

Vergaderjaar 1996–1997

**25 234**

## **Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedurele bepalingen)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 juni 1997

#### **1. Inleiding**

Het verheugt mij dat de meeste fracties met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en van D66 konden in zijn algemeenheid instemmen met de overwegingen om tot wetswijziging te komen. De leden van de CDA-fractie hadden gemengde gevoelens bij het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie zagen in de lengte van de herindelingsprocedure een mogelijk motief om wijziging van de procedure in overweging te nemen. In de overwegingen genoemd in de memorie van toelichting om tot wijziging van de procedure over te gaan, zag men echter niet op voorhand zelfstandige argumenten. Het aantal «beslismomenten» achtten deze leden geen dominante afwegingsfactor ten opzichte van het «lengte-argument».

Anders dan de leden van de CDA-fractie ben ik van oordeel dat het grote aantal «beslismomenten» in de herindelingsprocedure wel degelijk een overweging is om te komen tot een wijziging van de procedure. Elk beslismoment vergt tijd en dus resulteert het terugbrengen van het aantal beslismomenten in verkorting van de totale procedure. Bovendien betekenen voorbereidingen in verband met een wijziging van de gemeentelijke indeling voor de betrokken gemeenten en burgers een periode van onzekerheid. Het grote aantal beslismomenten op verschillende bestuurlijke niveaus draagt bij aan deze onzekerheid. Bij iedere fase in het proces kunnen de voorstellen immers weer gewijzigd worden. Dit geldt te meer als ieder beslismoment het karakter heeft van een eindbeslissing van een bestuurslaag. Het wetsvoorstel beoogt derhalve niet uitsluitend het bekorten van de procedure, maar tevens het duidelijker afbakenen van de verantwoordelijkheden in het proces.

De leden van de CDA-fractie waren het niet eens met de perceptie dat sprake is van onduidelijkheid in de afbakening van verantwoordelijkheden. Daarbij wilden zij van de regering vernemen of hier sprake is van een codificerend of een modifierend wetsvoorstel.

Op de vraag of het hier betreft een wetsvoorstel van codificerende dan wel van modifierende aard, kan ik antwoorden dat met het wetsvoorstel

zeker niet is beoogd een aardverschuiving teweeg te brengen bij de procedure voor gemeentelijke herindeling. Opzet is de bestaande verdeling van bevoegheden en verantwoordelijkheden correct tot uitdrukking te brengen in de tekst van de Wet arhi. In de Grondwet is vastgelegd dat de wetgever de eindverantwoordelijkheid heeft voor gemeentelijke herindeling. De provincie heeft een adviserende rol. De indruk bestaat echter, dat de eindverantwoordelijkheid feitelijk bij de provincie ligt en dat de wetgever bij de toetsing van een provinciaal voorstel terughoudendheid dient te betrachten. Zoals ook de leden van enkele andere fracties opmerken dient daaromtrent optimale duidelijkheid te bestaan. Anderzijds geldt dat als de leden van de fractie van het CDA van oordeel zijn dat volstrekt helder is wat de bevoegdheidsverdeling is bij gemeentelijke herindeling, deze leden er dan ook geen bezwaar tegen zullen hebben dat deze juist in de Wet arhi wordt weergegeven. Ik merk overigens op dat de leden van de CDA-fractie in het verslag spreken van het primaat van de provincie.

De leden van de CDA-fractie waren het fundamenteel oneens met de regering dat een vermeende onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling zou moeten leiden tot de introductie van de mogelijkheid tot het nemen van een herindelingsinitiatief. Zij misten een principiële argumentatie terzake en waren van mening dat het primaat voor de gemeentelijke herindeling naar de aard van deze taak bij de provincie behoort te liggen.

Als men van oordeel is dat de provincie bij gemeentelijke herindeling het primaat heeft, dan ligt het nemen van initiatieven door de regering inderdaad minder in de rede. Terecht hebben de leden van de CDA-fractie gewezen op de bijzondere kennis en inzichten van de provincie op het betrokken gebied en de lokale verhoudingen. Inzicht omtrent de overwegingen die ten grondslag liggen aan gemeentelijke herindeling is zeker niet voorbehouden aan provincies. Zoals reeds eerder aangegeven is er sprake van een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de wetgever. Niet valt in te zien dat, nu herindelingsvoorstellen kunnen worden voorbereid door provincies en door (betrokken) gemeenten, de mogelijkheden voor de rijksoverheid om initiatieven te ontwikkelen, wettelijk beperkt moeten zijn. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat de minister kan besluiten om òf de provincie uit te nodigen initiatieven tot herindeling te ontplooien òf de voorbereidingen zelf ter hand te nemen. Als de minister de herindeling zelf heeft voorbereid, is het aan de Staten-Generaal om de inhoud van het wetsontwerp tot herindeling te beoordelen en daarbij ook de zorgvuldigheid van de voorbereidingsprocedure te betrekken. Er zij op gewezen dat, terwijl de huidige Wet arhi daaromtrent uiterst summier is, in het wetsvoorstel is bepaald dat de voorbereiding door de minister op overeenkomstige wijze geschiedt als door een provincie. Daarbij is voorgeschreven dat de minister tevens het oordeel inwint van de betrokken provincie(s). Dat oordeel van de provincie zal bij de kamerbehandeling van het herindelingsvoorstel dan ook ten volle aan de orde kunnen komen.

De leden van de VVD-fractie waren het met de regering eens dat de huidige procedure teveel beslismomenten kent en dat dit aantal uit een oogpunt van snelheid moet worden teruggebracht. Deze leden hebben daarbij verzocht om aan te geven hoeveel tijd met herindelingsprocedures is gemoeid onder het regime van de bestaande wetgeving en welke tijdsbesparing het wetsvoorstel concreet kan opleveren.

In de huidige Wet arhi is bepaald dat het «open overleg» tussen provincie en gemeenten ten hoogste zes maanden duurt. Uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg wordt door gedeputeerde staten het herindelingsplan vastgesteld. Binnen twee weken na ontvangst van het plan leggen de gemeenten dit gedurende twee maanden ter inzage. Uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsplan zendt de

gemeenteraad zijn oordeel aan gedeputeerde staten. In bijzondere gevallen kunnen gedeputeerde staten deze termijn met drie maanden verlengen. Drie maanden na afloop van de termijn doen gedeputeerde staten een voorstel aan provinciale staten. Provinciale staten hebben in beginsel drie maanden de tijd om over het voorstel te beslissen. Is echter het oordeel van de minister ingeroepen – wat meestal geschiedt – dan beslissen provinciale staten zo spoedig mogelijk na ontvangst van dat oordeel. De termijn voor de minister voor toezending van een wetsvoorstel aan de ministerraad bedraagt 6 maanden. Als alle wettelijke termijnen bij elkaar worden opgeteld bestrijkt de voorbereidingsfase ongeveer 26 maanden. In de voorgestelde procedure wordt dit met zo'n 6 maanden verminderd. Overigens wordt de bekorting van de procedure niet zozeer gerealiseerd door het verkorten van termijnen, maar door het terugbrengen van het aantal beslismomenten in de voorbereidingsfase.

De leden van de fractie van de VVD waren van mening dat het inderdaad wenselijk kan zijn dat de minister de mogelijkheid heeft een initiërende rol te vervullen. Zij vroegen zich af of overwogen is het herindelingsinitiatief exclusief bij de rijksoverheid te leggen, met als mogelijkheid de betrokken provincie(s) advies te vragen over een concept-wetsvoorstel van het kabinet.

Een procedure waarbij op rijksniveau al meteen bij de aanvang van de procedure een wetsvoorstel wordt ontworpen, waarover vervolgens het advies van de provincie wordt ingewonnen, lijkt mij niet wenselijk. Het is namelijk van groot belang dat in een herindelingsprocedure verschillende oplossingsvarianten en alternatieven zoveel mogelijk aan bod komen. Ik hecht dan ook veel waarde aan een open aanvang van de procedure waarin tussen de betrokken besturen overleg plaatsvindt zonder dat daarbij direct een concreet herindelingsvoorstel ter discussie staat. Met een dergelijke werkwijze worden naar mijn mening veel betere resultaten tot stand gebracht dan wanneer het overleg over herindeling zou plaatsvinden op basis van door het rijk opgestelde wetsontwerpen.

De leden van de RPF-fractie wezen op de betrokkenheid van de lokale bevolking bij herindeling van hun gemeente. Deze betrokkenheid zou zo veel mogelijk gekanaliseerd moeten worden via de gemeenteraad en provinciale staten. De leden van de RPF-fractie meenden echter dat deze invloed ingevolge het wetsvoorstel wordt verkleind en vroegen zich af of niet verwacht kan worden dat burgers zich vanwege gebrek aan invloed gefrustreerd zullen voelen en daarom hun toevlucht zullen zoeken tot meer of minder «wilde acties».

Ook de leden van de SGP-fractie vroegen aandacht voor de belangen van de lokale bevolking. Deze leden wezen erop dat ook bij de totstandkoming van de Wet arhi de stroomlijning en bekorting van procedures een belangrijk aandachtspunt zijn geweest. Aangezien in het wetsvoorstel wederom de lengte van de procedure en het aantal beslismomenten centraal staan, vroegen deze leden of de zorgvuldigheid en de zuiverheid van de procedure nog wel gewaarborgd kunnen worden en waar de kritische grens ligt waar het gaat om versnelling van procedures. Zij vroegen zich af of naast snelheid en duidelijkheid de zorgvuldigheid nog voldoende tot uitdrukking komt in de procedurele voorschriften.

Zeer terecht wijzen de leden van deze fracties op de grote betrokkenheid van de lokale bevolking bij gemeentelijke herindeling. De onrust die een mogelijke opheffing van de gemeente bij de inwoners teweeg kan brengen, mag men zeker niet bagatelliseren. Voor de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling is derhalve een zorgvuldige en heldere procedure vereist waarin inspraakmogelijkheden van de burgers zijn gewaarborgd. Ik heb er reeds op gewezen dat een te lange procedure met teveel beslismomenten in dat opzicht frustrerend kan werken. Burgers zijn gebaat bij een overzichtelijke procedure met duidelijk afgebakende

bevoegdheden. Er zullen altijd burgers zijn die bezwaar maken tegen de voorgenomen opheffing van hun gemeente. Met het wetsvoorstel blijft gewaarborgd dat voorbereiding van gemeentelijke herindeling in openheid geschiedt en dat burgers hun bezwaren kenbaar kunnen maken. De verschillende argumenten voor en tegen zullen betrokken blijven worden bij de voorbereiding en gewogen op het niveau waar uiteindelijk de besluitvorming plaatsvindt.

De leden van de SGP-fractie herinnerden eraan dat zij bij de totstandkoming van de Wet arhi veel aandacht hebben geschonken aan een bijzondere vorm van rechtsbescherming voor de gemeenten. Deze leden zagen nog steeds de waarde van onafhankelijke toetsing en vroegen welke mogelijkheden de regering ziet voor enigerlei vorm van rechtsbescherming voor betrokken gemeenten. In dat verband vroegen de leden van de SGP-fractie om een reactie op het artikel in de Staatscourant «Juridische wapens kleine gemeente tegen herindeling onbruikbaar».

Met de leden van de SGP-fractie ben ik het eens dat een onafhankelijke toetsing van herindelingsvoorstellen moet plaatsvinden waarbij beoordeeld wordt of met de belangen van de betrokken gemeenten zorgvuldig is omgegaan. Deze toetsing dient te geschieden door de wetgever. Indien de leden van de SGP-fractie echter doelen op een tussentijdse behoorlijkheidstoetsing door de Minister van Binnenlandse Zaken, ben ik van mening, zoals ook in de memorie van toelichting is weergegeven, dat een dergelijke rol voor de minister niet strookt met de opzet waarbij bevoegdheden in de herindelingsprocedure duidelijk worden afgebakend. Daarin past niet dat gedurende de voorbereiding van het provinciale advies, de minister een oordeel zou moeten geven over de zorgvuldigheid van de gevoerde provinciale procedure. Of een voorgestelde herindeling zorgvuldig is voorbereid en voldoende is onderbouwd, moet door de minister worden beoordeeld wanneer het aankomt op inzending van het wetsvoorstel aan de ministerraad en – na advisering door de Raad van State – vervolgens op de verdediging van het wetsvoorstel bij de behandeling door de beide Kamers der Staten-Generaal.

Indien overigens de leden van de SGP-fractie er voor zouden willen pleiten dat herindelingsvoorstellen onderwerp moeten zijn van rechterlijk toetsing, dan ben ik het daar ten principale mee oneens. Vraagstukken omtrent de bestuurlijke inrichting moeten worden opgelost door de wetgever, en dienen niet in de vorm van juridische geschillen te worden beslecht door de rechter.

## **2. Varianten voor de herziening**

De leden van de PvdA-fractie vroegen of overwogen is om te kiezen voor een verdergaande versterking van de positie van de landelijke wetgever bij gemeentelijke herindeling en anderzijds een versterking van de positie van gemeenten en provincies waar het betreft grenscorrecties. Bij het eerste zou dan gedacht kunnen worden aan de in de memorie van toelichting genoemde benadering om aan vorm en voorbereiding zo min mogelijk voor te schrijven. Bij het laatste zou volgens deze leden dan gedacht kunnen worden aan een omschrijving van een grenscorrectie als een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwoneraantal van geen van de betrokken gemeenten met 20% of meer zal doen toe- of afnemen. In de huidige wet geldt een percentage van 10.

Ook andere fracties hebben aandacht gevraagd voor de omschrijving van het begrip grenscorrectie. De leden van de VVD-fractie wezen met het oog op elementen van centralisatie en decentralisatie, op de mogelijkheid het percentage dat bepalend is voor de vraag of er nog sprake is van een grenscorrectie te verhogen tot bijvoorbeeld 20%. Dit zou de rol van de provincies vergroten en, zo stelden deze leden, recht doen aan het streven naar decentralisatie van taken van de rijksoverheid naar lokale en

provinciale overheden. Ook de leden van de fractie van D66 vroegen in het verslag (blz. 14) of de door velen beklemtoonde terughoudende opstelling waar het gaat om gedetailleerde aspecten niet zou zijn gebaat bij een verhoging tot bijvoorbeeld 15%.

Vooropgesteld zij dat ik anders dan de leden van de fractie van de PvdA geen samenhang zie tussen het al dan niet stellen van procedurevoorschriften en de definitie van het begrip «grenscorrectie». Wat betreft het punt van de uitbreiding van het begrip grenscorrectie zij er op gewezen dat ik daar geen voorstander van ben. De wetgever dient verantwoordelijk te zijn voor de bestuurlijke inrichting. In artikel 123 Grondwet is bepaald dat wijziging van de gemeentelijke indeling bij wet geschiedt. In de grondwetsbepaling is de bevoegdheid van de wetgever vastgelegd om de beslissing over een grenswijziging die niet gepaard gaan met opheffing of instelling van gemeenten, over te laten aan de andere overheden. In de Wet arhi is daartoe de bevoegdheid tot vaststelling van grenscorrecties gedecentraliseerd en toegekend aan provinciale staten. Deze bevoegdheid is bedoeld voor beperkte wijzigingen en geeft de provincie de mogelijkheid bijvoorbeeld onpraktisch geworden grensbelopen in eigen beheer af te handelen of grondgebied voor een bouwlocatie aan een gemeente toe te voegen. De vraag is gerechtvaardigd wat nog onder grenscorrectie dient te worden verstaan. Daarvoor is het aantal inwoners dat bij de grenswijziging is betrokken bepalend. In de Wet arhi is een grenscorrectie gedefinieerd als een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen. Ieder percentage is uiteraard arbitrair. Ik ben echter van mening dat een verhoging van het huidige percentage tot 15% of 20% bezwaarlijk is. Het zou betekenen dat onder grenscorrecties wijzigingen worden verstaan die in betekende mate de belangen van gemeenten raken en die een substantiële wijziging in de bestuurlijke structuur tot gevolg hebben. Gehele dorpskernen zouden bij een andere gemeente kunnen worden ingedeeld. Ik meen dat er dan niet meer gesproken kan worden van een grenscorrectie. Er zou zeker geen sprake meer zijn van de «gedetailleerde aspecten», zoals door de leden van D66 aangeduid.

Bovendien voorzie ik complicaties waar het betreft het uitschrijven van gemeenteraadsverkiezingen. In artikel 52, tweede lid, van de Wet arhi is bepaald dat verkiezingen dienen te worden uitgeschreven bij instelling van een nieuwe gemeente, maar ook indien als gevolg van een wijziging van de gemeentelijke indeling te verwachten is, dat het inwonertal van een gemeente met 10% of meer zal toe- of afnemen. Bij de herindelingswet wordt in dat geval dan bepaald dat gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. Bij grenscorrecties met een hoger inwonertalpercentage zoals gesuggereerd, zou er gelet op het grote aantal inwoners dat overgaat, aanleiding zijn voor het houden van verkiezingen. Een wijziging van de samenstelling van de bevolking van een gemeente in deze omvang, noopt ertoe dat de inwoners zich ook opnieuw kunnen uitspreken over de samenstelling van de gemeenteraad. Deze verkiezingen kunnen echter niet door de provincie worden uitgeschreven en bij een grenscorrectie door de provincie ontbreekt een herindelingswet.

Ik heb dus bezwaren tegen een oprekken van het begrip grenscorrectie waarbij ik er tevens op zou willen wijzen dat mij in het bestuurlijk overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO) niet gebleken is van een daadwerkelijke behoefte aan een dergelijke aanpassing.

Wat betreft de variant om voor de vorm en voorbereiding van de provinciale adviezen zo min mogelijk voor te schrijven zou ik, ook in antwoord op vragen daaromtrent van de leden van de fractie van het CDA, het volgende willen opmerken. Op zich hebben de leden van de CDA-fractie gelijk waar zij stellen dat het van consistentie zou hebben

getuigd wanneer, in lijn met de opzet van het wetsvoorstel, gekozen zou zijn voor een zo min mogelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure. Het zou in overeenstemming zijn met de accentuering van de adviesrol van de provincie om de precieze wijze van voorbereiding van het advies ook aan de provincie over te laten. Volstaan zou dan bijvoorbeeld kunnen worden met het vastleggen van de elementen die het provinciaal advies dient te bevatten. Daarbij kan dan naast uiteraard de conclusie van het advies, gedacht worden aan de probleemanalyse, de mogelijke oplossingen, een weergave van de opvatting van de gemeentebesturen en inwoners en een verantwoording van de gevolgde procedure. De provincie zou dan bij haar werkzaamheden niet langer een wettelijk stramien behoeven te volgen. Er wordt uitsluitend een zorgvuldig voorbereid advies verwacht. In overleg met de VNG en het IPO is geconcludeerd dat het advies van de provincie een zodanig gewicht heeft dat de zorgvuldige voorbereiding gewaarborgd moet blijven en op een uniforme wijze moet worden geregeld. Dat heeft ook als voordeel dat discussie omtrent de te volgen procedure vermeden wordt en de aandacht geconcentreerd kan blijven op de inhoudelijke aspecten.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering mogelijkheden ziet voor een meer gestroomlijnde procedure door sancties te koppelen aan het niet in acht nemen c.q. het overschrijden van termijnen. De leden dachten hierbij aan bijvoorbeeld het wettelijk geen rekening (hoeven) houden met desbetreffende adviezen.

Reeds bij de totstandkoming van de Wet arhi is gediscussieerd over het stellen van fatale termijnen en het verbinden van sancties aan termijnoverschrijding in de herindelingsprocedure. Naar mijn mening geldt nog steeds de destijds getrokken conclusie dat het verbinden van juridische sancties aan het overschrijden van de termijnen niet goed denkbaar is. Het moeten beëindigen van de (verdere) herindelingsprocedure zou onwenselijk zijn, maar ook de suggestie gedaan door de leden van het CDA lijkt moeilijk uitvoerbaar. Niet goed valt in te zien wat de feitelijke betekenis zou zijn van een sanctie waarbij de regering of de Kamer wettelijk geen rekening zouden hoeven te houden met het provinciale advies. De enige reële sanctie is mijns inziens dat de procedure door de minister wordt overgenomen. De mogelijkheden daartoe worden ingevolge het wetsvoorstel verbeterd.

### **3. Het herindelingsadvies**

De leden van de CDA-fractie hadden bezwaar tegen het gebruik van de term «herindelingsadvies» in plaats van «ontwerp-regeling». Ook zagen deze leden het voorstel om provinciale voorstellen zich niet meer noodzakelijkerwijs te laten beperken tot één oplossing, als een beperking van de (zwaarwegende) adviesfunctie van de provincie. De leden van de VVD-fractie vroegen in dat verband of de mogelijkheid dat het provinciaal advies meerdere alternatieven kan bevatten, de duidelijkheid wel ten goede komt. Is het niet veel beter als provincies één helder advies geven?

De provincie heeft in het proces van wijziging van de gemeentelijke indeling een belangrijke, adviserende rol. Ik constateer dat de meningen daarover bij de verschillende fracties niet wezenlijk verschillen. Dat de rol van de provincie een adviesbevoegdheid betreft, dient zoals gezegd helder in de Wet arhi tot uitdrukking te komen. Dat een advies van de provincie zwaarwegend is, vloeit niet voort uit de tekst van de Wet arhi, maar wordt bepaald door de positie van de provincie in de bestuurlijke organisatie, alsmede door de inhoud en de gedegen voorbereiding van het advies. Ingevolge het wetsvoorstel schrijft de wet dan ook niet meer voor dat het advies van de provincie noodzakelijkerwijs beperkt hoeft te zijn tot één oplossing. Het kan meerdere alternatieven bevatten. Dat heeft het voordeel dat het provincievoorstel minder het karakter heeft van een

eindbeslissing. Terecht wijzen de leden van de GPV-fractie er op dat de herindelingsvoorstellen een geringer «slikken of stikken» karakter krijgen, omdat de Kamer kan terugvallen op concrete herindelingsalternatieven bij de beoordeling van het regeringsvoorstel (blz. 9 van het verslag). Dat geldt overigens evenzeer voor de beoordeling door de minister bij het opstellen van een wetsvoorstel. Of provinciebesturen zich in hun adviezen zullen blijven beperken tot één conclusie dan wel gebruik maken van de mogelijkheid om twee of meer oplossingsvarianten aan te reiken, zal uit de praktijk moeten blijken. Dat is aan de provincies. Een advies zonder alternatieven behoeft niet noodzakelijkerwijs een beter advies te zijn. Als de provincie echter vindt dat in het belang van het gewicht van het advies gekomen moet worden met een eenduidig advies, dan blijft dat uiteraard mogelijk. Maar dat bepaalt dan de provincie, die daartoe niet wordt gedwongen door een wettelijk voorschrift. Daarom kan ik mij niet vinden in de reactie van de leden van de CDA-fractie dat dit een beperking zou betekenen van de (zwaarwegende) adviesfunctie. Er is in dat opzicht eerder sprake van een versterking van deze adviesrol, aangezien wettelijke beperkingen worden weggenomen zodat het provinciebestuur zelf verantwoordelijk is voor vorm en inhoud van het advies.

#### **4. De provinciale adviesbevoegdheid**

Veel fracties hebben kritische opmerkingen gemaakt over het voorstel de herindelingsadviezen te laten uitbrengen door gedeputeerde staten. Omdat met het wetsvoorstel de adviesrol voor gedeputeerde staten weer terugkomt, vroegen de leden van de PvdA-fractie in dat verband of het handhaven van de adviesrol van provinciale staten noodzakelijkerwijs tot een verlenging in tijd van de provinciale procedure zou leiden.

In het wetsvoorstel wordt een verkorting van de herindelingsprocedure tot stand gebracht. Dit geschiedt niet zozeer door middel van inkorting van de gestelde termijnen, maar door het aantal beslismomenten in de procedure terug te brengen. Overweging daarbij is dat indien het herindelingsproces voorziet in een aantal procedurele «stappen», daarvoor ook realistische termijnen dienen te worden gesteld. Bij voorbaat onhaalbare termijnen zouden slechts leiden tot termijnoverschrijding. De procedure in de huidige Wet arhi voorziet er in dat binnen drie maanden nadat het door gedeputeerde staten vastgestelde herindelingsplan ter inzage is gelegd, gedeputeerde staten een voorstel doen aan provinciale staten. Provinciale staten beslissen in beginsel binnen drie maanden nadat gedeputeerde staten het voorstel hebben gedaan. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie kan dus gesteld worden dat indien de adviesrol voor provinciale staten gehandhaafd zou blijven, de provinciale procedure drie maanden langer zou zijn dan in het wetsvoorstel voorzien.

Er zij echter op gewezen dat met het toedelen van de adviesbevoegdheid niet uitsluitend tijdwinst wordt beoogd. Belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is dat de besluitvorming op het provinciaal niveau een andere lading krijgt.

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering indringend het voornemen om de advisering bij gedeputeerde staten neer te leggen in heroverweging te nemen. Deze leden stemden niet in met de vergelijking met andersoortige adviezen en onderstreepten de substantiële provinciale rol bij gemeentelijke herindeling. Deze leden waren van mening dat op andere punten tijdwinst is te boeken. Waarom wel de voorbereidingsprocedure en niet de besluitvorming van provinciale staten wettelijk regelen, zo vroegen de leden van deze fractie.

De leden van de fractie van de VVD merkten op dat in de memorie van toelichting wordt geconcludeerd dat het niet aannemelijk is dat gedeputeerde staten voorstellen voor gemeentelijke herindeling aan de minister

zullen doen, indien zij zich daarin niet gesteund weten door provinciale staten. Dit betekent dat op één of andere manier overleg moet plaatsvinden. Deze fractieleden vroegen zich derhalve af wat dan de winst van het onderhavige voorstel zal zijn, als er in de praktijk naar alle waarschijnlijkheid toch niets verandert.

De leden van de SGP-fractie vonden wijziging van de gemeentelijke indeling een ingrijpend gebeuren en ook in bestuurlijke zin zodanig zwaarwegend dat hier een rol voor provinciale staten als hoogste bestuursorgaan in de provincie in de rede ligt. In dit verband wezen de leden van de SGP-fractie er op dat provinciale staten een wezenlijke eindverantwoordelijkheid hebben op terreinen van ruimtelijke ordening, milieu en waterhuishouding. Deze leden memoreerden tevens dat ook op andere terreinen het de bevoegdheid van provinciale staten is om adviezen aan de rijksoverheid uit te brengen. Zij noemden de vaststelling van plannen verpleging en verzorging in het kader van de Overgangswet verzorgingshuizen en de vaststelling van het plan van scholen.

In antwoord op de vragen van de leden van deze fracties zij allereerst benadrukt dat het oogmerk van het wetsvoorstel niet is om de betrokkenheid van provinciale staten bij gemeentelijke herindeling uit te sluiten, maar om deze meer in overeenstemming te brengen met wat passend is bij een provinciale adviesbevoegdheid. De provincie heeft, als het gaat om gemeentelijke herindeling, een taak op het gebied van voorbereidende en adviserende werkzaamheden. Zoals ook in de memorie van toelichting wordt beschreven, is de opzet van het voorstel om nu een duidelijk onderscheid te maken tussen adviserende bevoegdheden en de beslissingsbevoegdheid. Beoogd wordt een wijziging van de bestuurlijke verhoudingen in de richting van wat in zijn algemeenheid bij advisering gebruikelijk is. In deze opzet past het dat de adviezen worden uitgebracht door gedeputeerde staten. In de regel worden provinciale adviezen aan de rijksoverheid namelijk uitgebracht door gedeputeerde staten. Dat geldt onverlet de beide uitzonderingen genoemd door de leden van de SGP-fractie. Daarbij kan uiteraard de kanttekening worden gemaakt dat provinciale staten in het herindelingsproces een rol zullen blijven vervullen, ook al worden de adviezen uitgebracht door gedeputeerde staten. Er zijn immers, zoals de leden van de VVD-fractie reeds veronderstelden, uiteraard geen belemmeringen voor gedeputeerde staten om hun voorstellen aan provinciale staten voor te leggen. Dit kan zelfs gelet op de verantwoordelijkheidsstructuur binnen de provincie wenselijk worden geacht. Maar in afwijking van de perceptie van deze leden, betekent dat zeker niet dat er in de praktijk toch niets verandert.

Ook de leden van de fracties van D66 en van de RPF plaatsten vraagtekens bij het voorstel om het herindelingsadvies niet door provinciale staten te laten vaststellen. De leden van de D66-fractie waren voornamelijk niet overtuigd van de wenselijkheid van het voorstel. Zij stelden de vraag of men er klakkeloos van mag uitgaan dat adviezen van gedeputeerde staten niet uitgebracht zullen worden als zij niet gesteund worden door provinciale staten. De leden wezen er op dat adviezen omtrent herindeling een goed draagvlak in de provincie nodig hebben. Ligt het dan ook niet in de rede, zo vroegen de leden van deze fractie, dat provinciale staten als rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers van de burgers van een provincie, een finale bevoegdheid hebben voor het uitbrengen van een advies? De leden van de RPF-fractie wezen er op dat het regelmatig is voorgekomen dat provinciale staten bij gemeentelijke herindeling tot een andere afweging kwamen dan gedeputeerde staten. Het leek deze leden gezien de grote betrokkenheid van burgers bij herindeling van hun gemeenten, voor de hand te liggen om de provinciale volksvertegenwoordigers te laten oordelen over die herindeling.

Voor zover deze fracties aangeven dat de Wet arhi de betrokkenheid van burgers moet waarborgen, onderschrijf ik hun standpunt. Gemeentelijke



herindeling is een onderwerp dat direct raakt aan de belangen van de inwoners van de gemeenten. Van belang is dat zij hun mening kunnen vormen en dat deze ook wordt gehoord. Ik meen dat in de mogelijkheden daartoe ruimschoots is voorzien. Het wetsvoorstel bepaalt immers dat indien na het overleg met gemeentebesturen door gedeputeerde staten een herindelingsontwerp wordt vastgesteld, dit aan de gemeentebesturen wordt toegezonden (artikel 8). De gemeentebesturen dienen het ontwerp ter inzage te leggen, zodat een ieder zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar kan maken aan gedeputeerde staten. Daarnaast kunnen de gemeenteraden tot drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp, gedeputeerde staten van hun zienswijze in kennis stellen. Op deze wijze kunnen burgers zowel direct als via de gemeentelijke volksvertegenwoordiging, hun opvattingen omtrent een voorgenomen herindeling kenbaar maken. Deze opvattingen zullen worden meegewogen bij de advisering, maar ook op het niveau waar de besluitvorming plaatsvindt. De vrees dat het voornemen om de advisering te laten plaatsvinden door gedeputeerde staten ten koste zal gaan van de betrokkenheid van burgers bij gemeentelijke herindeling, acht ik derhalve ongegrond en vormt geen aanleiding om de rol van provinciale staten wettelijk te regelen. Daarbij zij er nogmaals op gewezen dat met het wetsvoorstel de betrokkenheid van provinciale staten geenszins wordt uitgesloten, maar meer in overeenstemming wordt gebracht met de rol die passend is bij een provinciale adviesbevoegdheid.

Ook de scepsis van de leden van de GPV-fractie omtrent de beoogde rol van provinciale staten acht ik niet terecht. Deze leden stelden niet erg onder de indruk te zijn van de inschatting dat gedeputeerden op eigen wijze invulling zullen geven aan de betrokkenheid van provinciale staten. De leden drongen dan ook aan op het geven van een wettelijke basis aan de betrokkenheid van provinciale staten bij het opstellen van het uiteindelijke advies. Zij vroegen welke alternatieven denkbaar zijn waarin die betrokkenheid, meer dan in het wetsvoorstel het geval is, kan worden gewaarborgd onder gelijktijdige vermindering van het aantal beslismomenten op provinciaal niveau. De leden van deze fractie waren van opvatting dat de tot nog toe zorgvuldige voorbereiding van herindelingen door gedeputeerde staten onder druk kan komen te staan wanneer zowel de toetsing door de commissie van onafhankelijke deskundigen als door provinciale staten formeel komt te vervallen. De leden van deze fractie vroegen de regering daarom een regeling te willen overwegen, waarin gedeputeerde staten na het «open overleg» met gemeenten een ontwerp advies opstellen, dat niet opnieuw aan de betrokken burgemeesters en wethouders wordt voorgelegd, maar rechtstreeks aan provinciale staten. Eventuele bezwaren van gemeenten zouden dan rechtstreeks door provinciale staten bij hun oordeelsvorming worden betrokken waarna het definitieve advies naar de minister kan worden gezonden.

Alternatieven waarbij betrokkenheid van provinciale staten wordt gewaarborgd als voorgestaan door de leden van de GPV-fractie, waarbij tevens het aantal beslismomenten op provinciaal niveau wordt verminderd, zijn mijns inziens niet goed denkbaar. Besluitvorming door provinciale staten zonder concrete voorstellen van gedeputeerde staten, is op praktische gronden niet werkbaar. Ook aan een regeling zoals door de leden van deze fractie beschreven, kleeft dat bezwaar. Men kan de opvattingen en eventuele bezwaren van gemeenten en de inspraakreacties van de burgers immers niet eenvoudigweg naar provinciale staten zenden. De stukken zullen daartoe moeten worden voorbereid door gedeputeerde staten ten behoeve van de oordeelsvorming door provinciale staten. Dat impliceert dat gedeputeerde staten de stukken gereed zullen moeten maken en voordragen voor behandeling door provinciale staten. Een dergelijke regeling zou er dus op neerkomen dat de huidige regeling feitelijk gehandhaafd blijft.

## 5. De Commissie van onafhankelijke deskundigen

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een overzicht te geven waaruit is op te maken hoe vaak een beroep is gedaan op deze commissie en met welk resultaat. Zij vroegen of kan worden aangetoond dat de ervaring heeft geleerd dat in vrijwel alle gevallen die zijn behandeld, de minister op advies van de commissie heeft geoordeeld dat niet onzorgvuldig was gehandeld door het provinciaal bestuur.

Ook de leden van de fracties van het CDA, van de RPF en van de SGP hebben verzocht om informatie over de wijze waarop in de praktijk de behoorlijkheidstoetsing heeft plaatsgevonden.

Bij deze nota is een bijlage gevoegd met een overzicht van de verzoeken die door de gemeenten aan de minister zijn gericht.

De leden van de CDA-fractie gaven aan steeds waarde te hebben gehecht aan de waarborg- en bufferfunctie van de commissie van onafhankelijke deskundigen. Aan de andere kant zagen de leden van deze fractie de wenselijkheid van het stroomlijnen van de herindelingsprocedure. In het verlengde hiervan verzochten zij de regering om een beschouwing te geven over de verhouding van rechtsbescherming van gemeenten in relatie tot gemeentelijke herindeling en de rechtsbescherming van burgers conform de Algemene wet bestuursrecht.

De algemene wet bestuursrecht voorziet in rechtsbescherming tegen concrete besluiten van bestuursorganen en wel in de vorm van bezwaar en vervolgens beroep bij de rechter. Deze rechtsbescherming komt toe aan belanghebbenden en bestaat in principe zowel voor burgers als voor gemeenten (rechtspersonen). De rechtsbescherming geldt echter niet waar het betreft besluiten van de wetgevende macht. De instelling en opheffing van gemeenten geschiedt bij wet. Dat betekent dat tegen deze besluiten geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Dat geldt ook voor de met het oog op de voorbereiding van een herindelingswet genomen beslissingen en tussenstappen, die bovendien niet als besluit kunnen worden aangemerkt omdat zij ieder rechtsgevolg ontberen. Overigens ben ik van oordeel dat het ook zeer ongewenst zou zijn als bestuurlijke geschillen omtrent de gemeentelijke indeling, die door de wetgever moeten worden opgelost, onderwerp zouden zijn van rechterlijke toetsing.

Ook vroegen deze leden of en zo ja hoe er een spanning bestaat tussen het huidige voorstel en het Europees Handvest inzake de lokale autonomie.

Uit artikel 5 van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie vloeit voort dat bij gemeentelijke herindeling de plaatselijke bevolking rechtstreeks of indirect moet worden gehoord. De Wet arhi is daarmee in overeenstemming, aangezien deze er in voorziet dat gemeenteraden hun zienswijze kenbaar kunnen maken als ook dat burgers in de gelegenheid worden gesteld hun bezwaren ter kennis te brengen. De voorgestelde wetswijziging brengt daarin geen verandering.

De leden van de CDA-fractie wilden graag vernemen of ook de commissie van onafhankelijke deskundigen is gehoord met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel en – zo ja – wat het advies van de commissie was in relatie tot de beoogde opheffing van de commissie.

Met de commissie van onafhankelijke deskundigen is inderdaad overleg geweest en een concept wetsvoorstel is aan de commissie voorgelegd. In haar reactie heeft de commissie onder meer gesteld dat naar haar oordeel de overwegingen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen, niet automatisch (moeten) leiden tot opheffing van de commissie. De commissie is van mening dat het feit dat de gemeenten meer verwachten dan de commissie en de minister kunnen doen, meer te maken heeft met

een onjuiste taxatie van de kant van gemeenten inzake de reikwijdte van artikel 285 van de Gemeentewet dan met de overbodigheid van dat artikel. De commissie is van mening dat de opheffing van de commissie op oneigenlijke argumenten is gebaseerd en dat de noodzaak van een toetsingsmogelijkheid in het voortraject blijft bestaan. Zij stelt dat daarvoor een onafhankelijke commissie met een ruimere taakomschrijving dan nu het geval is, goede diensten zou kunnen bewijzen.

## **6. Initiatieven van de minister**

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat het wetsvoorstel voorziet in meer ruimte voor een initiërende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken. Deze leden vroegen of recente ervaringen met provinciale medewerking bij het door de regering geïnitieerde C-20 beleid een voorbeeld zijn om aan te geven dat in de toekomst een meer initiërende rol van de minister verwacht mag worden.

De medewerking van provincies in gevallen dat het initiatief voor een herindeling oorspronkelijk van de Minister van Binnenlandse Zaken afkomstig is, is in het algemeen goed te noemen. De voorbeelden waarbij dat in mindere mate het geval is, zijn voor de regering geen directe aanleiding geweest het voorstel tot vereenvoudiging van de initiatiefmogelijkheid voor de minister te verbeteren. Het kan echter vanuit een oogpunt van rijksbeleid gewenst zijn de procedure op grond van de Wet arhi, die moet leiden tot een wijziging van de gemeentelijke indeling of een wijziging van de provinciale indeling, onafhankelijk van de medewerking van derden in gang te zetten.

De leden van de RPF-fractie vroegen in hoeverre provincies in de voorgestelde regeling gedwongen kunnen worden tot gemeentelijke herindeling. Ook vroegen deze leden in hoeverre een initiatief van de Minister van Binnenlandse Zaken doorslaggevend is voor een gemeentelijke herindeling.

Provincies kunnen worden uitgenodigd om de wenselijkheid van een gemeentelijke herindeling te onderzoeken en om een arhi-procedure te voeren. Provincies kunnen daartoe niet worden gedwongen. De minister kan ook zelf een arhi-procedure starten. Een initiatief van de minister is niet doorslaggevend aangezien het de wetgever is, die beslist over wijzigingen van de gemeentelijke indeling.

De leden van de RPF-fractie vroegen waarom de mogelijkheid wordt geschapen dat de provincie meerdere alternatieven aandraagt. Wordt het de wetgever zo niet heel gemakkelijk gemaakt om te profiteren van provinciale verdeeldheid. Deze leden meenden dat immers altijd kan worden gesteld dat rekening is gehouden met de provinciale adviezen, terwijl ondertussen de minister zijn plan trekt. Is het niet juist de essentie van de democratie, zo vragen deze leden, dat verschillende minderheden er samen uit moeten komen en een gezamenlijk besluit moeten nemen?

Het is juist dat over voorstellen tot herindeling een eenduidig besluit genomen moet worden. Dat besluit wordt genomen door de wetgever. Op dat moment zullen de verschillende standpunten en argumenten dienen te worden gewogen en tegen elkaar afgezet. Opzet van het wetsvoorstel is nu om de beslissende en de adviserende bevoegdheden duidelijker te onderscheiden. Niet valt in te zien waarom reeds in de adviserende fase per definitie gekomen zou moeten worden tot uitsluitend één oplossing. Ongeacht of de provincie een eenduidig advies heeft uitgebracht dan wel meerdere alternatieven in zijn advies heeft vervat, blijft het de verantwoordelijkheid van de wetgever om uiteindelijk te komen tot de beste oplossing. Een «profiteren van provinciale verdeeldheid» is daarbij niet aan de orde.

De leden van de SGP-fractie waren nog niet overtuigd van de noodzaak dat de minister zelf rechtstreeks het initiatief kan nemen om te komen tot een herindeling. Zij vroegen welke overwegingen zich verzetten tegen het handhaven van de huidige situatie, waarbij aan de provincie verzocht wordt een herindelingsprocedure te starten. Deze leden verwachtten dat de benodigde kennis eerder bij de provincie dan bij het Rijk aanwezig is. Zij gingen er verder van uit dat de minister overleg pleegt met de betrokken provincies en gemeenten.

De mogelijkheid om een provincie uit te nodigen een arhi-procedure te voeren, blijft uiteraard onverkort bestaan. De minister kan ingevolge het wetsvoorstel besluiten om de provincie uit te nodigen initiatieven tot herindeling te ontplooien dan wel de verantwoordelijkheid nemen om de voorbereidingen zelf ter hand te nemen. Tot dat laatste zal hij overigens niet lichtvaardig overgaan. Zoals ook in de memorie van toelichting is beschreven past het inderdaad in de normale bestuurlijke verhoudingen, dat eerst overleg plaatsvindt en dat daarbij gesproken wordt over de mogelijkheid dat de provincie de voorbereidingen ter hand neemt. De regeling in het wetsvoorstel bevat echter geen wettelijke belemmeringen meer voor de minister om zelf het initiatief te nemen.

De leden van de SGP-fractie kwam het voor dat er ook ten aanzien van een beslissing van de minister om zelf een herindelingsprocedure te starten een onafhankelijke toetsing mogelijk zou moeten zijn. Ik zou er op willen wijzen dat in dat opzicht de overwegingen die ten grondslag liggen aan het voorstel om de tussentijdse toetsing in de provinciale procedure te laten vervallen evenzeer gelden en zo mogelijk nog in meerdere mate. Ook de huidige Wet arhi voorziet niet in een toetsing ingeval de minister zelf de procedure voert. Ik kan mij ook niet goed voorstellen hoe de minister – op basis van een advies van een onafhankelijke commissie – een oordeel zou moeten geven over de door hem zelf gevoerde procedure.

Het was de leden van de GPV-fractie onduidelijk in welke gevallen de minister het initiatief zou moeten overnemen wanneer de provincie onvoldoende voortgang maakt. Aangezien voor de verschillende fasen in de voorbereiding van een herindelingsvoorstel termijnen zijn gesteld, vroegen deze leden zich af wanneer dan sprake zal kunnen zijn van onvoldoende voortgang waar ook de provincie zich aan de in de wet gestelde termijnen zal moeten houden. Welke oorzaken kunnen aan het niet halen van wettelijke termijnen ten grondslag liggen?

De oorzaken waarom in een provinciale procedure onvoldoende voortgang wordt geboekt, kunnen heel divers zijn. In het wetsvoorstel is ook niet bepaald in welke gevallen of onder welke omstandigheden de minister de procedure kan overnemen. Dat kan zijn indien de provincie onvoldoende voortgang maakt en wettelijke termijnen worden overschreden, maar daar kunnen ook politiek-bestuurlijke overwegingen aan ten grondslag liggen. De voorziening is in het wetsvoorstel opgenomen omdat het onwenselijk is dat, indien een lopende provinciale procedure stagneert, de minister er van zou moeten afzien om de procedure zelf voort te zetten, uitsluitend om de reden dat de gehele procedure dan opnieuw zou moeten worden gevoerd en vanaf het begin gestart.

De leden van de GPV-fractie gaven aan er huiverig voor te zijn het initiatief van de minister af te laten hangen van de politiek-bestuurlijke afweging die deze op enig moment maakt. Geeft dit niet teveel ruimte om de politieke waan van de dag de doorslag te laten geven bij beslissingen over herindelingen, zo vroegen deze leden. Ook stelden zij de vraag welke beïnvloedingsmogelijkheden nog restereren voor betrokken burgers, gemeenten en provincies.

De indruk dat de minister zelfstandig een herindeling tot stand kan brengen, zou ik graag willen wegnemen. Het wetsvoorstel voorziet er in dat de minister het initiatief kan nemen om een arhi-procedure te voeren en daarbij in de plaats treedt van gedeputeerde staten. De geldende procedurevoorschriften zijn daarbij van overeenkomstige toepassing en dat betekent dat alle waarborgen en rechten ten behoeve van zowel gemeenten als burgers onverminderd gelden. Ook het betrekken provinciebestuur wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. Of het inderdaad komt tot een wijziging van de gemeentelijke indeling, bepaalt uiteindelijk de wetgever.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het niet wenselijk is de in de artikelen 4 en 17 van de huidige wet opgenomen mogelijkheid voor gemeenten om gedeputeerde staten te verzoeken open overleg te voeren ook in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen waarom de mogelijkheid dat gemeenten aan gedeputeerde staten verzoeken om het open overleg te starten in dit wetsvoorstel niet is opgenomen. De leden van de fractie van D66 zagen eveneens graag dat gemeenten de mogelijkheid behouden om gedeputeerde staten te verzoeken (open) overleg te voeren.

Het is een misverstand dat het ingevolge het wetsvoorstel voor gemeenten niet meer mogelijk zou zijn om gedeputeerde staten uit te nodigen een procedure te starten en het open overleg te voeren. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is om het aantal wettelijke regels zoveel mogelijk te beperken. Zaken die vanzelfsprekend zijn, worden niet geregeld. Het wetsvoorstel regelt welke bestuursorganen over welke bevoegdheden beschikken. Dat het ene bestuursorgaan het andere kan verzoeken om van zijn bevoegdheden gebruik te maken, spreekt voor zich. Gemeenten kunnen dus de provincie uitnodigen om een arhi-procedure te voeren. Denkbaar is ook dat een provincie betrokken gemeenten uitnodigt zelf een voorstel te ontwikkelen en ik zou ook niet willen uitsluiten dat een provincie onder omstandigheden een verzoek richt tot de minister om het initiatief te nemen. Het wetsvoorstel regelt noch beperkt de mogelijkheden «om elkaar uit te nodigen». Om die reden is ook de mogelijkheid voor de minister om de provincie uit te nodigen in het wetsvoorstel niet meer expliciet geregeld.

## **7. Financieel toezicht bij herindeling**

De leden van verschillende fracties hebben geïnformeerd naar ervaringen met het zogenoemde «potverteren». Daarbij vroegen de leden van de PvdA-fractie, mede naar aanleiding van een publicatie in het blad «Ons Burgerschap» van mei 1996, of het inderdaad zo is dat sommige gemeenten aan de rand van de artikel-12-status staan als ze aan de herindeling beginnen. Ook vroegen deze leden of er voorbeelden zijn van gemeenten waar salarisverhogingen hebben plaatsgevonden in het zicht van een mogelijke opheffing van de gemeente. Ook de leden van de CDA-fractie en van de fractie van D66 informeerden naar de mate waarin gemeentelijke uitgaven aangeduid als «potverteren» zich voordoen.

In het genoemde artikel van «Ons burgerschap» komen de financiële aspecten van herindeling aan de orde waaronder ook het potverteren. De in het artikel vermelde stelling dat het voorkomt dat gemeenten als ze aan de herindeling beginnen, aan de rand van de artikel 12-status staan, strookt niet met mijn beeld. Er zijn mij geen gemeenten bekend, waarbij een gemeentelijke herindeling als oorzaak kan worden gezien voor een aanvraag voor artikel 12-steun. Het omgekeerde is wel het geval. Een aantal voormalige artikel 12-gemeenten is opgegaan in een financieel levenskrachtig groter geheel. De reguliere uitkering uit het Gemeentefonds bleek toereikend. Artikel 12-steun was niet langer nodig.

Het komt voor dat gemeenten in het zicht van een gemeentelijke

herindeling uitgaven doen die niet zouden zijn gedaan als herindeling niet aan de orde was geweest. En er zijn inderdaad voorbeelden van gemeenten die op de valreep van de opheffing hebben besloten tot een salarisverhoging van het gemeentepersoneel. Dergelijke uitgaven betekenen een ongewenste erfenis voor de nieuwgevormde gemeente. Soms is het ook wenselijk dat besluitvorming omtrent bepaalde uitgaven wordt uitgesteld en overgelaten aan het bestuur van de nieuwe gemeente. Ik acht het daarom van belang dat zo nodig passende maatregelen getroffen kunnen worden. Provincies waar onlangs gemeentelijke herindeling heeft plaatsgevonden, hebben aandacht gevraagd voor de problematiek en gewezen op het belang van voldoende juridische instrumenten. Het provinciaal instrumentarium wordt met het wetsvoorstel aangescherpt. Uiteraard is de beschikbaarheid van instrumenten op zich niet bepalend voor de effectiviteit. Waar het op aankomt is de doeltreffendheid waarmee provincies gebruik maken van de geboden middelen.

De leden van de GPV-fractie stemden in met de bepalingen inzake het financiële toezicht en gaven aan bij verschillende gelegenheden op versterking van het toezicht te hebben aangedrongen. Deze leden vroegen waaruit kan worden afgeleid dat bepaalde gemeenten pas in een latere fase als op te heffen gemeente aan een herindelingsvoorstel worden toegevoegd en dus onder het financiële toezicht van de provincie worden geplaatst.

Met gemeenten die pas in een latere fase als op te heffen gemeente aan een herindelingsvoorstel worden toegevoegd, worden bedoeld de gemeenten die blijkens het provinciale advies niet voor opheffing in aanmerking kwamen, maar die wel als zodanig worden opgenomen in het ingediende wetsvoorstel. Met de voorgestelde wijziging wordt bewerkstelligd dat ook deze gemeenten onder het financiële toezicht worden geplaatst. Op deze wijze is er dus in voorzien dat gemeenten die pas in een latere fase als op te heffen gemeente aan een voorstel worden toegevoegd, toch onder het regime worden gebracht.

## **8. Plaats van de bepalingen**

De leden van de SGP-fractie waren er voorshands niet van overtuigd dat het beter is de zogenoemde kernbepalingen over te hevelen naar de Wet arhi. Zij vonden dat gestreefd moet worden naar een overzichtelijk en toegankelijk stelsel van alle wettelijke bepalingen inzake herindeling, maar meenden dat waar het bij procedurele bepalingen inzake herindeling mede aankomt op het scheppen van waarborgen, deze bepalingen thuishoren in de organieke wetgeving.

Met de leden van deze fractie ben ik van mening dat gestreefd moet worden naar een overzichtelijk en toegankelijk stelsel. Dat is de reden dat wordt voorgesteld om de bepalingen inzake herindeling samen te brengen in één wet. Juist omdat het een belangrijk onderwerp betreft, dient duidelijkheid voorop te staan. Voor de goede orde zou ik er daarbij op willen wijzen dat de wetsbepalingen inzake de wijziging van gemeentegrenzen zijn gebaseerd op artikel 123 van de Grondwet. Aangezien deze wet dus is vastgesteld ter uitvoering van een grondwettelijke opdracht, behoort de Wet arhi tot de organieke wetten.

## **9. Artikelen**

De leden van een aantal fracties hebben gewezen op het belang van betrokkenheid van de ondernemingsraden bij gemeentelijke herindeling. De leden van de PvdA-fractie verzochten om een reactie op het voorstel van de VNG aangaande de rol van ondernemingsraden. De leden van de fractie van D66 gaven aan dat in het herindelingsproces een plaats moet

worden ingeruimd voor de ondernemingsraden van de bij herindeling betrokken gemeenten. Ook de fractie van het GPV hecht er aan de betrokkenheid van ondernemingsraden bij de overgang van ambtenaren te verzekeren.

Met de leden van deze fracties ben ik het eens, dat er in het herindelingsproces een plaats moet zijn voor de ondernemingsraden van de betrokken gemeenten. Dat is in het belang van de betrokken overheids-werknemers en van de zorgvuldigheid van de beoogde integratie van de ambtelijke organisaties. De veronderstelling dat voor de overgang van ambtenaren bij herindeling niet zou zijn voorzien in de betrokkenheid van ondernemingsraden, berust overigens op een misverstand. De Wet op de ondernemingsraden (WOR) kent aan ondernemingsraden medezeggenschapsrechten toe aangaande in de WOR beschreven aangelegenheden, waaronder ook een wijziging van de ondernemings-structuur. Voor de toepassing van de WOR wordt een gemeente als onderneming aangemerkt. Daaruit vloeit voort dat bij gemeentelijke herindeling de ondernemingsraden een adviesrecht hebben. De medezeggenschap van de gemeentelijke ondernemingsraden heeft overigens geen betrekking op de wenselijkheid van de herindeling zelf, maar uitsluitend op de personele aspecten.

Hoewel dus reeds is voorzien in de betrokkenheid van ondernemingsraden bij gemeentelijke herindeling, kan ik mij voorstellen dat artikel 79 van de Wet arhi ten onrechte de indruk wekt, dat het overleg over de voorbereiding van de overgang van ambtenaren is voorbehouden aan de vakcentrales. Om deze reden stel ik voor om artikel 79 te wijzigen en te bepalen dat dit overleg plaatsvindt zowel met de vakcentrales als met de ondernemingsraden van de betrokken gemeenten (zie bijgevoegde nota van wijziging). Ik vind het echter minder vanzelfsprekend om daarbij te bepalen dat er een gemeenschappelijke ondernemingsraad kan worden ingesteld, zoals gesuggereerd door de VNG. Samenwerking tussen de betrokken ondernemingsraden kan efficiënt zijn en in de praktijk wordt daartoe vaak een zogenoemd «platform» ingesteld. Gemeenschappelijke en andere overkoepelende ondernemingsraden in de zin van de WOR hebben echter altijd betrekking op situaties waarbij sprake is van een zekere eenheid van ondernemingen (bv. een concern). Bij gemeentelijke herindeling geldt echter dat de gemeenten gedurende het besluitvormingsproces volstrekt zelfstandig blijven. Een samenvoeging vindt pas plaats op de datum van herindeling. Ik acht het niet gewenst dat voorafgaand aan het eindoordeel van de wetgever reeds onderdelen van de gemeenten tot samenvoeging overgaan. Over de vraag of het desondanks toch wenselijk is om te komen tot een vorm van gestructureerde samenwerking tussen ondernemingsraden in het zicht van herindeling, vindt nog overleg plaats met de VNG. Als mocht blijken dat een regeling terzake inderdaad gewenst is, zal ik de Kamer daarover informeren.

Voor de vraag van de leden van de D66-fractie over het begrip «grens-correctie» verwijs ik naar het antwoord in paragraaf 2 van deze nota.

De leden van de D66-fractie vroegen of in de Wet arhi ook geen nadere regels gesteld zouden moeten worden aan gemeentebesturen waar het gaat om de organisatie van de inspraak over een herindelingsontwerp, derhalve naast het ter inzage leggen en de bekendmaking.

Uitgangspunt is om niet meer voorschriften te stellen dan strikt noodzakelijk is. Voorgeschreven is dat door gemeenten het herindelingsontwerp twee maanden ter inzage wordt gelegd en dat dit bekend wordt gemaakt. Een ieder heeft het recht zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar te maken. De wijze waarop de inspraak van burgers georganiseerd wordt, is naar mijn mening nu bij uitstek een lokale aangelegenheid. Daar kan men ter plaatse op eigen wijze invulling aan geven. Ik zou dan

ook willen wijzen op de inspraakverordening die op grond van artikel 150 van de Gemeentewet door een gemeente moet worden vastgesteld.

De leden van de D66-fractie vroegen naar aanleiding van de redactionele kanttekeningen van de Raad van State, waarom de Raad het begrip «herindelingsontwerp» overbodig noemt en waarom de regering dat vanwege de overzichtelijkheid van de diverse termen in de Wet arhi niet overneemt.

Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben worden in een begripsbepaling gedefinieerd (Aanwijzing 121). De Raad van State is kennelijk van oordeel dat de term «herindelingsontwerp» zo vanzelfsprekend is dat een begripsbepaling achterwege kan blijven. Deze suggestie is niet overgenomen met het oog op de overzichtelijkheid van de verschillende termen. Het wetsvoorstel kent namelijk ten eerste de term «herindelingsregeling». Daarmee wordt bedoeld iedere eindbeslissing tot wijziging van provincie- of gemeentegrenzen. Het begrip «herindelingsadvies» betreft een advies van een provincie of gemeente over grenswijzigingen die op rijksniveau wordt vastgesteld. Met «herindelingsontwerp» wordt aangeduid het eerste concrete voorstel omtrent een herindeling nadat het open overleg is afgerond. Het opnemen van deze term in de begripsbepalingen, heeft daarbij het voordeel dat duidelijk is dat een herindelingsontwerp kan zijn een ontwerp van een herindelingsadvies dan wel van een herindelingsregeling, afhankelijk van de vraag wie de eindbeslissing neemt.

Voor wat betreft het antwoord op de vragen van de leden van de SGP-fractie en van de fractie van D66 over de mogelijkheid dat gemeenten aan gedeputeerde staten verzoeken om het open overleg te starten, verwijs ik naar de antwoorden in paragraaf 6 van deze nota.

## **ARTIKEL I**

### **Onderdeel A**

#### *Artikelen 3 en 5*

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een reactie te geven op de suggestie van de VNG om eenduidig te spreken van «gelijkluidende besluiten» en niet de terminologie «gezamenlijk herindelingsontwerp vaststellen» te gebruiken. Ook de leden van de fracties van D66 en de SGP vroegen wat het verschil is tussen «gelijkluidende besluiten» en een «gezamenlijk herindelingsontwerp» en waarom deze terminologie wordt gehanteerd.

Het verschil in de gebruikte terminologie is niet zonder reden. Doelstelling van het wetsvoorstel is het bij gemeentelijke herindeling verduidelijken van de beslissende bevoegdheden en de bevoegdheden tot advisering. Dit onderscheid wordt ook tot uitdrukking gebracht in de terminologie. Daartoe wordt in het wetsvoorstel uitsluitend gesproken van «besluiten» als er sprake is van een beslissingsbevoegdheid en wordt deze term niet gehanteerd als het betreft voorstellen met een voorlopig of adviserend karakter. Dit betekent bijvoorbeeld dat gemeenten een grenscorrectie kunnen vaststellen «bij gelijklopende besluiten» (artikel 3, tweede lid, onder a). In de bepaling over een door gemeenten gezamenlijk vast te stellen herindelingsadvies komt het woord besluit niet voor (artikel 4, tweede lid). Dat advies zal weliswaar door middel van raadsbesluiten worden vastgesteld, maar dat zijn geen besluiten die gericht zijn op rechtsgevolg.



De leden van de D66-fractie vonden de toelichting bij artikel 5 niet geheel duidelijk waar zowel over grenscorrecties als herindelingen (herindelingsadviezen) wordt gesproken.

In de toelichting bij artikel 5 wordt gesproken over de voorbereiding van zowel gemeentelijke grenscorrecties als over wijzigingen van de gemeentelijke indeling, omdat het artikel ook op beide betrekking heeft. Artikel 5 betreft namelijk de voorbereiding door gemeenten zelf van een herindelingsregeling (grenscorrectie) of van een advies (wijziging van de gemeentelijke indeling). Voor beide is de procedure gelijk, alleen het eindresultaat verschilt. In het eerste geval is de uitkomst dat de gemeenten zelf bij gelijklopende raadsbesluiten de grenscorrectie vaststellen, in het tweede geval is het resultaat een herindelingsadvies aan de minister. Voor de duidelijkheid worden beide situaties hier nog eens afzonderlijk beschreven.

Indien gemeenten een grenscorrectie wensen, kunnen zij deze zelf bij gelijklopende raadsbesluiten vaststellen (artikel 3, tweede lid, onder a). Bij de voorbereiding daarvan moet de procedure van artikel 5 worden gevolgd. De gemeenteraden stellen gezamenlijk een herindelingsontwerp vast en zenden dit aan gedeputeerde staten. Burgemeester en wethouders leggen het herindelingsontwerp twee maanden ter inzage en maken dat bekend. Een ieder kan zijn zienswijze kenbaar maken. Vervolgens stellen de gemeenteraden de gelijklopende besluiten vast. Deze beide besluiten vormen de herindelingsregeling. De herindelingsregeling behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten.

Indien gemeenten een wijziging van de gemeentelijke indeling wensen, kunnen de raden van de betrokken gemeenten een herindelingsadvies vaststellen (artikel 4, tweede lid). De procedure van artikel 5 is van toepassing. De gemeenteraden stellen gezamenlijk een herindelingsontwerp vast en zenden dit aan gedeputeerde staten. Burgemeester en wethouders leggen het herindelingsontwerp twee maanden ter inzage en maken dat bekend. Een ieder kan zijn zienswijze kenbaar maken. Vervolgens stellen de gemeenteraden het herindelingsadvies vast. Het herindelingsadvies wordt aan gedeputeerde staten gezonden, die er hun eigen zienswijze aan toevoegen en het dan doorsturen naar de minister. Vervolgens beslist de minister of hij een voorstel aan de ministerraad zal doen (artikel 6).

#### *Artikel 6*

Zowel de leden van de D66-fractie als van de SGP-fractie informeerden naar de precieze betekenis van het begrip «werkzaamheden ter hand nemen» in artikel 6.

Dit begrip is in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Ik denk ook dat dit niet goed mogelijk zou zijn. Doel van de bepaling is te voorkomen dat gelijktijdig verschillende procedures worden gevoerd of dat gemeenten de voorbereidingen voor herindeling van de provincie kunnen doorkruisen. Gemeenten dienen arhi-procedures achterwege te laten vanaf het moment dat de provincie voorbereidingsactiviteiten onderneemt die moeten leiden tot het zogenoemde open overleg. Het moet dus gaan om concrete handelingen gericht op het voeren van een arhi-procedure. De terminologie in artikel 6 is van gelijke strekking als in het huidige artikel 3 van de Wet arhi. Die bepaling stuit in de praktijk niet op interpretatieproblemen. Overigens zou ik een begrenzing van het begrip tot het daadwerkelijk doen uitgaan van uitnodigingen tot het open overleg, te beperkt vinden.

In de artikelen 6 en 11 is geregeld dat de minister binnen zes maanden na de ontvangst van het herindelingsadvies een voorstel aan de ministerraad doet. De leden van de PvdA-fractie vroegen of overwogen is om, nu zowel IPO als VNG aandringen op bekorting van de termijn, de termijn

terug te brengen van zes maanden naar drie maanden. Ook de leden van de fracties van de VVD en D66 vroegen of de regering overwogen heeft deze termijn te bekorten.

Het is inderdaad zo dat in het algemeen de departementale voorbereiding van wetsvoorstellen tot herindeling voortvarend geschiedt en dat de wettelijke beschikbare termijn meestal niet volledig behoeft te worden benut. Het betreft immers ook maximumtermijnen. Ik acht het echter niet wenselijk om de deze termijnen te bekorten. Uitgangspunt moet zijn om daar waar termijnen worden gesteld, ook realistische termijnen te stellen die in redelijkheid haalbaar zijn. Dat dient te gelden voor zowel de provinciale fase van advisering als de departementale voorbereiding van een wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie merkten op dat de redactie van de artikelen 6, 11 en 18 gelijklopend is. Zij vroegen of het niet tot een elegantere wijze van wetgeving zou leiden als de inhoud van deze artikelen in het algemene deel van het wetsvoorstel wordt opgenomen.

Het zou op zich niet onoverkomelijk zijn om de inhoud van genoemde bepalingen in de algemene paragraaf op te nemen. Er is echter voor gekozen om in de paragrafen over de voorbereiding van herindelingsadviezen en regelingen de procedure te beschrijven in een chronologische volgorde. Waar het betreft de beschreven procedures tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling, is de toezending van het wetsvoorstel naar de ministerraad dan steeds de laatste fase.

De leden van de PvdA-fractie hadden begrepen dat door het IPO een suggestie is gedaan om de termijnen in de Wet arhi aanzienlijk te bekorten. De looptijd van de procedure zou daarmee bijna kunnen worden gehalveerd, te weten van 23 naar 12 maanden. De leden van deze fractie verzochten om aan te geven wat de inhoud was van deze suggestie en in hoeverre deze in het wetsvoorstel is verwerkt.

In het bestuurlijk overleg met het IPO en de VNG is door het IPO een voorstel gedaan tot bekorting van de arhi-procedure met de volgende inhoud. Het «open overleg» zou bekort worden tot drie maanden (drie maanden minder). Na het open overleg zouden gedeputeerde staten een termijn van twee maanden hebben om het herindelingsplan vast te stellen en dit aan de gemeenteraden te zenden (1 maand minder). De mogelijkheid om de reactietermijn voor gemeenten met drie maanden te verlengen, komt te vervallen. De termijn voor gedeputeerde staten om een voorstel aan provinciale staten te doen tot vaststelling van een ontwerp-regeling, wordt teruggebracht naar 2 maanden (een maand minder). De mogelijkheid om het oordeel van de minister in te winnen (commissie van onafhankelijke deskundigen) vervalt. De termijn voor de minister om een voorstel te doen aan de ministerraad zou worden bekort tot 3 maanden (3 maanden minder).

Van de suggestie van het IPO zijn enkele elementen verwerkt in het wetsvoorstel. De mogelijkheid om de termijn te verlengen waarbinnen gemeenten kunnen reageren op het herindelingsplan is vervallen. Ook de procedure om het oordeel van de minister in te winnen is niet meer opgenomen. De voorstellen om termijnen verder in te korten zijn echter niet in het wetsvoorstel overgenomen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is namelijk om het aantal beslismomenten in de procedure terug te brengen, maar om voor de verschillende fasen in het proces realistische termijnen te handhaven. Met name het voorstel van het IPO om aan het begin van de procedure de termijnen te bekorten achtte ik ongewenst. Het is van belang dat er in de beginfase tijd en ruimte is voor gemeenten om verschillende alternatieven aan de orde te kunnen stellen zonder dat direct een concreet herindelingsvoorstel ter discussie staat. Gemeenten moeten zich daarvoor zorgvuldig kunnen voorbereiden. Ook de VNG hecht

overigens sterk aan voldoende ruimte in de beginfase van de herindelingsprocedure.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of verduidelijkt kan worden tot welke verkorting in tijd de nieuw voorgestelde procedure leidt verwijs ik naar de eerste paragraaf van deze nota.

In het wetsvoorstel zijn geen regels gesteld over het onderzoek dat plaatsvindt, voorafgaand aan het «open overleg». De leden van de VVD-fractie hebben verzocht aan te geven hoe lang zo'n onderzoek gemiddeld duurt. Tevens informeerden deze leden of overwogen is dit onderzoek in de wet op te nemen en een wettelijke termijn voor het onderzoek te bepalen.

Zoals reeds aangegeven dienen procedures in verband met gemeentelijke herindeling niet te lang te duren en in de tijd begrensd te zijn. Dat geldt naar mijn mening niet alleen voor de wettelijk beschreven arhi-procedures, maar ook voor de onderzoeken die daaraan voorafgaan. Ook deze onderzoeken dragen bij aan de voortdurende onzekerheid. Door mij is dan ook inderdaad overwogen om voor de Wet arhi bepalingen voor te stellen die deze vooronderzoeken beperken en aan termijnen stellen. Ik ben mij er echter van bewust dat dit – vanuit juridisch oogpunt – geen eenvoudige opgave is en ik heb er dan ook vooralsnog van afgezien. Mocht blijken dat in de praktijk dergelijke onderzoeken ongewenst veel tijd in beslag blijven nemen, dan wil ik alsnog maatregelen voorstellen.

#### *Artikel 9*

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom slechts één van de betrokken provincies een herindelingsadvies aan de minister kan zenden wanneer de provincie die het initiatief tot herindeling heeft genomen geen overeenstemming met de andere provincie(s) heeft kunnen bereiken. Deze leden wijzen er op dat het mogelijk is, dat de andere betrokken provincies herindeling wel willen overwegen, maar niet kunnen instemmen met de door de initiatiefnemende provincie gewenste herindeling. Wat verzet zich ertegen dat ook andere provincies een advies opstellen over de wijze waarop in hun ogen een herindeling vorm moet krijgen, zo vroegen deze leden.

Artikel 9 heeft betrekking op grenscorrecties en wel grenscorrecties die gepaard gaan met een wijziging van een provinciegrens. Deze kunnen tot stand worden gebracht bij gelijkkluidende besluiten van provinciale staten van de betrokken provincies (artikel 3, tweede lid, onder a). Indien de provinciebesturen van mening verschillen over de wenselijkheid van een dergelijke grenscorrectie, kan deze tot stand worden gebracht bij algemene maatregel van bestuur. In dat geval kunnen provinciale staten van één van de betrokken provincies een herindelingsadvies vaststellen. Daarbij is denkbaar een situatie als beschreven door de leden van het GPV, waarbij de andere provincie op zich wel kan instemmen met een grenscorrectie, maar dan wel op een andere wijze. Daarvoor is het echter niet nodig dat deze provincie nu een afzonderlijk herindelingsadvies opstelt. De provincie kan namelijk op grond van artikel 9, eerste lid, onder b, zijn zienswijze over het herindelingsontwerp kenbaar maken. Daarbij kan worden aangegeven op welke wijze daarvan – volgens die provincie – moet worden afgeweken. Datzelfde geldt uiteraard voor de betrokken gemeenten. Het is vervolgens aan de minister daaromtrent een afweging te maken, alvorens een voorstel naar de ministerraad wordt gezonden.

#### *Artikel 11*

Voor de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent de termijn voor

inzending van een wetsvoorstel naar de ministerraad verwijs ik naar de beantwoording van de vragen bij artikel 6.

#### *Artikel 12*

De leden van de GPV-fractie was het niet duidelijk waarom de minister de voorbereidingen van gedeputeerde staten zou moeten overnemen. De wettelijke termijnen waarbinnen die voorbereidingen moeten plaatsvinden gelden immers op gelijke wijze voor gedeputeerde staten en de minister. Deze leden achtten het voorts ook niet ondenkbaar dat betrokken gemeenten en burgers vraagtekens plaatsen bij de zorgvuldigheid van voorbereidingen van gedeputeerde staten. Zij vroegen of het dan zonder meer gerechtvaardigd is dat de minister die voorbereidingen overneemt.

Zoals in paragraaf 6 van deze nota reeds is aangegeven, is in het wetsvoorstel niet bepaald in welke gevallen of onder welke omstandigheden de minister de procedure kan overnemen. Dat kan zijn indien de provincie onvoldoende voortgang boekt en wettelijke termijnen worden overschreden, maar er kunnen ook politiek-bestuurlijke overwegingen aan ten grondslag liggen. Het zou ongewenst zijn dat, indien een lopende provinciale procedure stagneert, de minister er van zou moeten afzien om de procedure zelf voort te zetten, uitsluitend omdat de gehele procedure dan weer vanaf het begin zou moeten worden gestart. Het zal in ieder geval niet zinvol zijn om bijvoorbeeld eenzelfde ontwerp nogmaals ter inzage te leggen. Terecht wijzen de leden van de GPV-fractie er op dat het niet zonder meer gerechtvaardigd is dat de minister de voorbereidingen overneemt. Bezien zal steeds moeten worden of aan de vereiste zorgvuldigheid is voldaan, alvorens hij de door de provincie getroffen voorbereidingen voor zijn rekening neemt. Maar dat geldt ook wanneer een minister overweegt om op basis van een advies van de provincie een wetsvoorstel in te zenden. In alle gevallen zal de minister moeten beoordelen of de voorbereidingen die ten grondslag liggen aan een wetsvoorstel, de toets der kritiek kunnen doorstaan.

Door de leden van het GPV is juist opgemerkt dat «provincies» in het eerste lid, onder c, een misslag betreft. Deze wordt met bijgevoegde nota van wijziging hersteld.

#### *Artikel 14*

Op de vraag van de leden van de GPV-fractie wat moet worden verstaan onder niet provinciaal ingedeeld gebied, kan worden geantwoord dat wijzigingen van provinciegrenzen met niet provinciaal ingedeeld gebied, uitsluitend nog betrekking kunnen hebben op uitbreidingen van provinciaal grondgebied in de Nederlandse territoriale zee.

#### *Artikel 15 en 16*

De leden van de GPV-fractie vroegen of het uiteindelijk de commissie of een van de gedeputeerde staten is die verantwoordelijk is voor het opstellen van het herindelingsadvies.

Een herindelingsadvies met betrekking tot een wijziging van de provinciale indeling als bedoeld in artikel 14 eerste lid, wordt – zoals bepaald in artikel 14, eerste lid – vastgesteld door de provinciale staten van de betrokken provincies gezamenlijk. Die zijn dus verantwoordelijk voor het advies. De voorbereiding geschiedt ingevolge artikel 15 door een interprovinciale commissie en met overeenkomstige toepassing van artikel 8. Voor de toepassing van artikel 8 treedt de commissie in de plaats van gedeputeerde staten. Dat betekent dus dat de commissie onder meer het open overleg voert en het herindelingsontwerp vaststelt.

## *Artikel 21*

De leden van de VVD-fractie informeerden wanneer de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in werking zal treden, of er sprake is van uitstel van de invoering en welke gevolgen dat dan heeft voor het onderhavige wetsvoorstel.

De beoogde invoeringsdatum van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht is 1 januari 1998. Voor het onderhavige wetsvoorstel heeft dat geen consequenties.

## **ARTIKEL V**

De leden van de GPV-fractie vroegen om een nadere toelichting op het overgangsregime voor gemeenten waarvoor in de eerste helft van 1997 reeds een ontwerp-regeling is vastgesteld. De leden stelden de vraag of het denkbaar is dat een dergelijk herindelingsplan wordt aangemerkt als herindelingsontwerp als bedoeld in artikel 1 van het wetsvoorstel en dat daardoor het financiële toezicht, indien het voorstel per 1 januari 1998 rechtskracht krijgt, terug werkt tot het moment van vaststelling van het herindelingsontwerp in de eerste helft van 1997.

De gewijzigde Wet arhi zal ingevolge het derde lid van artikel V, van toepassing zijn op wijzigingen van de gemeentelijke indeling waarvan de voorbereidingen nog niet hebben geleid tot een voorstel van gedeputeerde staten aan provinciale staten tot vaststelling van een ontwerp-regeling. In dat geval wordt een vastgesteld herindelingsplan aangemerkt als het herindelingsontwerp. De leden van de GPV-fractie beschrijven een situatie waarbij de voorbereidingen wel hebben geleid tot de vaststelling van een ontwerp-regeling. Dat betekent dat die herindeling verder zou worden afgewikkeld op basis van de «oude» ongewijzigde Wet arhi (zie artikel V, eerste en tweede lid). Indien de voorbereidingen nog niet hebben geresulteerd in een voorstel van gedeputeerde staten voor een ontwerp-regeling, dan is op de verdere procedure de «nieuwe» gewijzigde Wet arhi van toepassing. Dat geldt ook voor het financieel toezicht. Dat betekent dat ten aanzien van gemeenten die blijkens een reeds vastgesteld herindelingsplan voor opheffing in aanmerking komen, het financieel toezicht rechtskracht krijgt. Dat geldt dan echter met ingang van de inwerkingtreding van deze wetswijziging. Het wetsvoorstel voorziet immers niet in een terugwerkende kracht.

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

**BIJLAGE**

Deze bijlage bevat een overzicht van de gevallen waarin gemeenten op grond van artikel 285 van de Gemeentewet de minister hebben verzocht een oordeel te geven. Indien het desbetreffende herindelingsvoorstel heeft geresulteerd in een wetsvoorstel, is daarvan het nummer van de kamerstukken vermeld. In het overzicht is de inhoud van het advies van de commissie van onafhankelijke deskundigen en van het oordeel van de minister weergegeven. In de gevallen dat niet voldaan was aan de vereisten om een verzoek in te kunnen dienen is aangeduid dat het verzoek niet ontvankelijk was.

Naam Gemeente	Kamerstuk nummer	Advies commissie	Oordeel Minister
Alphen en Riel	24 571	onzorgvuldige procedure en motivering	bezwaar gedeeltelijk gegrond
Ambt Delden		zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Baarle-Nassau	22 571	onzorgvuldige overwegingen	bezwaar gegrond
Bakel en Milheeze	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Bathmen		zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Berkel en Enschot	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Borger	25 046	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Boxtel			niet ontvankelijk
Breda	24 571	procedure zorgvuldig motivering t.a.v. Prinsenberg niet zorgvuldig	motivering versterken
Brouwershaven			niet ontvankelijk
Bruinisse	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Chaam	24 571	procedure zorgvuldig overwegingen onzorgvuldig	voorstel nader bezien
Den Dungen	23 712	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Diepenheim		zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Diepenveen		procedure en overwegingen onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Diessen			niet ontvankelijk
Diessen	24 571	procedure onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Dinteloord en Prinseland	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Duiveland	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Eelde	25 046	onzorgvuldig	bezwaar gegrond herstel van de procedure voorgesteld
Fijnaart en Heijningen	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Geertruidenberg	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Gendt			niet ontvankelijk
Goirle			niet ontvankelijk
Halsteren	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Hengelo		zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Heusden			niet ontvankelijk
Heusden	23 712	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Hilvarenbeek			niet ontvankelijk
Hilvarenbeek	24 571	overwegingen zorgvuldig procedure onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Hooge en Lage Zwaluwe	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Klundert	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Liempde	23 712	procedure en motivering onzorgvuldig	uitvoering vergelijking alternatieven gevraagd
Made en Drimmelen	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Middelburg	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Mierlo			niet ontvankelijk
Nieuw Ginneken	24 571	overwegingen en procedure onzorgvuldig	voorstel nader bezien
Nieuw-Vossenmeer	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Nuenen c.a.			niet ontvankelijk
Ommen			niet ontvankelijk
Ommen	24 569	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Rijsbergen			niet ontvankelijk
Rosmalen	23 712	procedure zorgvuldig motivering onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Schijndel			niet ontvankelijk
Sprang-Capelle	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Stad Delden		zorgvuldig	bezwaar ongegrond

Naam Gemeente	Kamerstuk nummer	Advies commissie	Oordeel Minister
St. Oedenrode	23 712	zie Liempde	zie Liempde
Staphorst		zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Steenbergen	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Terheijden	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Tilburg			niet ontvankelijk
Tilburg	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Valkenswaard			niet ontvankelijk
Venray	25 184	verzoek door gemeente ingetrokken	
Vlijmen			niet ontvankelijk
Vries	25 046	onzorgvuldig	bezwaar gegrond herstel procedure voorgesteld
Waspik	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Westerschouwen	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Westkapelle	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Willemstad	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Wouw	24 571	overwegingen sterker beargumenteren	bezwaar ongegrond
Zuidlaren	25 046	onzorgvuldig	bezwaar gegrond herstel procedure voorgesteld
Zundert			niet ontvankelijk
Zundert	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond