

Zitting 1978–1979

14 322

## **Wijziging van de Provinciewet, de gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (Wet reorganisatie binnenlands bestuur)**

Nr. 11

### **NOTA VAN WIJZIGINGEN**

Ontvangen 27 april 1979

Het ontwerp van wet wordt als volgt gewijzigd:

I

In artikel I vervalt het gestelde onder B, D, E en F. De letters C, G, H, I en J worden onderscheidenlijk verletterd tot B, C, D, E en F.

Ingevoegd wordt een nieuwe letter G, die als volgt luidt:

G. Vóór de tekst van artikel 94 wordt het cijfer 1 geplaatst, terwijl daaraan wordt toegevoegd een tweede lid, dat als volgt luidt:

2. De medewerking wordt niet gevorderd dan nadat het provinciaal bestuur door Onze Minister die het aangaat is gehoord.

De letters K, L, M, N, O, P, Q en R worden onderscheidenlijk verletterd tot H, I, J, K, L, M, N en O.

II

In artikel II wordt na de letter C ingevoegd een nieuwe letter D, die als volgt luidt:

D. Aan artikel 151 wordt toegevoegd een vierde lid, dat als volgt luidt:

4. Medewerking ter uitvoering van wetten of van algemene maatregelen van bestuur wordt niet gevorderd dan nadat het gemeentebestuur door Onze Minister die het aangaat in de gelegenheid is gesteld zijn mening kenbaar te maken.

De letters D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V en W worden onderscheidenlijk verletterd tot E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W en X.

III

In de in artikel III vermelde Bijlage, bedoeld in artikel 127c van de gemeentewet, vervalt punt 2. De punten 3, 4, 5 en 6 worden onderscheidenlijk vernummerd tot 2, 3, 4 en 5.

IV

Artikel VI vervalt.

V

Artikel VII vervalt.

VI

Artikel VIII vervalt.

De artikelen IX, X, XI, XII, XIII, XIV en XV worden onderscheidenlijk ver-  
nummerd tot VI, VII, VIII, IX, X, XI en XII.

## TOELICHTING

### Algemeen

Behoudens enige onder I vermelde meer technische aanpassingen zijn de in deze nota opgenomen wijzigingen van het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur in hoge mate ingegeven door het belang dat wij hechten aan een goed functioneren van de 'lagere' overheden in het algemeen en van de 'onderste' bestuurslaag in het bijzonder. De plaats die de gemeenten in ons staatsbestel innemen wordt immers niet licht overschat. Met name zij daarbij ook gewezen op het belang dat het Rijk en de provincie hebben bij daadkrachtige gemeenten. Immers bij de verwezenlijking van grote delen van het beleid van Rijk en provincie is de inbreng en medewerking van gemeenten onontbeerlijk. Voor een goed kunnen vervullen van hun belangrijke functie dienen de gemeenten te beschikken over een volwaardig taken- en bevoegdhedenpakket. Mede om die reden moet elke wijziging van de gemeentelijke taken en bevoegdheden met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden gezien. Deze geboden zorgvuldigheid en de kritische stemmen uit de praktijk met betrekking tot bepaalde onderdelen van de voorstellen zijn voor ons aanleiding geweest de in het ontwerp van Wet neergelegde verdeling van taken en bevoegdheden te heroverwegen. Dit beraad heeft geleid tot een aantal wijzigingen die in het navolgende afzonderlijk worden toegelicht.

### *Ad I*

De bij de letter B opgenomen incompatibiliteiten zouden verhinderen, dat in het provinciaal bestuur nog langer de stem van de dagelijkse lokale bestuurspraktijk rechtstreeks doorklinkt. Veel bestuurlijke ervaring en inzicht zouden voor het provinciaal bestuur verloren gaan, terwijl betwijfeld kan worden of hiertegenover uit een oogpunt van zuiverheid van verhoudingen duidelijk aanwijsbare voordelen zouden staan. De bij de letters D, E en F voorgestelde wijzigingen zijn inmiddels wet geworden en kunnen derhalve vervallen. De invoeging van een nieuw tweede lid bij artikel 94 Provinciewet, als opgenomen onder de letter G, verschaft de provincies ten aanzien van de functionele aspecten soortgelijke mogelijkheden tot inspraak als die welke zij ter zake van de territoriale aspecten ingevolge artikel 2 van de Provinciewet reeds hebben. Bovendien wordt door de toepassing van deze bepaling, naar wij verwachten, het contact met en de inbreng door de bestuurspraktijk vergroot.

Ten slotte zij opgemerkt, dat ten aanzien van de uitvoering van dit lid de Minister van Binnenlandse Zaken een coördinerende functie vervult, onder meer met het oog op het bevorderen van de eenheid van toepassing van dit voorschrift, met name ook waar het de procedures betreft. Dit is te meer van belang omdat wij hebben gemeend te moeten afzien, overigens naar analogie met artikel 2 van de Provinciewet, van nauwkeurig uitgewerkte procedurevoorschriften, mede om een vlotte zich bij de bestuurspraktijk aansluitende gang van zaken niet onmogelijk te maken.

### *Ad II*

De hier voorgestelde bepaling is dezelfde als die welke wij ten aanzien van de provincies voorstellen (zie ad I), met dien verstande dat hier is afgezien van het verplicht stellen van een horen van de gemeentebesturen. Gelet op het grote aantal gemeenten waarop deze bepaling betrekking kan hebben, verdient het naar ons oordeel de voorkeur te volstaan met het geven van de gelegenheid een mening kenbaar te maken. Evenals bij de aanvulling van artikel 94 van de Provinciewet hebben wij ook hier gemeend geen regels ten aanzien van de procedure te moeten voorstellen. De praktijk zal moeten uitwijzen of aan dergelijke voorschriften behoefte bestaat. Het is overigens zeer wel denkbaar, dat in de praktijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal optreden namens de collectiviteit der gemeenten, zoals nu al zo vaak het geval is. Ten slotte zij nog aangetekend, dat uiteraard ook ten aanzien van de uitvoering van deze bepaling de Minister van Binnenlandse Zaken een coördinerende functie vervult.

### *Ad III*

Zoals gezegd moet elke wijziging van het gemeentelijk taken- en bevoegdhedenpakket met de grootste zorgvuldigheid worden bezien. De plaatsing van onderwerpen op de negatieve lijst dient dan ook beperkt te blijven tot die onderwerpen waarbij vaststaat dat in bijna alle gevallen een overgang van de betreffende taken en bevoegdheden van de gemeente naar de provincie noodzakelijk is. Met betrekking tot de zeehavens en industrieterreinen is dit naar ons oordeel zeker niet het geval. De 11 gemeentelijke zeehavens in ons land verschillen onderling zeer sterk in omvang, aard en regionale betekenis.

In sommige gevallen bij voorbeeld zijn de raakvlakken met de andere bij de gemeente berustende taken zeer intensief, in andere gevallen zijn de relaties duidelijk minder sterk. Ook in territoriaal opzicht is de invloed van de onderhavige zeehavens sterk wisselend. De overdracht van het bestuur en beheer over deze zeehavens is derhalve zeker niet in alle gevallen even noodzakelijk. Niettemin brengt het wetsontwerp het beheer over elk van deze havens, ongeacht hun onderlinge verschillen, naar het provinciale niveau over. Overdracht zou derhalve ook plaatsvinden in gevallen, waarin de omstandigheden dat niet of nauwelijks rechtvaardigen. Ook ten aanzien van de bedrijfsterreinen bestaan grote verschillen tussen de gemeenten. Waar bovendien de zeehavens in veel gevallen een grote samenhang vertonen met bedrijfsterreinen en ten slotte door een enkel schrappen van de zeehavens een zekere onevenwichtigheid zou ontstaan zowel tussen gemeenten en provincies onderling als binnen hun respectieve taken- en bevoegdhedenpakketten, dient ook deze bevoegdheid uit de negatieve lijst te worden geschrapt. Desnoods kan in een zeehavenwet – derhalve in een bijzondere wet – een eventueel gewenste differentiatie in het beheer worden aangebracht.

Indien genoemde taken en bevoegdheden aldus bij de gemeenten blijven berusten, moet het vraagstuk van de gemeentegrensoverschrijdende effecten op andere wijze worden opgelost. In beperkte mate zal de systematische gemeentelijke herindeling, die deel van de voorgenomen bestuurlijke reorganisatie uitmaakt, dit probleem kunnen verzachten. Voor het overige kan de provincie een sturende rol vervullen ten aanzien van de regionale consequenties, van de ontwikkelingen op de grotere bedrijfsterreinen en in de zeehavens. Met betrekking tot de instrumenten die de provincie voor een dergelijk sturend optreden nodig heeft, zij gewezen op haar bevoegdheden op milieuhygiënisch en planologisch gebied en op de nieuwe instrumenten als het beleidsplan. Deze instrumenten kunnen de ontwikkeling en het beheer van de grotere bedrijfsterreinen en de zeehavens zeker beïnvloeden. Wellicht ware te overwegen de provincie in de toekomst nog andere instrumenten ten behoeve van de door haar uit te voeren sturende taak te verschaffen, bij voorbeeld in de vorm van overlegstructuren. Ten slotte zijn te vermelden de

tussen de gemeente Rotterdam en het openbaar lichaam Rijnmond gemaakte afspraken ten aanzien van de onderlinge taakafbakening, die betrekking hebben op de sturende bevoegdheden van het openbaar lichaam Rijnmond welke met name op het gebied van de haven- en economische ontwikkeling zijn neergelegd in de onlangs door Eerste en Tweede Kamer aanvaarde wijziging van de Rijnmondwet.

*Ad IV, V en VI*

Tegen de constructie opgenomen in artikel VI van het wetsontwerp die het mogelijk maakt de bestemmingsplanbevoegdheid en het grondbeleid naar de provincie te doen overgaan zijn van verschillende zijden bezwaren geopperd. Zoals reeds bij brief van 22 mei 1978 aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd bericht, kunnen wij deze bezwaren grotendeels delen. Een aantasting van de gemeentelijke bevoegdheden in deze werd door ons onjuist geacht. Immers het betreft hier taken en bevoegdheden die bij uitstek de gemeente in staat stellen haar karakter en toekomstige ontwikkeling te bepalen. Met name de bestemmingsplanbevoegdheid kan een van de belangrijkste beleidsinstrumenten van de gemeente worden genoemd. Bovendien is juist bij dit onderdeel van het gemeentelijk beleid de betrokkenheid van bestuurders en burgers dikwijls zeer groot, hetgeen uit een oogpunt van democratie een niet te onderschatten voordeel mag worden geacht. Zoals op blz. 64 van de memorie van toelichting bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur reeds door onze ambtsvoorgangers werd gesteld, zijn de belangen van de gemeenten nauw betrokken bij de behartiging van het bouw- en woningtoezicht. Daaraan werd toegevoegd dat de feitelijke werkzaamheid van dit toezicht zich veelal op typisch lokale problematiek richt.

Nu de bestemmingsplanbevoegdheid, het grondbeleid en de daarmee samenhangende taken en bevoegdheden naar ons oordeel onverkort bij de gemeente dienen te blijven berusten, en de door ons voorgestane gemeentelijke herindeling in beginsel gemeenten met meer dan 10 000 inwoners tot stand zal brengen – waardoor zeker in dit opzicht het draagvlak wordt vergroot en voor de behartiging van dit belang een intergemeentelijke regeling in de toekomst niet meer noodzakelijk zal zijn – bestaan er naar ons oordeel weinig redenen meer het bouw- en woningtoezicht van de gemeente naar de provincies te doen overgaan, te minder daar ook door de bestuurspraktijk ernstige bezwaren tegen een dergelijke overgang zijn ingebracht. De bij IV, V en VI opgenomen wijzigingen vloeien uit deze opvatting voort.

Ten slotte zijn wij, met onze ambtgenoot van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van mening dat er op dit moment geen aanleiding bestaat andere beïnvloedingsmogelijkheden van de provincie op dit terrein speciaal vast te leggen dan de provincie, hetzij specifiek, hetzij in het algemeen, reeds heeft of krijgt.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
H. E. Koning