderscheiden bestuursorganen. Het betreft dan de mogelijkheid voor de minister om zelf een procedure tot herindeling te starten alsook de mogelijkheid om een door de provincie aangevangen procedure over te nemen. De wetgever draagt de eindverantwoordelijkheid voor de inrichting van het decentraal bestuur. Dat is een grondwettelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Ik acht het in overeenstemming met deze bevoegdheidstoedeling dat de minister zonodig en indien daartoe aanleiding bestaat, zelfstandig invulling kan geven aan deze verantwoordelijkheid.

6. De Commissie van onafhankelijke deskundigen

Door leden van verschillende fracties zijn vragen gesteld over de voorgenomen opheffing van de Commissie van onafhankelijke deskundigen. Op dit moment bestaat er voor gemeenten de mogelijkheid om bij de Minister van Binnenlandse Zaken een oordeel in te winnen over de vraag of in de overwegingen die aan het voorstel van gedeputeerde staten ten grondslag liggen dan wel bij de voorafgaande procedure, voldoende recht is gedaan aan het belang van de gemeente. Ter voorbereiding van zijn oordeel wint de minister het advies in van een door hem ingestelde Commissie van onafhankelijke deskundigen. Voorgesteld wordt deze procedure te laten vervallen.

Een overweging daarbij houdt verband met de resultaten van de procedure in de praktijk. De ervaring heeft namelijk geleerd dat in het merendeel van de gevallen, de minister op advies van de commissie heeft geoordeeld dat niet onzorgvuldig was gehandeld. Aangenomen kan worden dat van de toetsing een zekere preventieve werking is uitgegaan. Maar daarmee is natuurlijk niet gezegd, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen, dat juist het enkele bestaan van de commissie ertoe heeft geleid dat in het merendeel van de gevallen de zorgvuldigheid in acht is genomen. De sterke indruk is dat de achtergrond voor het vragen van het oordeel van de minister door gemeenten veelal is gelegen in inhoudelijke bezwaren tegen de voorgestelde herindeling. Dan gaat het dus niet om de behoorlijkheid van de procedure noch om de vraag of aan het belang van de gemeente voldoende recht is gedaan. De oordeelsvorming door de minister is een beslismoment met betrekking tot de behoorlijkheid in de

provinciale procedure, maar in de praktijk worden hieraan ook andere verwachtingen ontleend. Dat leidt onnodig tot onzekerheid. Bovendien is met de procedure als beslismoment weer enige extra tijd gemoeid. Dat zijn belangrijke overwegingen om de procedure te laten vervallen. Maar een zeker zo belangrijk motief is gelegen in de opzet, voorgesteld in het wetsvoorstel, waarin het advieskarakter van de provinciale voorbereiding en de eigen eindverantwoordelijkheid van de wetgever voor herindelingsbeslissingen wordt geaccentueerd. Een procedure voor een behoorlijkheidstoetsing door de minister tijdens de voorbereiding van het provinciale advies past daar niet in. Met het advieskarakter van de uitkomst van de provinciale procedure is een tussentijdse beoordeling door de minister niet in overeenstemming te brengen. Het blijft uiteraard zo dat de gemeenten die ontevreden zijn over de totstandkoming of de inhoud van het provinciale advies de minister of de Staten-Generaal daarvan in kennis kunnen stellen gedurende de wetgevingsprocedure. De praktijk leert overigens dat gemeenten – ook indien het oordeel van de minister is ingewonnen – van die gelegenheid ruimschoots gebruik maken. Ik hoop dat met dit antwoord ook voldoende is ingegaan op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks die de argumentatie wilden horen waarom de commissie wordt opgeheven. De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV betreurden het zeer dat de commissie verdwijnt, maar zij zouden zich er mee kunnen verenigen. Zij wezen er echter op dat de commissie verdwijnt zonder dat in een onafhankelijke toetsing van procedurele waarborgen met name voor op te heffen gemeenten is voorzien. Zij stelden de vraag of een specifieke wettelijke voorziening, die inschakeling van de onafhankelijke rechter mogelijk zou maken, als ongrondwettig moet worden beschouwd. In reactie op deze vraag zou ik allereerst in herinnering willen brengen de zeer uitvoerige beraadslagingen op dit punt destijds bij de behandeling van de Wet arhi. Daarbij is namelijk aan de orde geweest de mogelijkheid van een tussentijdse «behoorlijkheidstoetsing» bijvoorbeeld door de Raad van State. Ik wijs op het advies van de Raad van State inzake het amendement Stoffelen/Koetje¹. De Raad concludeerde in het advies dat de Grondwet zich er niet tegen verzet de Raad van State te verzoeken zijn mening over een ontwerp-herindelingsvoorstel kenbaar te maken, maar dat daar toch overwegende bezwaren tegen bestaan. Ik meen dat de bezwaren tegen een toetsing door de Raad of in zijn algemeenheid door een rechterlijke instantie, zoals die indertijd zijn geformuleerd, nog steeds onverkort gelding hebben. Gemeentelijke herindeling is een politiek-bestuurlijk proces uitmondend in een wetgevingsprocedure. Het is in dat proces dat de belangenafweging dient plaats te vinden en waarbij de zorgvuldigheid van de besluitvorming beoordeeld moet worden. Ik ben er geen voorstander om hierin een rol toe te kennen aan de rechter, opdat geschillen tussen de betrokken overheden aan een rechterlijk oordeel worden onderworpen. Overigens zou ik het ook merkwaardig vinden om de huidige procedure met de onafhankelijke commissie te laten vervallen en daarvoor vervolgens in de plaats te stellen een wettelijke voorziening tot inschakeling van de onafhankelijke rechter. Het is mij niet duidelijk wat dan, gelet op de overwegingen om de commissie te laten vervallen, de verbetering zou zijn.

7. De systematiek van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van GroenLinks stelden enkele vragen over de systematiek van het wetsvoorstel, omdat zij meenden dat deze niet duidelijk is en geen voorbeeld van heldere wetgeving. De vraagstelling van deze leden heeft mij enigszins verwonderd, aangezien een nevendoelstelling van het onderhavige wetsvoorstel nu juist is om te komen tot een grotere inzichtelijkheid van de wetgeving. Met dat oogmerk wordt bijvoorbeeld ook voorgesteld om de bepalingen niet

¹ Kamerstukken II 1989/90, 20 079, nr. B.

meer verspreid op te nemen in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet arhi, maar samen te brengen in de Wet arhi. Omdat het ingevolge het wetsvoorstel dus niet meer zo is, dat teksten uit verschillende wetten naast elkaar gebruikt moeten worden, is er reeds sprake van een verbetering in de techniek. Dit laat natuurlijk onverlet dat de regeling van de herindelingsprocedures een gecompliceerde materie is en blijft. Het gaat immers om diverse vormen van wijziging van gemeentegrenzen, al dan niet gecombineerd met wijziging van provinciegrenzen, waarbij verschillende overheden betrokken zijn die als actor in het proces uiteenlopende rollen vervullen. In het wetsvoorstel is nu gekozen voor een systematiek die ik voor de duidelijkheid nog eens uiteen wil zetten. Hoofdstuk II regelt de totstandkoming van wijzigingen van de gemeentelijke indeling, hoofdstuk III die van wijzigingen van de provinciale indeling. In hoofdstuk II is allereerst in artikel 3 opgesomd bij welk soort regeling de verschillende soorten van grenswijziging kunnen worden vastgesteld (wet, amvb, provinciebesluit enz.). Daarmee is meteen bepaald welk overheidsorgaan bevoegd is tot de eindbeslissing. Vervolgens is in artikel 4 geregeld door welk overheidsorgaan een herindelingsadvies kan worden vastgesteld voor die gevallen dat de eindbeslissing op rijksniveau wordt genomen. Daarna wordt in de artikelen 5 tot en met 12 de voorbereiding geregeld van zowel herindelingsregelingen als van herindelingsadviezen. Deze voorbereidingen monden ofwel direct uit in een herindelingsregeling danwel in een herindelingsadvies, indien de eindbeslissing op rijksniveau wordt genomen. De opbouw van hoofdstuk III (provinciale indeling) is overeenkomstig hoofdstuk II. Bij de paragrafen in hoofdstuk II over het treffen van voorbereidingen is als volgorde gehanteerd: voorbereidingen door gemeenten, voorbereidingen door provincies en tenslotte voorbereidingen door de minister. De leden van de fractie van GroenLinks wezen er op dat, in afwijking van deze volgorde, in artikel 4 (dat betrekking heeft op het herindelingsadvies) de betrokkenheid van gemeenten pas in het tweede lid wordt vermeld. De reden daarvoor is dat in de praktijk herindelingsadviezen (in de huidige terminologie ontwerp-regelingen) vrijwel altijd door provincies worden uitgebracht en zeer zelden door gemeenten. Een andere volgorde is uiteraard denkbaar, maar ik acht de gekozen volgorde dus zeker niet onlogisch.

De leden van de fractie van GroenLinks meldden dat zij tevergeefs hadden gezocht naar de rol van provinciale staten in de procedure tot gemeentelijke herindeling. Zoals deze leden terecht opmerken, wordt ingeval van een wijziging van de gemeentelijke herindeling, het herindelingsadvies door provinciale staten vastgesteld (artikel 4, eerste lid). De voorbereiding van dit herindelingsadvies is geregeld in artikel 8. Deze voorbereiding (het voeren van overleg, het vaststellen van het herindelingsontwerp enz.) geschiedt – net als in de huidige situatie – door gedeputeerde staten zoals beschreven in artikel 8. In het verlengde hiervan wensten deze leden de volgorde van herindelingsadvies, herindelingsontwerp en herindelingsregeling verduidelijkt, met daarin aangegeven de rol van gedeputeerde staten en van provinciale staten.

Indien het provinciebestuur een wijziging van de gemeentelijke indeling wenselijk acht, is de volgende procedure voorzien. Alvorens gedeputeerde staten een herindelingsontwerp vaststellen, nodigen zij burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten uit tot het voeren van overleg over de mogelijkheden van een herindeling. Het overleg duurt ten hoogste zes maanden. Het herindelingsontwerp wordt uiterlijk drie maanden na het overleg vastgesteld en samen met het verslag van het overleg aan de gemeenteraden van de betrokken gemeenten gezonden (artikel 8, tweede lid). Het wordt tevens aan de Minister van Binnenlandse Zaken gestuurd. Het derde lid van artikel 8 regelt de terinzagelegging van het herindelingsontwerp. Gedurende de termijn van terinzagelegging kan een ieder gedeputeerde staten in kennis stellen van zijn zienswijze op het

ontwerp. Voor de gemeenteraden geldt een termijn van drie maanden waarbinnen men zijn zienswijze kenbaar kan maken. Uiterlijk drie maanden na afloop van die termijn wordt door provinciale staten het herindelingsadvies vastgesteld. Het herindelingsadvies wordt vervolgens aan de minister toegezonden waarna de wetgevingsprocedure volgt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het juist is dat volgens artikel 4, derde lid, bij een verschil van mening tussen provinciebesturen over een provinciale grenscorrectie, provinciale staten van een provincie een herindelingsadvies kunnen vaststellen en wat dan de positie is van de andere provincie. Het antwoord op deze vraag is dat het inderdaad zo is, dat ingevolge artikel 4, derde lid, bij verschil van mening over een grenscorrectie, die gepaard gaat met een wijziging van een provinciegrens, provinciale staten van één provincie een herindelingsadvies kunnen vaststellen. Ook in dat geval geschiedt de voorbereiding van het herindelingsadvies met toepassing van artikel 8, met dien verstande echter dat het overleg dan tevens met gedeputeerde staten van de andere provincie wordt gevoerd en dat het herindelingsontwerp naar provinciale staten van die andere provincie wordt gezonden, opdat ook die hun zienswijze over het ontwerp kenbaar kunnen maken (artikel 9, eerste lid).

8. Overgangsrecht

De leden van de fractie van D66 zagen met betrekking tot de werking van de wet naar lopende procedures graag een antwoord op de vraag op welke wijze deze wordt toegepast op lopende procedures. Zij achtten het van belang dat dit op voldoende zorgvuldige wijze kan geschieden. Ook leden van andere fracties hebben vragen gesteld over het overgangsrecht. Het wetsvoorstel voorziet in enkele overgangs- of invoeringsbepalingen (artikel VII). Vanaf de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet arhi worden nieuw te starten wijzigingen van provincie- en gemeentegrenzen uiteraard voorbereid volgens de nieuwe wettekst. In artikel VII is voorzien in overgangsrecht voor lopende arhi-procedures. Met lopende procedure wordt dan bedoeld dat tenminste het voorgeschreven overleg is gestart. Het overgangsrecht bepaalt in eerste instantie dat alle lopende procedures (zowel tot grenscorrectie als tot wijziging van de indeling) verder worden afgewikkeld op de oude voet. Op deze hoofdregel zijn echter twee afwijkingen. Op lopende procedures tot wijziging van de indeling – dus niet tot grenscorrectie – die nog niet hebben geleid tot een voorstel van gedeputeerde staten aan provinciale staten tot vaststelling van een ontwerp-regeling, is de gewijzigde (nieuwe) wettekst direct van toepassing (artikel VII, tweede lid). De tweede afwijking betreft lopende procedures tot grenswijziging waardoor naar verwachting het inwonertal van een van de betrokken gemeenten met ten minste 10% en ten hoogste 15% zal toe- of afnemen. Deze afwijking is aangebracht in verband met de verruiming van het begrip grenscorrectie.

Het lijkt mij dat met het bovenstaande ook de vraag van de leden van de CDA-fractie is beantwoord. Deze leden wilden namelijk vernemen welke wijzigingen van gemeentegrenzen en provinciegrenzen (artikel VII, vierde lid) zullen vallen onder artikel VII, derde lid. Ingevolge artikel VII, derde lid, worden lopende procedures tot grenswijziging waardoor naar verwachting het inwonertal van een van de betrokken gemeenten ten minste 10% en ten hoogste 15% zal toe- of afnemen, aangemerkt als grenscorrectie en verder afgewikkeld met toepassing van de gewijzigde wetsbepalingen.

Ik zou op deze plaats tevens antwoord willen geven op enkele vragen van de VVD-fractie. Zij hebben namelijk vragen gesteld over het van toepassing zijn van het verruimde begrip grenscorrectie op herindelingsprocedures die op dit moment reeds zijn aangevangen. Zij memoreerden dat thans door de provincie Zuid-Holland wordt gestudeerd op een

mogelijke herindeling rond Den Haag. Een van de mogelijkheden die daarbij wordt gewogen, is het aanleggen van «gebiedscorridors» door de randgemeenten heen naar nieuw te ontwikkelen bouwlocaties, welke dan van de randgemeenten naar Den Haag zouden gaan. De leden wezen er op dat deze substantiële verandering via de 15%-regeling zou kunnen worden bewerkstelligd zonder dat de wetgever daar aan te pas komt. Bij de wijziging van het begrip grenscorrectie is, zoals gezegd, tevens voorzien in een overgangsbepaling (artikel VII, vierde lid). Daarmee is bepaald dat de gewijzigde wet direct van toepassing zal zijn op lopende procedures tot wijziging van gemeente- of provinciegrenzen indien daardoor naar verwachting het inwonertal van een van de betrokken gemeenten ten minste 10% en ten hoogste 15% zal toe- of afnemen. Dat impliceert dat op deze grenswijzigingen ook de aangepaste definitiebepaling van het begrip grenscorrectie van toepassing is. Ze worden derhalve aangemerkt als grenscorrectie. Het is dus een juiste conclusie van de leden van de VVD-fractie dat ook de provincie Zuid-Holland dan bevoegd zal zijn om rond Den Haag grenscorrecties aan te brengen overeenkomstig het verhoogde percentage en derhalve tot maximaal 15%. Daarbij geldt wat hierboven in zijn algemeenheid is gesteld over de verruiming van het begrip grenscorrectie.

Daaraan zou ik dan nog willen toevoegen dat ten aanzien van de lopende procedures zeker geen sprake is van een onaanvaardbare aantasting van de rechten van andere overheden of van onbehoorlijk bestuur, zoals de leden van de fractie van GroenLinks suggereerden en zoals ook is verwoord in de brief van de gemeente Leidschendam, waaraan de leden van de PvdA-fractie refereerden. Het is immers niet zo dat door de inwerkingtreding van de voorgenomen wetswijziging, verworven rechten worden aangetast of zelfs maar in het geding zijn. Het gaat erom op welke wijze de wetswijziging toepasbaar is op lopende voorbereidingen tot herindeling. Het betreft derhalve herindelingen die nog in voorbereiding zijn en die nog onderwerp zullen zijn van toekomstige besluitvorming door de bevoegde organen. De gemeenten en de betrokken inwoners zullen daarbij volop in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. Door de voorgestelde aanpassing van de Wet arhi wordt ook op geen enkele wijze een voorschot genomen op de toekomstige besluitvorming.

9. Overig

De leden van de fractie van het CDA wensten te vernemen of herindelingsvoorstellen ook referendabel zijn.

Voor het antwoord op die vraag wil ik verwijzen naar het voorstel tot grondwetsherziening, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum en de voorstellen terzake. Ik veronderstel dat de leden op die voornemens doelden. In dat kader zijn namelijk ook overwegingen gewijd aan referenda in relatie tot gemeentelijke herindeling. In de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel is daarover een passage opgenomen¹. Als uitgangspunt is verwoord dat referenda op decentraal niveau alleen gehouden kunnen worden met betrekking tot besluitvorming waarvoor het decentraal bestuur zelf finaal verantwoordelijk is. Op het terrein van gemeentelijke herindeling zijn gemeentebesturen bevoegd om bij gelijklopende besluiten grenscorrecties vast te stellen. Naar het oordeel van de regering is het zeker denkbaar dat, indien de bedoelde grondwetsherziening tot stand wordt gebracht, deze (vrijwillig) genomen besluiten tot grenscorrectie aan een correctief referendum worden onderworpen. Een grenscorrectie kan ook door de provincie worden vastgesteld. Het provinciale besluit is dan referendabel. Op gemeentelijk niveau zou er dan geen ruimte voor een correctief referendum zijn.

Herindelingen worden bij wet vastgesteld. In die gevallen zou er dus geen

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5.

ruimte zijn voor correctieve referenda op gemeentelijk en provinciaal niveau. Wel zou de herindelingswet dan aan een correctief referendum onderworpen kunnen worden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort