

Vergaderjaar 1986–1987

20079

## Procedurele bepalingen met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling.

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### I. ALGEMEEN

##### 1. Inleiding

In de gedurende de afgelopen jaren gevoerde discussies over de procedure bij gemeentelijke herindeling zijn de volgende twee punten steeds aan de orde geweest. In de eerste plaats het feit dat de huidige procedure te veel tijd neemt, waardoor te lang een situatie van onzekerheid en onrust bestaat. Dit heeft onder meer een ongunstige invloed op het functioneren van de her in te delen gemeenten. De totale duur van een herindeling belooft thans, vooral door de lange duur van de zogeheten voorprocedure die voorafgaat aan de gemeentewettelijke procedure, doorgaans 8 tot 10 jaren. In de tweede plaats is steeds de nadruk gelegd op handhaving van de zorgvuldigheid van de procedure.

In de Notitie gemeentelijke herindeling d.d. 27 juni 1984 (kamerstukken II 1983/84, 18 448, nrs. 1–2) is in paragraaf 6 door de regering uitvoerig ingegaan op deze problematiek. De Notitie is vervolgens tijdens de vergadering van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken d.d. 11 maart 1985 (Handelingen UCV 1984/85, nr. 59) besproken. De hierboven genoemde twee punten zijn leidraad geweest bij het ontwerpen van een nieuwe procedure. Daarnaast kan als uitgangspunt worden genoemd het versterken van de rol van de provincie in het proces van de herindeling. Dit streven is zowel in de adviezen naar aanleiding van de Notitie gemeentelijke herindeling als in de eerdergenoemde UCV ondersteund.

Zoals ook in de Notitie aangekondigd, wil ik in dit verband de vaststelling van grenscorrecties die thans op grond van artikel 166a van de gemeentewet bij algemene maatregel van bestuur geschiedt, ter beslissing overlaten aan provinciale staten. Slechts wanneer zij gepaard gaan met provinciegrenswijziging blijft een algemene maatregel van bestuur vereist. Deze decentralisatie naar de provincies heeft ook de grondwetgever uitdrukkelijk voor ogen gestaan. In verband daarmee is in artikel 123, tweede lid, van de Grondwet de bevoegdheid van de wetgever vastgelegd om de beslissing over grenswijzigingen die niet gepaard gaan met opheffing of instelling van gemeenten, over te laten aan lagere organen. De nieuwe procedureregels wil ik in de Wet Algemene regelen gemeentelijke indeling (Wet-Argi) opnemen en niet – zoals de huidige procedurere-

gels – in de gemeentewet. De voornaamste reden daarvan is dat de Wet-Argi is bedoeld als het wettelijk kader voor algemene regels inzake gemeentelijke herindeling.

Een andere reden is dat ik ook procedureregels ten aanzien van provinciale herindeling voorstel. Deze horen in de gemeentewet niet thuis. Plaatsing in de Provinciewet zou denkbaar zijn, doch in dat geval zouden de algemene regels inzake gemeentelijke en provinciale herindeling verspreid over drie verschillende wetten (Wet-Argi, gemeentewet en Provinciewet) voorkomen, hetgeen mijn onaantrekkelijk lijkt. In verband met de opname van procedureregels bij provinciale herindeling stel ik overigens voor de naam van de wet zodanig aan te passen dat het woord «gemeentelijke» daarin niet meer voorkomt: zie artikel I, onder E waarin als naam van de wet staat aangegeven «Wet algemene regelen herindeling».

De ontvangen adviezen naar aanleiding van dit wetsvoorstel, te weten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Raad voor de gemeentefinanciën, het Interprovinciaal Overleg en de provincie Limburg, waren overwegend positief. Hieronder zal waar nodig naar de adviezen worden verwezen. Verder is in de bijlage bij deze memorie van toelichting een systematisch overzicht van opmerkingen uit de adviezen opgenomen met mijn commentaar daarop.

## **2. De voorgestelde procedure**

De hieronder te schetsen nieuwe procedure voor gemeentelijke herindeling, zoals geregeld in het hierbij voorgestelde nieuwe Hoofdstuk II van de Wet-Argi, komt globaal overeen met de procedure zoals reeds in de Notitie gemeentelijke herindeling is beschreven. In hoofdlijnen behelst de nieuwe procedure het volgende:

a. Indien gedeputeerde staten herindeling gewenst achten, treden zij in overleg met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Het overleg heeft een open karakter en wordt niet gevoerd over een concreet plan. Verschillende alternatieven kunnen aan de orde komen. De gemeenten hoeven zich, anders dan thans vaak het geval is, niet overvallen te voelen door min of meer vastomlijnde plannen waaraan weinig meer valt te wijzigen. Gedeputeerde staten zullen moeten motiveren waarom zij herindeling gewenst achten en daarbij criteria moeten aangeven waaraan de (her)indeling van het betrokken gebied moet voldoen. De criteria dienen rekening te houden met de inhoud van het rijksbeleid met betrekking tot gemeentelijke herindelingsplannen. De criteria kunnen (bovendien) steunen op de door het provinciaal bestuur geformuleerde uitgangspunten voor het herindelingsbeleid binnen de provincie. Deze criteria zullen in de verdere procedure als toetsingsmaatstaven gelden, onder meer ten behoeve van de gemeenten.

Het overleg zal ook kunnen worden verzocht door één of meer gemeenten wanneer zij herindeling gewenst achten. Vindt de Minister van Binnenlandse Zaken herindeling gewenst, dan kan hij gedeputeerde staten uitnodigen het overleg te openen. Het overleg vormt een integratie van het huidige informele vooroverleg en de eerste fase van de gemeentelijke procedure, waardoor een aanzienlijke tijdwinst kan worden behaald.

b. Binnen drie maanden na afloop van het overleg stellen gedeputeerde staten een herindelingsplan op waarin mede aan de hand van een kaart de voorlopig voorgestelde herindeling in beeld wordt gebracht. Bij de voorbereiding van een herindelingsplan kan een adviesorgaan als de PPC worden betrokken. Het plan wordt toegezonden aan de gemeenten die het twee maanden ter inzage leggen. Gedurende die termijn kan een ieder rechtstreeks schriftelijk commentaar leveren aan gedeputeerde staten. De betrokken gemeenteraden geven binnen drie maanden hun commentaar. De gemeenten kunnen in dit stadium de inspraak van de

bevolking en andere betrokkenen organiseren en de resultaten daarvan verwerken in hun commentaar. In bijzondere gevallen kan de termijn van drie maanden van de gemeenteraden met ten hoogste drie maanden worden verlengd. Deze verlenging kan bij voorbeeld wenselijk zijn indien het (doen) verrichten van nader onderzoek door de betrokken gemeente(n) aanbeveling verdient. Het plan wordt ook aan de Minister gestuurd opdat deze kan nagaan of het spoort met het rijksbeleid, overleg met zijn betrokken ambtgenoten kan voeren en desgewenst commentaar kan leveren. Gedeputeerde staten kunnen over het plan in dit stadium desgewenst ook andere instanties om commentaar vragen.

c. Gedeputeerde staten krijgen na afloop van deze inspraakronde drie maanden de tijd voor het doen van een voorstel aan provinciale staten tot vaststelling van een conceptherindelingsregeling of, indien provinciale staten zelf tot de herindeling kunnen besluiten, van een herindelingsregeling. Het voorstel van gedeputeerde staten behelst een (in concept) uitgewerkt wetsvoorstel, ontwerp-algemene maatregel van bestuur of ontwerp-besluit van provinciale staten tot herindeling.

d. Tenzij het gaat om een grenscorrectie waarbij provinciale staten zelf bevoegd zijn tot vaststelling van de herindelingsregeling, stellen provinciale staten vervolgens binnen drie maanden een concept voor een herindelingsregeling vast. Dit concept wordt toegezonden aan de minister die beziet of de gevolgde procedure en het voorstel zelf voldoen aan de wettelijke procedureregels en de landelijke uitgangspunten voor herindeling. In dit stadium kan tevens advisering door de Raad voor de gemeentefinanciën plaatsvinden. Binnen drie maanden na ontvangst van de concept-herindelingsregeling legt hij een wetsvoorstel of een ontwerp-algemene maatregel van bestuur voor aan de ministerraad.

Kenmerkend voor de hierboven geschetste procedure is het voortgaande karakter ervan. Voornemens en plannen worden telkens in een nieuwe fase geleid: er vindt geen «herhaling van zetten» meer plaats zoals in de huidige procedure, daaronder begrepen de informele voorprocedure. In de huidige procedure wordt in feite hetzelfde onderwerp twee of driemaal aan de gemeenten voorgelegd, te weten in de voorprocedure (veelal reeds in de vorm van concrete plannen), vervolgens in de 1e fase van de gemeentewettelijke procedure en tenslotte in de 2e fase daarvan (aan de hand van een ontwerp-regeling).

In de nieuwe procedure wordt aangevangen met een open vooroverleg dat niet een concreet plan tot onderwerp heeft. In de volgende fase worden de gemeenten weer ingeschakeld, doch ditmaal op basis van een concreet plan. De volgende fase is die van de besluitvorming over de herindeling, eerst door de provincie en vervolgens door de wetgever of de Kroon. Ik verwacht van deze opzet, waarin de kans op doublures is geminimaliseerd, een aanmerkelijke tijdsbesparing.

e. Voor wat betreft de wijze van totstandkoming van herindeling is in de Notitie gemeentelijke herindeling reeds uiteengezet dat er uit een oogpunt van decentralisatie van de besluitvorming de voorkeur aan wordt gegeven de beslissing over minder ingrijpende grenswijzigingen over te laten aan provinciale staten. Ik heb dit in deze voorstellen vastgelegd, waarbij ik derhalve afwijk van artikel 166a van de huidige gemeentewet, op grond waarvan deze grenscorrecties bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Wanneer gemeentelijke grenscorrecties gepaard gaan met wijziging van provinciale grenzen, wil ik de vaststelling bij algemene maatregel van bestuur handhaven, omdat het niet voor de hand ligt de beslissing over de wijziging van provinciegrenzen over te laten aan de betrokken provincies zelf.

f. Nieuw in de voorstellen is eveneens de regeling dat de beschrijving van de nieuwe grenzen, zoals die thans nog in de herindelingsregeling zelf voorkomt, wordt overgelaten aan gedeputeerde staten. In de herindelingsregeling zelf worden de grenzen vastgesteld door ze aan te geven op

een bijbehorende kaart. Deze nieuwe regeling, die tot aanzienlijke vereenvoudiging en efficiencybesparing leidt, is reeds aangekondigd in de Notitie gemeentelijke herindeling.

g. Vervolgens nog een enkele opmerking over de voorgestelde termijnen. Termijnen komen ook in de huidige gemeentewettelijke procedure voor. Deze worden echter vaak overschreden. Niettemin wil ik ook in de voorgestelde procedure termijnen stellen. Weliswaar gaat het hoofdzakelijk om termijnen van orde, maar als een inkadering van de procedure – gezien in de tijd – zijn zij niet zonder betekenis. Voor de verschillende betrokkenen verbeteren zij de mogelijkheid planmatig te werken en de planning wederzijds af te stemmen. Ook voor de minister zijn in deze voorstellen termijnen genoemd.

h. Aan het slot van deze paragraaf wil ik nog stil staan bij de rol die de Raad van State speelt bij de totstandkoming van een herindeling. De VNG heeft gepleit voor inschakeling van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State voorafgaande aan de beslissing van de minister om al dan niet een voorstel tot herindeling aan de ministerraad voor te leggen.

De Afdeling geschillen van bestuur zou in dit voorstel een voorgenomen herindeling zowel procedureel als inhoudelijk moeten toetsen. De afdeling zou moeten nagaan of de voorafgaande procedure voldeed aan de eisen van de wet en aan de eisen van zorgvuldigheid. Inhoudelijk zou moeten worden nagegaan of de voorgenomen herindeling strookt met de daarvoor geldende uitgangspunten en of zij wordt gedragen door voldoende (objectief) onderzoek.

Het door de VNG bepleite optreden van de Raad van State zou een doublure opleveren nu de Raad van State, buiten het geval van grenscorrectie door provinciale staten, in een volgend stadium adviseert over het wetsvoorstel of het ontwerp-algemene maatregel van bestuur tot herindeling. Bij die advisering toetst de Raad de voorgenomen herindeling eveneens procedureel en inhoudelijk. De Raad kan daarbij beschikken over alle voor die toetsing relevante gegevens, zoals het verslag van het vooroverleg, de inspraakresultaten en de commentaren van de gemeenten.

Mèt de Notitie gemeentelijke herindeling, ben ik geen voorstander van de door de VNG bepleite rol van de Raad van State. Een dergelijk optreden van de Raad van State voegt onvoldoende toe aan de waarborgen voor zorgvuldigheid die reeds besloten liggen in de door mij voorgestelde procedure. De VNG heeft er voorts op gewezen dat inschakeling van een onafhankelijke toetsende instantie vóór de beslissing van de minister als voordeel heeft dat de plannen in dat stadium in feite nog voor wijziging vatbaar zijn. Ik heb op grond van de praktijkervaringen niet de indruk dat het de betrokken gemeenten en burgers na de beslissing van de minister ontbreekt aan mogelijkheden de plannen te beïnvloeden. Recente parlementaire behandelingen van herindelingsvoorstellen vormen daarvan een bewijs.

Ook meer in het algemeen zie ik geen aanleiding voor bijzondere vormen van rechtsbescherming tegen besluiten tot herindeling. De bij dit soort besluiten in het geding zijnde belangen krijgen enerzijds via inspraak en overleg voorafgaande aan het besluit, de vereiste aandacht, terwijl anderzijds de uiteindelijke besluitvorming door democratisch gekozen organen, zoals provinciale staten en het parlement, borg staat voor een afweging van die belangen.

Nadere aandacht is ten slotte nodig voor het pleidooi van de VNG inzake een recht van de betrokken gemeenten een onafhankelijk onderzoek te verlangen. Dat recht is mijns inziens niet nodig. Indien de betrokken gemeente van mening is dat het onderzoek door of vanwege de provincie onvoldoende objectief is of te weinig is toegesneden op de specifieke situatie, staat het haar evenwel vrij zelf nader onderzoek te (laten) verrichten. Mede met het oog daarop wordt in artikel 7, lid 3, de mogelijkheid geboden de termijn voor de gemeenteraden (die in het voorontwerp op drie maanden was bepaald) met drie maanden te verlengen tot zes

maanden. Hoewel de gemeenteraden in beginsel binnen drie maanden tot een oordeel moeten kunnen komen, is op deze plaats in de procedure ruimte gecreëerd voor extra activiteiten van de zijde van een betrokken gemeente(n).

Ik vertrouw erop dat alleen in die gevallen de maximale termijn gebruikt zal worden. Van het algemene doel van de procedurele bepalingen, te weten verzekeren van de voortgang, dient niet zonder reden te worden afgeweken. Overigens twijfel ik niet aan de mogelijkheid van objectief onderzoek door of vanwege de provincie. In de praktijk worden de gemeenten bovendien vaak betrokken bij dat onderzoek.

### **3. Wijziging provinciale indeling**

De procedure van provinciale herindeling is thans uiterst summier geregeld in artikel 2 van de Provinciewet, bepalende dat de grens tussen de provincies niet wordt gewijzigd dan nadat provinciale staten zijn gehoord. Naar aanleiding van de in voorbereiding zijnde algehele aanpassing van de Provinciewet is door het IPO erop gewezen dat het, gelet op de belangen van ondermeer de betrokken gemeenten en de betrokken burgers die bij provinciale herindeling in het geding kunnen zijn, voor de hand ligt bij provinciale herindeling een zelfde zorgvuldige procedure te volgen als bij gemeentelijke herindeling. Het IPO heeft daarom voorgesteld voor provinciale herindeling een vergelijkbare wettelijke procedure in het leven te roepen. Ik neem dit voorstel over en heb in een nieuw Hoofdstuk III een procedure opgenomen die overeenkomt met de procedure bij gemeentelijke herindeling. Die overeenkomst is overigens ook van praktisch belang wanneer het gaat om provinciegrenswijzigingen die voortvloeien uit of althans samenhangen met gemeentegrenswijzigingen. In die gevallen kunnen de beide procedures (dat wil zeggen die van Hoofdstuk II voor de gemeentelijke herindeling en die van Hoofdstuk III voor de daarmee samenhangende provinciegrenswijziging), door hun gelijkkluidendheid zonder bezwaar tegelijkertijd en in combinatie met elkaar worden doorlopen.

Het nieuwe Hoofdstuk III heeft betrekking op de procedure bij provinciale herindeling. De regeling van enkele rechtsgevolgen van provinciale herindeling is reeds neergelegd in de huidige Wet-Argi, althans wanneer het gaat om provinciegrenswijzigingen die samenhangen met gemeentegrenswijzigingen: zie ondermeer de huidige artikelen 8, 11 en 23. Deze rechtsgevolgen kunnen bij de overige provinciale herindelingswetten zonder bezwaar worden geregeld in de desbetreffende herindelingswet.

Het IPO bepleit een algemene wettelijke regeling van de personele gevolgen van provinciale herindelingswetten. Mijns inziens ligt dit niet voor de hand. Provinciale herindelingswetten met substantiële personele gevolgen komen niet veelvuldig voor, zodat een algemene regeling van beperkt nut zou zijn. Belangrijker nog is dat bij concrete herindelingswetten gelet op de specifieke situatie veelal aanvulling op, of afwijking van de algemene regeling noodzakelijk zou zijn. Regeling van de personele gevolgen in de desbetreffende herindelingswet heeft dan ook mijn voorkeur.

### **4. Financieel toezicht op her in te delen gemeenten**

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsontwerp tot gemeentelijke herindeling van de Hoeksche Waard heeft de regering toegezegd (Handelingen II, 1982/83, blz. 4183) zich in overleg met het IPO te zullen beraden over de problematiek, die ik kortheidshalve zou willen aanduiden als die van het «potverteren» door her in te delen gemeenten. Ik doel daarmee op het doen van nieuwe uitgaven of het verlagen van eigen inkomsten. Daarbij moet met name worden gedacht aan uitgaven ten laste van de reserves, ten behoeve van voorzieningen die zonder het vooruitzicht van herindeling niet zouden zijn tot stand

gebracht en die de financiële ruimte voor de nieuw te vormen gemeente in verhouding tot het nut van de getroffen voorzieningen op onaanvaardbare wijze beperken. Daarnaast valt ook te denken aan personeelsaangelegenheden zoals het vóór de herindeling hoger of te hoog inschalen van ambtenaren. In de praktijk kan worden geconstateerd dat her in te delen gemeenten zich soms laten verleiden tot «potverteren». Naar mijn mening en, zoals uit eerder overleg is gebleken, ook naar de mening van het IPO, is dit voldoende reden om voor her in te delen gemeenten een financieel toezicht in het leven te roepen dat afwijkt van de beoogde nieuwe toezichtregels. Hierbij doel ik op het voorstel tot herziening van de gemeentewet (kamerstukken II 1985/86, 19 403) waarin wordt voorgesteld het preventieve begrotingstoezicht op de gemeenten in beginsel af te schaffen.

Ik heb overwogen om voor her in te delen gemeenten in afwijking daarvan het preventief begrotingstoezicht in stand te laten. Ik heb daar echter van afgezien omdat dit een voor de betrokken gemeenten onnodig vergaand toezichtregime zou betekenen. Nodig is immers slechts dat toezicht wordt uitgeoefend op die financiële besluiten die leiden tot nieuwe uitgaven, verhoging van bestaande uitgaven, of verlaging van eigen inkomsten; slechts deze besluiten brengen verandering in de financiële situatie waarmee de nieuw te vormen gemeente zal worden geconfronteerd.

In een nieuw Hoofdstuk IV van de Wet-Argi stel ik dan ook voor te regelen dat bovengenoemde financiële besluiten van her in te delen gemeenten worden onderworpen aan goedkeuring door gedeputeerde staten. Om een soepele hantering van dit toezicht mogelijk te maken wordt aan gedeputeerde staten de bevoegdheid gegeven te bepalen op welke besluiten dit goedkeuringsvereiste van toepassing is. Op die wijze kunnen gedeputeerde staten de reikwijdte van het toezicht afstemmen op de specifieke situatie in de betrokken gemeente. Dit moet overigens niet leiden tot een uitholling van het toezicht en mag met name niet in strijd komen met het financieel belang van de nieuwe gemeente, dat met dit toezicht wordt beschermd (zie ook artikel 23).

Ik heb in plaats van goedkeuring een lichtere vorm van toezicht overwogen, te weten een toezendplicht met opschortende werking en de mogelijkheid van repressief toezicht door de Kroon op verzoek van gedeputeerde staten. Ik heb daarvan echter afgezien. Een dergelijk systeem van repressief toezicht is in het algemeen geëigend voor besluiten die als regel aanvaardbaar zijn en die slechts in uitzonderingsgevallen moeten worden tegengehouden. Bij de besluiten waar het hier om gaat geldt echter het omgekeerde. Het beslissen over bepaalde nieuwe uitgaven en dergelijke kan in geval van naderende herindeling beter worden overgelaten aan de nieuwe gemeente. Bezien tegen deze achtergrond is het instrument van goedkeuring hier te prefereren. Het toezichtsregime zal ingaan op het moment waarop provinciale staten de concept-herindelingsregeling vaststellen. Nu het zwaartepunt van de besluitvorming in deze voorstellen naar de provincie wordt verschoven, is dit naar mijn mening het moment waarop voor het eerst gesproken kan worden van een daadwerkelijk perspectief op herindeling. In de ontvangen adviezen, onder meer in dat van de Raad voor de gemeentefinanciën, wordt het voorgestelde preventieve toezicht ondersteund. De Vereniging van Nederlandse gemeenten wijst dit toezicht af. Voor het geval het toezicht er toch komt, pleit de VNG er voor het toezicht te beperken tot een periode van één jaar. Ik zou dit oneigenlijk vinden. Uitgangspunt van de nieuwe procedure is versnelling van de besluitvorming over de herindeling, die in verband daarmee onder meer aan termijnen wordt gebonden.

Dit zal óók zijn weerslag hebben op de periode waarin het hier bedoelde toezicht wordt uitgeoefend. Een aparte termijnstelling voor dit toezicht past niet in deze opzet.

Overigens wijs ik er op dat dit bijzonder toezichtsregime eerst nodig is wanneer de hierboven vermelde afschaffing van het preventief begrotings-toezicht een feit is. Vooruitlopend daarop is het thans geldende preventieve begrotingstoezicht ook ten aanzien van her in te delen gemeenten voldoende. In verband met het bovenstaande is het de bedoeling het voorgestelde Hoofdstuk IV eerst in werking te laten treden wanneer de bovengenoemde herziening van het begrotingstoezicht in werking treedt (zie artikel III, derde lid).

## **5. Aanvullende bepaling inzake de rechtskracht van belastingverordeningen**

Nu de Wet-Argi wordt aangepast in verband met de hierboven besproken procedurebepalingen, maken wij van de gelegenheid gebruik een zich in de praktijk voordoend knelpunt bij belastingverordeningen weg te nemen.

Op grond van de huidige artikelen 2 tot en met 4 behouden gemeentelijke verordeningen die vóór de herindelingsdatum in de «oude» gemeenten van kracht zijn na die datum voorlopig hun rechtskracht voor het overgaand gebied. Verordeningen die vóór die datum zijn vastgesteld maar nog niet de vereiste goedkeuring hebben verkregen, zijn op de herindelingsdatum nog niet van kracht en gaan dus niet over. In het algemeen behoeft dit geen probleem te zijn. Veelal gaat het hier om wijzigingen van geldende verordeningen die ingevolge de artikelen 2 tot en met 4 van kracht blijven. De raad van de nieuwe gemeente kan desgewenst opnieuw besluiten tot wijziging en deze inzenden ter goedkeuring.

Bij belastingverordeningen, waar continuïteit een belangrijke rol speelt, kan dit echter wél bezwaarlijk zijn. Met name geldt dit voor baat- en bouwgrondbelastingen, die immers binnen een bepaalde termijn na de getroffen voorziening moeten worden vastgesteld. Indien na vaststelling door de «oude» gemeente door welke oorzaak dan ook niet tijdig, dat wil zeggen vóór de herindelingsdatum goedkeuring wordt verkregen, kan het voorkomen dat op die datum tevens de termijn voor vaststelling is verlopen.

Voorts komt het bij herindeling vaak voor dat de «oude» gemeenten in het zicht van de herindeling hun belastingverordeningen aanpassen om deze onderling op elkaar af te stemmen opdat de inwoners van de nieuwe gemeente na de herindeling niet worden geconfronteerd met verschillende belastingvoorschriften en tarieven in de verschillende delen van de gemeente. Wanneer de Kroon-goedkeuring op deze aanpassingen niet tijdig, dat wil zeggen vóór de herindelingsdatum, kan worden verkregen, zijn deze aanpassingen zonder effect en vindt de beoogde harmonisatie niet plaats.

Aan bovengenoemde bezwaren kom ik tegemoet door een nieuw artikel (29a).

## **6. Verrekening tussen gemeenten op grond van artikel 22 van de Wet Argi**

Op grond van dit artikel vindt na herindeling veelal een verrekening plaats tussen betrokken gemeenten waarvan het bedrag door gedeputeerde staten wordt bepaald. Daarbij gaat het in de praktijk vaak om verrekening als gevolg van de overgang van rechten en verplichtingen, bedoeld in artikel 16, tweede lid (overgang van rechten en dergelijke die betrekking hebben op overgaand gebied). Uit de memorie van toelichting (kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3) blijkt dat bij deze verrekening de billijkheid richtsnoer moet zijn. In een aantal gevallen heeft deze verrekening geleid tot beroep op de Kroon door één van de betrokken gemeenten.

De Kroon heeft de verrekening in het bijzonder gebaseerd op de eigendomsovergang van onroerende goederen die in overgaand gebied zijn gelegen. Dit op grond van een verondersteld vermogensverlies voor

de gemeente waaraan de rechten en verplichtingen van de opgeheven gemeente(n), waarvan het betrokken overgaand gebied deel uitmaakte, zijn overgegaan.

Het vermogensverlies wordt verondersteld, omdat bij overgang van het betrokken overgaand gebied naar de rechtsopvolgende gemeente deze gemeente door de waarde van het gebied zou zijn gebaat. Het feit dat overgaand gebied is losgekoppeld, leidt in die visie tot een vermogensverlies. Het advies van de Raad van State heeft bij deze besluitvorming een zeer belangrijke rol gespeeld. Uit deze uitspraken zou ten onrechte de conclusie kunnen worden getrokken dat andere rechten en verplichtingen niet bij de verrekening kunnen worden betrokken. Zo kan bij voorbeeld de billijkheid ook eisen dat in verband met de gebiedsovergang een verrekening plaatsvindt van opgebouwde reserves.

Ik heb overwogen om met een voorstel tot aanpassing van artikel 22 te komen dat ertoe zou strekken die andere gevolgen van de gebiedsovergang een sterker accent te geven bij de belangenafweging door de Kroon. Een zodanige accentuering zou geheel stroken met de bedoeling van artikel 22 zoals in de eerderevermelde memorie van toelichting is verwoord. Bij nader inzien zie ik daar echter vanaf om de volgende redenen.

Allereerst leiden deze verrekeningen slechts incidenteel tot Kroonberoepen. In vrijwel alle gevallen wordt tot op heden tussen de betrokkenen overeenstemming bereikt, waarbij de stimulerende en zo nodig bemiddelende rol van de provincie van niet te onderschatten betekenis is.

De huidige regeling die veel beslissings- en onderhandelingsruimte aan respectievelijk de provincies en de gemeenten laat, geeft in het algemeen geen reden tot ontevredenheid.

Voorts is het de vraag of een meer uitgewerkte regeling voldoende recht zou kunnen doen aan alle denkbare situaties. Ik wil wat dit laatste punt aangaat herhalen wat de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw S. J. Stuiveling, in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot algemene regelen gemeentelijke indeling heeft opgemerkt (kamerstukken II, 1981/82, 16 405, nr. 5, blz. 10), te weten: «Overigens kunnen zich ten aanzien van de overgang van rechten en verplichtingen allerlei uit de concrete situatie voortspruitende complicerende omstandigheden voordoen waarin een algemene regeling niet kan voorzien. De wetgever kan slechts een aantal hoofdlijnen aangeven die op zichzelf een zo billijk mogelijke verdeling beogen te waarborgen, maar allerminst pretenderen voor alle gevallen de voor de hand liggende oplossing aan te dragen. Aan overleg tussen gemeenten omtrent een nadere invulling van de hier gegeven regels zal zeker niet altijd te ontkomen zijn».

Naar mijn wijze van zien is de verrekeningsproblematiek er het meest mee gediend indien de gemeenten de ruimte geboden blijft tot onderhandelen en indien de provincie de ruimte geboden blijft om, alle relevante omstandigheden in aanmerking nemend, in overleg met en veelal op voorstel van de betrokken gemeenten tot een billijk oordeel te komen. De beslissingsruimte voor de provincie dient daarbij mijns inziens zo maximaal mogelijk te zijn en te blijven.

## **7. Deregulering**

### *7.1 Algemeen*

a. Dit wetsvoorstel betreft allereerst een aanpassing van de huidige wettelijke procedure bij gemeentelijke herindeling (artikelen 157-166a van de gemeentewet). De bestaande procedure heeft als hoofddoelstelling het waarborgen van een grote mate van zorgvuldigheid bij de afweging van belangen die bij de herindeling zijn betrokken. De wettelijke procedure wordt thans in de praktijk voorafgegaan door een fase van overleg tussen gedeputeerde staten en de betrokken gemeenten, veelal reeds aan de hand van concrete plannen.



De wettelijke procedure kent vervolgens twee fasen. In de eerste fase (de artikelen 158 en 159) krijgen de gemeenten formeel de gelegenheid aan de minister hun mening kenbaar te maken over het concrete herindelingsplan van gedeputeerde staten. In de tweede fase (artikelen 160-162), die eerst intreedt wanneer de minister gedeputeerde staten uitnodigt een ontwerp-regeling op te stellen, krijgen de gemeenteraden de gelegenheid via gedeputeerde staten hun mening over een door gedeputeerde staten opgestelde uitgewerkte ontwerp-herindelingsregeling te geven. Dit gebeurt, behalve schriftelijk, ook mondeling tijdens een hoorzitting van gedeputeerde staten.

Na deze in de wet geregelde procedure dient de minister een voorontwerp van wet of, in geval van grenscorrecties, een ontwerp-algemene maatregel van bestuur in bij de ministerraad.

De tekortkomingen van de huidige procedure zijn in paragraaf 1 en 2 reeds uiteengezet. De belangrijkste is de te grote tijdsduur van de gehele procedure, inclusief de niet wettelijk geregelde informele voorprocedure. Daardoor verkeren de betrokken gebieden gedurende lange tijd in een periode van onduidelijkheid en onzekerheid.

b. Dit wetsvoorstel bevat voorts een procedure voor provinciale herindeling. Zoals in paragraaf 3 is uiteengezet, is deze procedure thans onvoldoende geregeld.

c. Voorts roept het wetsvoorstel een tijdelijk bijzonder toezichtsregime in het leven ten aanzien van her in te delen gemeenten. Thans geldt ten aanzien van die gemeenten het algemene preventief begrotingstoezicht, dat echter in het kader van de herziening van de gemeentewet zal komen te vervallen.

d. Tenslotte wordt in artikel 29a geregeld dat vóór de herindelingsdatum genomen besluiten tot vaststelling, wijziging of intrekking van belastingverordeningen, na die datum nog kunnen worden goedgekeurd en rechtskracht kunnen krijgen in de nieuwe gemeente.

## *7.2 Doelstellingen van het wetsvoorstel*

Zoals in paragraaf 1 al is uiteengezet wordt met de nieuwe procedure voor gemeentelijke herindeling gestreefd naar beperking van de tijdsduur van gemeentelijke herindelingen, opdat de periode van onduidelijkheid en onzekerheid in de betrokken gebieden beperkt blijft. Tegelijkertijd dient echter de zorgvuldigheid van de procedure gehandhaafd te blijven. Hoewel deze laatste doelstelling zou kunnen conflicteren met het streven naar bekorting van de tijdsduur, meen ik dat ook in de nieuwe opzet de zorgvuldigheid gewaarborgd blijft. Immers in twee fasen worden de betrokken gemeenten ingeschakeld: eerst tijdens het open overleg met burgemeester en wethouders aan het begin van de procedure en vervolgens bij de becommentariëring van het herindelingsplan door de gemeenteraden en door iedere burger.

Een nevendoelstelling van de nieuwe regeling is decentralisatie. In verband daarmee wordt voor de provincie thans een centrale plaats in de besluitvorming ingeruimd.

De voorgestelde nieuwe procedure bij provinciale herindeling heeft tot doel bij deze herindeling een even zorgvuldige procedure als bij gemeentelijke herindeling te waarborgen. Door de afstemming van beide procedures op elkaar kunnen zij bovendien gemakkelijk in combinatie worden doorlopen.

De voorgestelde toezichtsbepalingen beogen te voorzien in een vorm van preventief toezicht om «potverteren» tegen te gaan, nu het bestaande preventieve begrotingstoezicht op de gemeenten in beginsel zal komen te vervallen.

De nieuwe bepaling met betrekking tot belastingverordeningen heeft tot doel de continuïteit in het belastingregime in de betrokken gemeenten vóór en na de herindeling beter te waarborgen.

### *7.3 Normstelling, delegatie, bestuursinstrumenten en bestuurlijke lasten*

Met de uitvoering van het wetsvoorstel belaste organen zijn: de betrokken gemeenten, de provincies en de Minister van Binnenlandse Zaken.

Als nieuw bestuursinstrument wordt geïntroduceerd het preventief toezicht in verband met het «potverteren» (zie hoofdstuk IV). Een neven-effect van het wetsvoorstel is dat door de bekorting van de duur van de herindelingsprojecten ook voor particulieren eerder duidelijkheid ontstaat over de herindeling. Bestuurlijke lasten vloeien uit het wetsvoorstel voort voor provincies en gemeenten in verband met het te voeren overleg (artikel 3), de vaststelling van en de inspraak over het herindelingsplan (artikelen 4–7) en voor de provincies de besluitvorming over de (concept-)herindelingsregeling. Voor de minister zijn er de lasten van het indienen van een wetsvoorstel of ontwerp-algemene maatregel van bestuur. De hier bedoelde lasten wijken niet af van de thans gebruikelijke. De voorgestelde procedure beperkt ten opzichte van de huidige het aantal stappen zodat per saldo sprake kan zijn van een vermindering van de bestuurslasten. De provincie is ten slotte belast met het toezicht inzake «potverteren».

Er zijn geen noemenswaardige personele consequenties. Ook het toezicht inzake «potverteren» zal bij de provincies niet tot extra personeel hoeven te leiden.

De nieuwe bepaling met betrekking tot belastingverordeningen leidt er toe dat de raad van de nieuwe gemeente minder vaak genoodzaakt zal zijn kort na de herindeling nieuwe belastingverordeningen vast te stellen of bestaande te wijzigen.

### *7.4. Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechtsbescherming*

In paragraaf 2 is uiteengezet dat er geen aanleiding is voor een bijzondere vorm van rechtsbescherming voor de gemeenten. Voor de burger zal rechtsbescherming via de Arob-rechter in beginsel geen rol spelen aangezien besluiten tot herindeling niet als beschikking zijn aan te merken.

### *7.5. Gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkelingen voor het bedrijfsleven, burgers en non-profit-instellingen*

Voor de burgers, het bedrijfsleven etc. betekent de nieuwe procedure dat er eerder duidelijkheid over de herindeling ontstaat. Het bedrijfsleven, de burgers etc. zijn bovendien gebaat bij de inspraakmogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Het toezicht in verband met «potverteren» vermindert voorts het risico dat de inwoners en bedrijven in de nieuw te vormen gemeenten worden geconfronteerd met lastenverzwaring als gevolg van «potverteren» door de oude gemeenten.

### *7.6. Varianten*

In deze paragraaf wil ik stilstaan bij de vraag of het denkbaar zou zijn geweest de huidige procedureregels te schrappen en bij voorbeeld slechts te bepalen welke herindelings bij wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciaal besluit tot stand komen. Dit alternatief heb ik verworpen omdat één van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel de handhaving van de zorgvuldigheid van de procedure bij herindeling is. Dit vereist mijns inziens handhaving van een wettelijke procedure, zij het – zoals hierboven al uiteengezet – in gewijzigde vorm met het oog op bekorting van de tijdsduur.

Voor wat betreft het toezicht in verband met het «potverteren» zou als variant denkbaar zijn het niet instellen van dit toezicht of bij voorbeeld

volstaan met een toezendplicht met opschortende werking (waarbij eventueel repressief kan worden ingegrepen). Voor wat betreft eerstgenoemd alternatief heb ik in paragraaf 4 al uiteengezet dat dit niet reëel is omdat enigerlei vorm van bijzonder toezicht gelet op de praktijk gewenst is. Het alternatief van een lichtere vorm van toezicht in de vorm van toezendplicht met opschortende werking heb ik overwogen doch niet gekozen. Reden daarvan is dat de gemeentelijke besluiten waar het hierover gaat, betrekking hebben op de nieuwe uitgaven, verhoging van bestaande uitgaven en verlaging van bestaande inkomsten.

Ik vind dat op te heffen gemeenten dit soort maatregelen in beginsel moeten overlaten aan de nieuwe gemeente, die immers ook de financiële gevolgen ervan krijgt te dragen. Slechts in uitzonderingsgevallen kan het doen van nieuwe uitgaven en dergelijke aanvaardbaar zijn. Om die reden ligt de figuur van goedkeuring hier meer voor de hand dan toezendplicht met repressief toezicht. Repressief toezicht gaat immers uit van de gedachte dat de desbetreffende besluiten in beginsel aanvaardbaar zijn en slechts in uitzonderingsgevallen niet.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### **A**

De aan artikel 166a van de huidige gemeentewet ontleende omschrijving van minder ingrijpende grenswijzigingen is om praktische redenen bij de begripsomschrijvingen (artikel 1, onderdeel c) opgenomen, zodat in de wettekst kan worden volstaan met de in het spraakgebruik ingeburgerde term «grenscorrectie». Een grenscorrectie is volgens de begripsomschrijving een species van het ruimere begrip «wijziging van de gemeentelijke indeling».

In onderdeel d is voorts een definitie van het begrip herindelingsplan opgenomen.

#### **B**

### **Hoofdstuk II Procedure wijziging gemeentelijke indeling**

#### *Artikel 2*

In het derde lid is niet de bepaling van artikel 166a, tweede lid, van de huidige gemeentewet overgenomen, op grond waarvan de Tweede en Eerste Kamer de mogelijkheid hebben binnen de gestelde termijn een wijziging van de indeling bij wet te verlangen. Die bepaling geldt thans voor alle grenscorrecties. In de voorstellen zullen de meeste grenscorrecties echter een zaak van provinciale staten zijn (zie het tweede lid) waardoor grenscorrectie bij algemene maatregel van bestuur nog slechts in een beperkt aantal gevallen zal plaatsvinden. De regeling van artikel 166a, tweede lid, zou, indien overgenomen in dit wetsvoorstel, derhalve nog slechts van zeer beperkte betekenis zijn. Een andere reden om deze regeling in het derde lid niet over te nemen is dat het niet goed verdedigbaar zou zijn dat de mogelijkheid voor beide Kamers om een grenscorrectie bij wet te verlangen, afhankelijk zou zijn van het willekeurige gegeven dat de grenscorrectie al dan niet gepaard gaat met provinciegrenswijziging.

In dit verband wijs ik er nog op dat de Commissie Wetgevingsvraagstukken in haar eindrapport d.d. 10 december 1985 (Staatsuitgeverij 1985) op blz. 61 concludeert dat voorwaardelijke delegatie aan de Kroon, waarvan in artikel 166a van de huidige gemeentewet sprake is, uitzondering hoort te blijven. Ook tegen de achtergrond van deze aanbeveling meen ik er goed aan te doen de bepaling van artikel 166a, tweede lid, in deze voorstellen niet over te nemen.

### *Artikel 3*

Indien de betrokken gemeente niet bereid is het overleg te voeren, kunnen gedeputeerde staten na verloop van de in het derde lid bedoelde termijn overgaan tot de volgende stap in de procedure (opstelling van een herindelingsplan).

### *Artikel 5*

Naar analogie van artikel 165 van de huidige gemeentewet, is hier voor de minister de mogelijkheid geopend gedeputeerde staten uit te nodigen de wettelijke procedure aan te vangen ten aanzien van een herindeling die de minister gewenst acht. De woorden «zo nodig» betekenen niet dat hij gedeputeerde staten kan passeren bij het starten van een procedure, doch zij geven aan dat voor zo'n uitnodiging slechts plaats is indien gedeputeerde staten niet uit eigen beweging de procedure starten. Gedeputeerde staten zijn verplicht aan de wens van de minister binnen drie maanden gevolg te geven door binnen die termijn de uitnodiging bedoeld in artikel 3, tweede lid, te doen uitgaan.

Hoewel het accent van de besluitvorming over herindeling in onze voorstellen naar de provincie wordt verschoven, wil ik deze mogelijkheid voor de minister om in te grijpen niet missen. Voldoen gedeputeerde staten niet aan de wens van de minister om het overleg te openen, dan kan deze op grond van het vierde lid dat overleg zelf openen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de vaststelling en toezending aan de gemeenten van een herindelingsplan (artikelen 6 en 7) en vaststelling van een (concept-)herindelingsregeling (artikel 8). Ook deze handelingen kan de minister zo nodig, dat wil zeggen wanneer gedeputeerde of provinciale staten niet willen meewerken aan het initiatief van de minister, in hun plaats zelf verrichten.

### *Artikel 10*

De grensbeschrijving geschiedt met behulp van kadastrumnummers of van coördinaten. Het is de bedoeling dat beschrijving volgens kadastrumnummers regel is en dat het gebruik van coördinaten slechts plaatsvindt voor zover een gemeentegrens niet samenvalt met een kadastrale grens. Overigens zij opgemerkt dat de grensbeschrijving het karakter heeft van een algemeen verbindend besluit van gedeputeerde staten waarbij de grenzen met behulp van kadastrumnummers etc. worden vastgesteld. Het besluit wordt genomen op grond van wettelijke delegatie en vormt daardoor, zij het niet in formele zin (zie de begripsomschrijving van artikel 1, onderdeel e), maar wel in materiële zin, een onderdeel van de herindelingsregeling.

### *Artikel 11*

De hier geregelde interprovinciale commissie is ontleend aan artikel 163 van de huidige gemeentewet. Naar analogie van de artikelen 64 en volgende van de Provinciewet is de instelling van deze commissie in handen gelegd van provinciale staten. Provinciale staten zullen bij die instelling tevens de verhouding tussen de commissie en de staten, waaronder het doen van verantwoording aan de staten, kunnen regelen. Voor wat betreft de Commissaris van de Koning zij opgemerkt dat deze in het in voorbereiding zijnde ontwerp voor een nieuwe Provinciewet wordt aangewezen als lid van gedeputeerde staten, waardoor ook hij in de commissie zitting kan hebben. De provincie Limburg heeft de vraag gesteld of de instelling van een interprovinciale commissie niet facultatief kan worden gesteld. Ik meen van niet. Deze commissie dient onder meer als loket voor de inspraak vanuit de bevolking, terwijl ook voor zaken als

het vaststellen van het herindelingsplan het werken met gezamenlijke besluiten van gedeputeerde staten onpraktisch is.

### **Hoofdstuk III Procedure wijziging provinciale indeling**

#### *Artikel 12*

In dit artikel wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 123, tweede lid, van de Grondwet biedt voor provinciegrenswijziging bij algemene maatregel van bestuur krachtens de wet. Deze mogelijkheid wordt hier overigens beperkt tot provinciegrenswijziging die samenhangt met gemeentelijke grenscorrectie.

#### *Artikel 13*

Dit artikel en de overige bepalingen in dit hoofdstuk gaan uit van eenstemmigheid tussen gedeputeerde staten van de betrokken provincies over de wenselijkheid van provinciegrenswijziging. In situaties waarin die eenstemmigheid niet bestaat en er daardoor sprake is van een onaanvaardbare impasse, kan de minister desnoods ingrijpen op grond van artikel 15.

#### *Artikel 16*

De in het eerste lid genoemde interprovinciale commissie kan bij een provinciegrenswijziging die samenhangt met gemeentelijke herindeling dezelfde zijn als die genoemd in artikel 11.

#### *Artikel 18*

Het tweede lid moet zo worden verstaan dat provinciale staten van de betrokken provincies ieder afzonderlijk dezelfde concept-herindelingsregeling vaststellen, hetgeen desgewenst overigens in een gezamenlijk besluit kan geschieden.

#### *Artikel 20*

Anders dan in artikel 10 wordt hier de minister belast met de grensbeschrijving. Het is niet voor de hand liggend de beschrijving van gemeenschappelijke provinciegrenzen op te dragen aan de provinciale staten van betrokken provincies in verband met mogelijke impasses die daaruit zouden kunnen ontstaan.

### **Hoofdstuk IV Toezichtsbepalingen**

#### *Artikel 22*

Dit artikel sluit voor wat betreft de omschrijving van het soort besluiten aan bij artikel 10 van het Financiële-Verhoudingsbesluit 1984 (Stb. 1983, 700).

Indien wordt volstaan met een bepaling die dit soort besluiten aan goedkeuring onderwerpt, zou rechtsonzekerheid kunnen ontstaan omdat niet altijd direct duidelijk is of een besluit leidt tot extra uitgaven en dergelijke en derhalve aan goedkeuring is onderworpen.

Daarom wordt bepaald dat gedeputeerde staten aanwijzing geven welke besluiten onder het goedkeuringsregime vallen. Bij die aanwijzing moet het gaan om (categorieën van) besluiten die (potentieel) tot extra-uitgaven en dergelijke leiden. Een vergelijkbare constructie komt voor in artikel 210a van het ontwerp-Herziening Gemeentewet (kamerstukken II 1985/86, 19 403), regelende de toezendplicht ter zake van gemeentelijke besluiten met financiële gevolgen voor de gemeente.

## *Artikel 24*

Op grond van dit artikel kan de minister bepalen dat het toezichtsregime beëindigd wordt. Het is de bedoeling dat hij dat onder meer doet wanneer hij ingevolge artikel 19, tweede lid, besluit geen voorstel voor herindeling aan de ministerraad te doen, of wanneer anderszins duidelijk wordt dat de voorgenomen herindeling niet zal plaatsvinden.

D

## *Artikel 29*

Het vierde lid van artikel 29 (oud: artikel 6 Argi) is van toepassing op verordeningen inzake baatbelasting, bouwgrondbelasting en de voormalige straataanlegbelasting. Onder de tekst van de Argi blijven deze verordeningen van kracht tenzij de raad van de gemeente waaraan het desbetreffende gebied is toegevoegd besluit tot afschaffing van de belasting. Er doen zich echter soms omstandigheden voor die wijziging van een dergelijke verordening noodzakelijk maken. Een zodanige omstandigheid is bij voorbeeld een lager kostenniveau dan aanvankelijk geraamd, waardoor verlaging van het tarief noodzakelijk is. Met de wijziging van artikel 29, vierde lid, wordt beoogd dergelijke wijzigingen van de hierbedoelde belastingverordeningen mogelijk te maken.

Wijzigingen van de desbetreffende verordeningen dienen uiteraard wel te passen binnen het kader van de zogenaamde éénjaartermijn als bedoeld in de artikelen 273a, tweede lid, en 274, tweede lid, van de gemeentewet. Van een verhoging van de belastingdruk als gevolg van een wijziging van de verordening na afloop van de éénjaartermijn kan derhalve geen sprake zijn.

## *Artikel 29a*

De in dit artikel genoemde artikelen 25–27 en 29 zijn de in gevolge artikel II, onderdeel C, van dit ontwerp vernummerde artikelen 2–4 en 6 (oud).

Het nieuwe artikel bepaalt dat vóór de datum van herindeling genomen, maar eerst daarna goedgekeurde besluiten tot vaststelling of wijziging van belastingverordeningen op voet van de artikelen 25–27 en 29 in de nieuwe gemeente ook rechtskracht kunnen krijgen.

De termijnen, genoemd in de artikelen 25–27 en 29 blijven onverminderd van kracht en vangen aan op de in de desbetreffende artikelen genoemde tijdstippen.

## *Artikel III*

Aanvankelijk heb ik overwogen de wijzigingen die deze wet aanbrengt in de Argi, niet te laten gelden voor lopende herindelingen. Op voorstel van de Rgf is hierop echter een uitzondering gemaakt voor wat betreft het toezicht inzake het «potverteren». Dit toezicht zal ingevolge het tweede lid óók gelden voor lopende herindelingen en zal worden uitgeoefend op gemeentelijke besluiten die zijn genomen op of na de datum van indiening van het desbetreffende wetsvoorstel of van de toezending van de desbetreffende ontwerp-algemene maatregel van bestuur aan de Staten-Generaal.

Zolang het preventief begrotingstoezicht op grond van de huidige gemeentewet nog van toepassing is, is het niet nodig het toezicht inzake «potverteren» te laten gelden. In het derde lid is dit geregeld.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
D. Y. W. de Graaff-Nauta

## Commentaar op de ontvangen adviezen Vereniging van Nederlandse Gemeenten

– De regels met betreffende wijziging van de gemeentelijke indeling horen thuis in de gemeentewet zelf. De nieuwe naam van de wet zal verwarring wekken ten aanzien van de inhoud van de wet, die voornamelijk betrekking heeft op gemeentelijke herindeling.

Commentaar: de argumenten voor plaatsing van de procedureregels in een afzonderlijke wet zijn verwerkt in paragraaf 1 van de memorie van toelichting. Naar aanleiding van de opmerking over de naamgeving is gekozen voor een nieuwe naam, waarin de woorden «gemeentelijke» en «provinciale» niet meer voorkomen.

– Het is onjuist gedeputeerde staten de duur van het overleg ex artikel 13 te laten bepalen. Een vaste tijdslimiet van bijvoorbeeld zes maanden is gewenst.

Commentaar: dit voorstel neem ik over. Zie de artikelen 3, derde lid, en 13, derde lid.

– Er dient een termijn te worden gesteld voor de periode tussen de toezending van het herindelingsvoorstel aan de ministerraad en het besluit van het parlement.

Commentaar: deze suggestie is, nog daargelaten de staatsrechtelijke merites ervan, niet praktisch uitvoerbaar omdat de tijdsduur van de advisering door de Raad van State niet valt te voorzien.

– De betrokken gemeenten moeten het recht hebben aan het begin van de procedure een onafhankelijk nader onderzoek te verlangen.

Commentaar: zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 (slot).

– De Raad van State dient als onafhankelijk toetsende instantie aan het begin van de procedure te worden ingeschakeld.

Commentaar: zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 (slot).

– Het voorgestelde toezicht op op te heffen gemeenten is ongewenst. In ieder geval zou het tot maximaal één jaar moeten worden beperkt.

Commentaar: zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

### *Raad voor de gemeentefinanciën*

– Het toezicht inzake «potverteren» moet ook voor personeelsaangelegenheden gelden.

Commentaar: zie de memorie van toelichting algemeen deel, paragraaf 4, waarin dit alsnog is vermeld.

– De door gedeputeerde staten te verlenen ontheffingen van het toezichtsvereiste mogen niet in strijd komen met het doel van dit toezicht, te weten het beschermen van financiële belangen van de nieuwe gemeente.

Commentaar: de betreffende bepaling, waarop dit commentaar stoelt, is geschrapt. Gedeputeerde staten kunnen bij het aanwijzen van besluiten die goedkeuring behoeven al een keuze maken. Een ontheffingenstelsel is daarom overbodig. Uitholling van toezicht dient vanzelfsprekend vermeden te worden.

– Er dient een nadere overgangsbepaling te komen op grond waarvan het toezicht reeds geldt ten aanzien van lopende herindelingen.

Commentaar: ik neem dit voorstel over: zie artikel III, tweede lid.

### *Interprovinciaal overleg*

– De versterking van de rol van de provincies impliceert een marginale toetsing van de herindelingsplannen door de minister en de Staten-Generaal.

Commentaar: de Staten-Generaal bepalen zelf hun opstelling ten aanzien van de herindelingsvoorstellen. Een versterkte rol van de provincie

past binnen de huidige opvattingen, en is als zodanig zonder meer in dit voorstel geëigend. Dit laat de eigen verantwoordelijkheden van de Staten-Generaal en de regering onverlet.

– Niet duidelijk is welke procedureregels gelden voor provinciegrenswijzigingen die samenhangen met gemeentelijke herindelingen.

Commentaar: in de memorie van toelichting algemeen deel, paragraaf 3, voorlaatste alinea, heb ik dit alsnog verduidelijkt.

– Grenswijzigingen zouden niet altijd per 1 januari moeten ingaan (zie artikel 1 sub f). Tussentijdse grenswijziging is bijvoorbeeld aanvaardbaar en kan gewenst zijn bij kleine grenscorrecties ten behoeve van bouwlocaties en dergelijke.

Commentaar: de datum van 1 januari is, ook in de huidige wet, gekozen in verband met het begrotingsjaar en het uitkeringsjaar, bedoeld in de Financiële Verhoudingswet 1984. Tussentijdse herindeling heeft het bezwaar dat tussentijdse herberekening van de uitkeringen uit het Gemeentefonds noodzakelijk wordt en dient daarom vermeden te worden. In het uiterste geval kan in de desbetreffende herindelingswet een andere datum dan 1 januari worden gekozen.

– De formulering van de artikelen 5 en 15 maakt het door de woorden «kan» en «zo nodig» mogelijk voor de minister om een herindelingsprocedure te starten zonder de provinciale besturen daarbij te betrekken.

Commentaar: dit is niet juist. Zie de toelichting op artikel 5.

– Bij oplegging van provinciale herindeling door de minister worden provinciale staten ten onrechte niet gehoord.

Commentaar: in verband met deze opmerking zijn in de artikelen 16, eerste en tweede lid, en 17 naast de betrokken gemeenteraden alsnog tevens provinciale staten van de betrokken provincies genoemd. Op deze wijze zullen de staten ook in geval van «oplegging» betrokken zijn bij het herindelingsplan. In artikel 18 is zo'n toevoeging niet nodig omdat de minister bij toepassing van dat artikel ingevolge het eerste lid een voorstel aan de staten moet doen, waardoor de staten ook in dat stadium hun mening kunnen geven.

– De juridische status van de grensbeschrijving (artikelen 10 en 20) behoeft nadere regeling.

Commentaar: aan deze opmerking is alsnog aandacht besteed in de toelichting bij artikel 10.

– Nadere aandacht moet worden besteed aan de personele gevolgen van provinciale herindeling.

Commentaar: zie de memorie van toelichting algemeen deel, paragraaf 3 (slot).

### *Provincie Limburg*

(voor zover aanvullend op het IPO-advies)

– Er ontbreekt een bepaling over het inwerking treden van herindelingsregelingen, met name indien het gaat om grenscorrecties, die door provinciale staten worden vastgesteld.

Commentaar: een dergelijke bepaling is niet nodig omdat de inwerkingtreding in het desbetreffende provinciaal besluit zelf kan worden geregeld. Overigens zij er op gewezen dat in het ontwerp voor een nieuwe Provinciewet een regeling inzake inwerkingtreding van alle algemeen verbindende besluiten van provinciale staten voorkomt (artikel 139).

– In artikel 11 dient evenals in artikel 16 te worden gesproken van «samengesteld door en uit gedeputeerde staten». Voorts dient ook de Commissaris van de Koning lid van een interprovinciale commissie te kunnen zijn. Verder is het de vraag of de vorming van zo'n commissie moet worden voorgeschreven.

Ten slotte moet de verhouding tussen zo'n commissie en provinciale staten geregeld worden.



Commentaar: voor wat betreft de samenstelling van deze commissies zijn de artikelen 11 en 16 intussen gewijzigd in die zin dat provinciale staten de commissie instellen: zie ook de toelichting bij artikel 11.

Voor de overige opmerkingen zij eveneens verwezen naar die toelichting. Deze bijlage behoort bij de memorie van toelichting bij het voorstel van wet Procedurele bepalingen met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
D. Y. W. de Graaff-Nauta