

Vergaderjaar 1988–1989

20 079

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

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 september 1988

Inhoudsopgave	blz.
1. Algemeen	2
1.1. Inleiding	2
1.2. Waarborgen of een snelle procedure?	2
1.3. Relatie met gemeentelijke herindeling	3
2. Plaats van de onderhavige bepalingen	4
3. De benodigde tijdsduur	5
3.1. Algemeen	5
3.2. Fatale termijnen?	6
3.3. Overige opmerkingen	9
4. Eventuele extra waarborgen	10
4.1. Onafhankelijk onderzoek	10
4.2. Een beroepsgang?	11
4.3. Overige opmerkingen	13
5. Decentrale opzet	14
6. Wijziging provinciale indeling	17
7. Toezichtbepalingen	18
8. Overige opmerkingen	20
9. Artikelsgewijze beschouwingen	21
10. Toelichting bij de nota van wijziging	24

1. Algemeen

1.1. Inleiding

De regering trekt uit het voorlopig verslag met genoegen de conclusie dat de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel – versnelling en stroomlijning van de procedure tot grenswijziging – in de commissie brede ondersteuning vindt. Toch geeft het wetsvoorstel de commissie tevens aanleiding tot het stellen van vele vragen van fundamentele aard. De beantwoording heeft dan ook veel tijd gekost.

De verschillende vragen van de leden laten zich rondom enkele hoofdonderwerpen groeperen die hierna achtereenvolgens worden besproken. Aangezien op die manier een indeling tot stand is gekomen die nogal afwijkt van de indeling van het voorlopig verslag wordt bij de aanduiding van de verschillende vragen verwezen naar de pagina van het voorlopig verslag waarop de vraag is geformuleerd.

De benadering van de leden van de fractie van de P.v.d.A. heeft een ietwat eigen karakter: op basis van een algemene beschouwing omtrent herindelingsprocedures en van problemen die daarbij vaak rijzen komen deze leden tot een totaaloverzicht van de procedure zoals door hen wenselijk wordt geacht. Deze komt op enkele onderdelen na tot mijn genoegen overeen met de procedure volgens het wetsvoorstel. De verschillen wil ik hieronder eerst aanduiden en daarbij aangeven bij welke paragrafen zij zullen worden besproken.

De belangrijkste afwijkingen zijn:

1. anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie bepleiten schrijft het wetsvoorstel niet uitdrukkelijk onderzoek voor, evenmin als de voorwaarden waaraan dat onderzoek moet voldoen;
2. de leden van de P.v.d.A.-fractie verlangen een vorm van «beroepsmogelijkheid» voor gemeenten die menen niet behoorlijk te zijn behandeld;
3. de leden van de P.v.d.A.-fractie verwachten van de minister en van de Staten-Generaal «marginale» toetsing van de concept-herindelingsregeling;
4. waar de leden van de P.v.d.A.-fractie spreken van het «herindelingsplan» spreekt het wetsvoorstel van de «concept-herindelingsregeling».

De pleidooien voor onderzoek en voor een beroepsmogelijkheid komen achtereenvolgens in de paragrafen 4.1 en 4.2 aan de orde onder het hoofdstuk «Eventuele extra waarborgen» waar zij samen met soortgelijke pleidooien van leden van andere fracties worden besproken. De «marginale» toetsing van de provincieplannen wordt onder de paragraaf inzake de decentrale opzet van dit wetsvoorstel behandeld: hoofdstuk 5. Het terminologisch verschil tussen de benadering van de leden van de P.v.d.A.-fractie en die van het wetsvoorstel ten slotte maakt geen verschil wat betreft de inhoud. Ik ga er dan ook voorshands van uit dat de terminologie van het wetsvoorstel bij de leden van de P.v.d.A.-fractie niet op onoverkomelijke bezwaren stuit.

Alvorens ik de meer specifieke vragen in rubrieken indeel en beantwoord ga ik in op de principiële lijn die in vele van de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen te onderkennen valt en die betrekking heeft op het centrale oogmerk van dit wetsvoorstel.

1.2. Waarborgen of een snelle procedure?

In het voorlopig verslag valt de grote nadruk op die leden van diverse fracties – mijns inziens terecht – leggen op provincies en gemeenten als zelfstandig en individueel belanghebbende bij grenswijzigingen, in het bijzonder de grenswijzigingen die ten koste gaan van een bepaalde

provincie of gemeente. Voor veel leden mondt dit uit in een pleidooi voor extra bescherming voor de betrokken provincies of gemeenten: fatale termijnen, extra onderzoek of een beroepsgang. Zonder het belang van die benadering te veronachtzamen wil ik erop wijzen dat deze niet zonder risico's is. Ten eerste omdat iedere verzwaaring en verlenging van de procedure het doel van dit wetsvoorstel – moeilijker te realiseren maakt. Daarbij wijs ik erop dat de mogelijkheid bij een grenswijziging snel te procederen, niet in de laatste plaats in het belang van de betrokken provincies en gemeenten zelf kan zijn: een lange periode van onzekerheid werkt fnuikend op de motivatie van bestuurders en ambtelijke medewerkers.

Het tweede risico van toevoeging van extra schakels in de procedure tot grenswijziging is het mogelijk ontmoedigend effect op de provincie- en de gemeentebesturen die in voorkomend geval een grenswijziging geboden achten. Van belang is daarbij dat grenswijziging voor het functioneren van de provincies en de gemeenten van grote betekenis kan zijn. Dat komt omdat de provincie- en de gemeentegrenzen mede de voorwaarden bepalen waaronder deze overheden hun bestuurstaak verrichten. Zij vervullen die taak in een snel veranderende samenleving. Willen zij goed kunnen blijven functioneren, dan moeten ook hun grenzen zich aan veranderende omstandigheden kunnen aanpassen. Zou dat onmogelijk zijn, bij voorbeeld omdat de procedure dermate zwaar en ingewikkeld is dat niemand er graag aan begint, dan is dat op lange termijn niet in het belang van goed functionerende provincies en gemeenten en derhalve evenmin van de burgers van ons land. Ook voor de leden van de commissie leveren beide aspecten een dilemma op gezien enerzijds de brede instemming met het doel van dit wetsvoorstel en anderzijds het pleidooi voor extra waarborgen.

Voorts is niet zonder belang dat er ook onder het regime van het wetsvoorstel in zijn huidige gedaante reeds vele waarborgen voor de individuele provincie en gemeente zijn: het voorgeschreven «open» overleg; het inwinnen van het oordeel van de betrokken gemeenteraden dan wel provinciale staten dan wel andere belanghebbenden; de mogelijkheid die vanzelfsprekend steeds aan ieder provincie- en gemeentebestuur openstaat om hun belang met kracht van argumenten te bepleiten. Ook de inschakeling van provinciale staten bij de vaststelling van de concept-herindelingsregeling dan wel de herindelingsregeling geeft een extra waarborg voor zorgvuldige omgang met het belang van de gemeenten omdat daarmee een nieuwe mogelijkheid voor zelfcorrectie is ingebouwd. Ten slotte heeft ieder provincie- en gemeentebestuur vanzelfsprekend altijd de mogelijkheid om hun belang met kracht van argumenten te bepleiten bij het bestuursorgaan dat over een grenswijziging beslist. Resumerend bepleit ik dan ook terughoudendheid ten aanzien van extra waarborgen en procedures omdat die gemakkelijk afleiden van het doel van het wetsvoorstel, nog afgezien van het feit dat het horen van de belanghebbende provincie of gemeente reeds op veel manieren gewaarborgd is.

1.3. Relatie met de gemeentelijke herindeling

De leden van de fracties van D66, S.G.P., G.P.V. en R.P.F. leggen een sterke relatie tussen dit wetsvoorstel en het beleid inzake gemeentelijke herindeling (blz. 3, 4 en 5 van het voorlopig verslag). Zo vreest het lid van de R.P.F.-fractie van de voorgestelde vereenvoudiging van de procedure het op gang komen van een nieuwe stroom grootschalige streeksgewijze herindelingsplannen. Ik meen, anders dan dit lid, dat het beleid tot gemeentelijke herindeling niet primair afhankelijk is – en ook niet moet zijn – van de procedurele aspecten daarvan maar van de vraag of en onder welke voorwaarden provincies en gemeenten hun bestuur-

lijke taak nu en in de toekomst het best kunnen vervullen. Ik zou het oneigenlijk vinden een procedurele bijstelling en vereenvoudiging achterwege te laten alleen om te voorkomen dat de vereenvoudigde procedure veelvuldig zou worden toegepast. Degenen die het onderhavige wetsvoorstel primair beoordelen met het oog op zijn betekenis voor het beleid tot gemeentelijke herindeling lopen het risico dat de discussie over de inhoud van dat beleid die over de procedure inzake grenswijziging vertroebelt. Ik zou dat risico willen vermijden.

Voor die opvatting heb ik nog een tweede reden.

Naast het samenvoegen van gemeenten in het kader van het beleid tot gemeentelijke herindeling, zal altijd sprake zijn van grenswijzigingen die worden aangebracht om in een specifiek grensprobleem te voorzien. Men zou dit het «grensonderhoud» kunnen noemen, dat nodig is om de grensbelopen aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkeling dan wel de geografische situatie. Het onderhavige wetsvoorstel is ook en juist met het oog op deze categorie grenswijzigingen – doorgaans niet gepaard gaande met opheffing van gemeenten en zeker niet van provincies – gemaakt. Zouden wij de discussie over de procedure alleen betrekken op de gemeentelijke herindeling, dan verliezen wij deze categorie grenswijzigingen uit het oog.

Ik meen dan ook – dit naar aanleiding van een vraag van het lid van de R.P.F.-fractie (blz. 4) – dat er geen relatie is tussen het onderhavige wetsvoorstel en de vraag naar het aantal gemeenten dat de regering nastreeft per 1990 en 2000. Afgezien daarvan is het aantal Nederlandse gemeenten geen object van regeringsbeleid.

2. Plaats van de onderhavige bepalingen

De leden van de fracties van het C.D.A. (blz. 1 en 2), de P.v.d.A. (blz. 2 en 3), de S.G.P. (blz. 3), het G.P.V. (blz. 4) en de R.P.F. (blz. 4, 5 en 6) geven de voorkeur aan opneming van de onderhavige bepalingen in de gemeentewet dan wel de Provinciewet. Sommigen onderbouwen deze opvatting met het principiële betoog dat alles wat van belang is voor het gemeentebestuur in principe in de gemeentewet geregeld moet zijn en al hetgeen van belang is voor de provincies, tot de Provinciewet behoort.

De reden waarom ik de voorkeur geef aan een aparte wet heeft een praktisch en systematisch karakter. De bepalingen van de Wet Arhi zoals die overeenkomstig dit wetsvoorstel tot stand zou komen zijn van drieërlei aard. Ten eerste een twintigtal artikelen inzake de procedure tot wijziging van grenzen van provincies en gemeenten, ten tweede enkele toezichtbepalingen voor de periode die aan een grenswijziging vooraf gaat; ten derde een groot aantal bepalingen van overgangsrecht voor de periode die op de wijziging volgt. Daarmee zijn alle wetsbepalingen die bij provincie- en gemeentegrenswijziging van betekenis zijn, handzaam en overzichtelijk in één wet ondergebracht. Men zou dit ten opzichte van de provincies en gemeenten een cliëntgerichte presentatie kunnen noemen, die mijns inziens de voorkeur verdient boven verdeling van deze bepalingen over twee of drie verschillende wetten. Daarbij wijs ik er bovendien op dat met een provinciegrens doorgaans tevens een gemeentegrens wordt gewijzigd en dat gemeentegrenswijzigingen ook wijziging van de provinciegrens kunnen inhouden. Verdeling over meer dan één wet van de bepalingen die bij dezelfde grenswijziging van toepassing zijn lijkt mij niet aanbevelenswaardig.

Ook op principiële gronden is het te verdedigen de regeling met betrekking tot grenswijzigingen in één bijzondere wet onder te brengen. De Provinciewet en de gemeentewet zijn een uitwerking van artikel 132, eerste lid, van de Grondwet; de grenswijzigingsbepalingen geven uitwerking aan artikel 123 van de Grondwet. Het gaat dus om twee

afzonderlijke grondwettelijke opdrachten, die dan ook op verschillende onderwerpen gericht zijn: regelen de Provinciewet en de gemeentewet de inrichting en bevoegdheden van de provincie- en gemeentebesturen, de Wet Arhi regelt al hetgeen te maken heeft met grenswijziging. Nog afgezien daarvan zijn sinds jaar en dag veel voor het provincie- evenals voor het gemeentebestuur hoogst relevante wetsbepalingen niet opgenomen in de Provinciewet respectievelijk gemeentewet.

Een belangrijk bezwaar tegen toevoeging van de wetsbepalingen inzake grenswijziging aan de gemeentewet betreft het aantal wetsartikelen waarom het gaat. Zouden alle artikelen (79) waaruit de Wet Arhi zou bestaan, worden toegevoegd aan de gemeentewet, dan zou deze voor een mijns inziens onevenredig groot deel bestaan uit bepalingen met betrekking tot grenswijziging. Bovendien bevat de gemeentewet dan ook de bepalingen die van betekenis zijn voor de provinciegrenswijzigingen omdat die, als gezegd doorgaans met wijziging van gemeentegrenzen samenvallen.

Ook het alternatief dat de leden van de fracties van het C.D.A. en van de S.G.P. noemen heeft niet mijn voorkeur. Deze leden bepleiten losmaking van de bepalingen inzake provincie- en gemeentegrenswijzigingen uit het geheel van bepalingen inzake grenswijzigingen en toevoeging daarvan aan de Provinciewet respectievelijk de gemeentewet. Deze wetten gaan dan met betrekking tot de grenswijzigings-procedures een aantal verwijzingen over en weer bevatten en er blijft een wet over die op de huidige Wet Arhi lijkt met de toezichtbepalingen en de bepalingen van overgangsrecht. Het voordeel van de nu gekozen constructie is een mijns inziens beter hanteerbare wetgeving voor de betrokken provincies en gemeenten.

In dit verband vragen de leden van de fractie van de P.v.d.A. of en in hoeverre onderscheid mogelijk is tussen de belangrijkste bepalingen inzake het ontstaan en opheffen van gemeenten en die inzake «enkele wijziging van gemeentegrenzen». Het wetsvoorstel Arhi maakt in zijn huidige gedaante reeds onderscheid tussen twee soorten grenswijziging namelijk tussen zogeheten grenscorrecties en wijzigingen van de indeling. De gedachte die de leden van de P.v.d.A.-fractie nu naar voren brengen leidt, als ik die leden goed begrijp, tot het aanbrengen van een tweede onderscheid, waarbij de bepalingen inzake ontstaan en opheffen naar hun idee in de gemeentewet thuishoren en die inzake «enkele» grenswijziging in de Wet Arhi.

Ik ben hier op praktische gronden niet voor omdat de procedurebepalingen inzake «enkele» grenswijziging zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie die bedoelen identiek zijn aan de bepalingen inzake ontstaan en opheffing van gemeenten. Deze suggestie van de P.v.d.A.-fractieleiden zou er dan ook toe leiden dat de Wet Arhi en de gemeentewet ieder een identieke lijst bepalingen zouden bevatten.

3. De benodigde tijdsduur

3.1. Algemeen

Als gezegd is het streven naar bekorting en vereenvoudiging van de procedure die vooraf gaat aan provincie- en gemeentegrenswijzigingen – indien die niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid ten opzichte van de belanghebbende provincies en gemeenten – het hoofddoel van dit wetsvoorstel. Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt om een specificatie van de bronnen van mogelijke winst aan proceduretijd (blz. 13).

Tijdwinst kan mijns inziens in de eerste plaats worden gerealiseerd doordat het «open» overleg, bedoeld in artikel 3, naar mijn oordeel in de plaats kan komen van zowel de «voorprocedure» met discussienota's e.d., zoals de meeste provincies die hanteren, als van de zogenaamde

«eerste fase» van de huidige gemeentewet: de fase die voorafgaat aan de uitnodiging, bedoeld in artikel 160, tweede lid. Een tweede bron van tijdswinst kan gelegen zijn in het strak hanteren van de termijnen die het wetsvoorstel stelt. Een derde bron is de vaststelling van grensbeschrijvingen achteraf en de decentralisatie van die werkzaamheid. Een vierde bron van tijdswinst kan ten slotte gelegen zijn in de uitschakeling van het rijksniveau nu de bevoegdheid ten aanzien van grenscorrecties zal worden gedecentraliseerd.

Het lid van de R.P.F.-fractie constateert terecht dat de procedure de neiging zal hebben, trager te verlopen naarmate een herindelingsvoorstel van dieper ingrijpende betekenis is. Dit lid vraagt of bij voorbeeld verdubbeling van de tijdsduur in geval van een grootschalige herindeling acceptabel is (blz. 5).

Dit brengt mij op een algemene opmerking over de in het wetsvoorstel gestelde termijnen.

Enerzijds moeten bij een voorgenomen grenswijziging betrokkenen de gelegenheid hebben hun belang te bepleiten en moet ook overigens de procedure al die stappen omvatten die deze tot een zorgvuldige procedure maken; anderzijds is om een groot aantal redenen, niet in de laatste plaats met het oog op het belang van betrokkenen, snelle voortgang nodig. Teneinde deze twee tegengestelde tendenties te verzoenen is ervoor gekozen alle nodige procedurele stappen enerzijds voor te schrijven, maar ze anderzijds zoveel mogelijk aan termijnen te binden.

Nu is, het lid van de fractie van het R.P.F. wijst er terecht op, iedere grenswijziging anders, en worden in het ene geval de procedures dan ook sneller afgewikkeld dan in het andere. De in het wetsvoorstel gestelde termijnen stellen hoge eisen aan de snelheid van procederen: het valt dan ook te verwachten dat de termijnen van dit wetsvoorstel bij grootschalige grenswijzigingen niet altijd zullen worden «gehaald».

Zou om deze reden de termijnstelling worden verruimd, dan is de prikkel die ervan uitgaat tot snelle afwikkeling van de procedure evenwel navenant geringer hetgeen bij «kleinere» grenswijzigingen nadelige gevolgen kan hebben. De oplossing die het lid van R.P.F.-fractie aan de hand doet – verschillende termijnen voor verschillende soorten grenswijzigingen – stuit op twee bezwaren. Ten eerste betekent het een verdere complicering van de onderhavige – toch al rijkelijk ingewikkelde – wetsbepalingen. Ten tweede zijn moeilijk harde criteria aan te geven voor het verschil tussen «grootschalige» en «kleinschalige» grenswijzigingen. Afgezien daarvan komt het voor dat kleinschalige grenswijzigingen tot langdurige en grootschalige grenswijzigingen tot verhoudingsgewijs snelle afwikkeling komen. Deze beide argumenten brengen mij tot de opvatting dat de oplossing niet in de richting moet worden gezocht die het lid van de R.P.F.-fractie suggereert.

3.2. *Fatale termijnen?*

De leden van de C.D.A.-fractie achten de algemene afwijzing van fatale termijnen, zoals vermeld in het nader rapport, onvoldoende gemotiveerd en verlangen alle termijnen van het wetsvoorstel op dit punt te toetsen (blz. 7). Bij dezen voldoe ik aan het verzoek van deze leden.

Het wetsvoorstel stelt 28 termijnen: 14 voor de procedure strekkende tot een «loutere» gemeentegrenswijziging en 14 voor de procedure tot provinciegrenswijziging. De termijnen, behorende tot de procedure inzake gemeentegrenswijziging zonder provinciegrenswijziging zijn:

1. Artikel 3, tweede lid: minimaal twee maanden tussen verzending van de uitnodiging en de aanvang van het overleg.
2. Artikel 3, derde lid: het overleg duurt ten hoogste zes maanden.

3. Artikel 4, tweede lid: binnen drie maanden delen gedeputeerde staten aan de betrokken gemeenteraad de niet-inwilliging mede van een verzoek tot grenswijziging.

4. Artikel 5, eerste lid: binnen drie maanden voldoen gedeputeerde staten aan de uitnodiging van de minister tot het voeren van overleg.

5. Artikel 6, eerste lid: het herindelingsplan wordt uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg opgesteld.

6. Artikel 6, tweede lid: de eventuele onwenselijkheid van een grenswijziging wordt uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg medegedeeld aan de minister en aan de gemeenteraden.

7 en 8. Artikel 7, eerste lid: terinzagelegging van het herindelingsplan door burgemeester en wethouders uiterlijk twee weken na ontvangst gedurende twee maanden.

9. Artikel 7, derde lid: verzending van het oordeel van de gemeenteraad uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsplan.

10. Artikel 8, eerste lid: een voorstel inzake een concept-herindelingsregeling aan provinciale staten wordt gedaan uiterlijk drie maanden na het einde van termijn nr. 9.

11. Artikel 8, tweede lid: provinciale staten beslissen uiterlijk drie maanden nadat het voorstel aan hen is voorgelegd.

12. Artikel 9, eerste lid: het voorstel voor een herindelingsregeling wordt uiterlijk drie maanden na ontvangst van de concept-herindelingsregeling naar de ministerraad gezonden.

13. Artikel 9, tweede lid: uiterlijk drie maanden na ontvangst van de concept-herindelingsregeling eventuele mededeling van de minister, geen herindelingsvoorstel te doen.

14. Artikel 10, eerste lid: vaststelling van de grensbeschrijving uiterlijk twee maanden na vaststelling herindelingsregeling.

Het wetsvoorstel schrijft de volgende termijnen voor bij de procedure inzake gemeentegrenswijziging, tevens zijnde provinciegrenswijziging:

15. Artikel 13, tweede lid: minimaal twee maanden tussen verzending van een uitnodiging aan B en W en de aanvang van het overleg.

16. Artikel 13, derde lid: het overleg duurt maximaal zes maanden.

17. Artikel 14, tweede lid: eventuele mededeling van gedeputeerde staten inzake niet-inwilliging van een verzoek tot grenswijziging.

18. Artikel 15, eerste lid: uiterlijk drie maanden na de uitnodiging van de minister voeren gedeputeerde staten overleg.

19. Artikel 16, eerste lid: uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg stelt de commissie een herindelingsplan vast.

20. Artikel 16, tweede lid: binnen drie maanden na afloop van termijn nr. 19 de eventuele mededeling van gedeputeerde staten inzake de onwenselijkheid van een grenswijziging.

21 en 22. Artikel 17, eerste lid: uiterlijk twee weken na ontvangst van het herindelingsplan terinzagelegging gedurende twee maanden.

23. Artikel 17, derde lid: uiterlijk drie maanden na ontvangst toezending van het oordeel van staten en raden over het herindelingsplan aan de commissie.

24. Artikel 18, eerste lid: uiterlijk drie maanden na afloop van termijn nr. 23 doet de commissie een voorstel inzake een concept-herindelingsregeling aan provinciale staten.

25. Artikel 18, tweede lid: uiterlijk drie maanden na afloop van termijn nr. 24 beslissen provinciale staten.

26. Artikel 19, eerste lid: eventuele toezending van een concept-wetsvoorstel aan de ministerraad uiterlijk drie maanden na ontvangst van de concept-herindelingsregeling.

27. Artikel 19, tweede lid: mededeling inzake een eventueel besluit tot niet-herindelingsregeling uiterlijk drie maanden na ontvangst van de concept-herindelingsregeling.

28. Artikel 20, eerste lid: vaststelling van de grensbeschrijving uiterlijk twee maanden na vaststelling van de herindelingsregeling.

Doorgaans is het de functie van een fatale termijn te voorkomen dat een bepaalde procedure als gevolg van traag handelen wordt onderbroken of vertraagd zodat het doel ervan niet wordt bereikt. Dat laatste is ook de functie van bezwaar- en beroepstermijnen: op een bepaald moment moet er zekerheid ontstaan dat een besluit niet meer kan worden ontkracht. Daarom leidt overschrijding van een fatale termijn er vaak toe dat een bepaald gevolg (bij voorbeeld het verlenen van een goedkeuring) van rechtswege geacht wordt in te treden, dan wel – bij bezwaar en beroepstermijnen – leidt indiening van het bezwaar dan wel beroep na de fatale datum tot niet-ontvankelijkheid.

Toepassing van een dergelijke sanctie bij overschrijding van de meeste termijnen van dit wetsvoorstel is moeilijk voorstelbaar: het merendeel van de gestelde termijnen (hierboven genummerd 2, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 16, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 26 en 28) betreft handelingen die in zichzelf een essentieel bestanddeel van de procedure uitmaken, zodat zij niet van rechtswege geacht kunnen worden te zijn verricht: een overleg als bedoeld in artikel 3 kan niet geacht worden te hebben plaatsgehad; een herindelingsplan kan niet geacht worden te zijn opgesteld. Aangezien derhalve geen sanctie kan worden verbonden aan overschrijding van deze termijnen, is fataal stelling niet denkbaar, tenzij het opzeggen van boetes of dwangsommen wordt overwogen. Het lijkt mij vanzelf te spreken dat zulks niet in de rede ligt.

De meeste van de overige termijnen (nrs. 3, 6, 13, 17, 20 en 27) hebben betrekking op tijdige informatieverschaffing bij het niet-doorzetten van de procedure. Ook hierbij zijn sancties bij termijnoverschrijding moeilijk denkbaar, evenals bij de minimumtermijnen nrs. 1 en 15. De termijnen nrs. 9 en 23 dragen hun eigen sanctie bij overschrijding in zich, omdat zij gedeputeerde staten respectievelijk de commissie van het voorgestelde artikel 16, eerste lid, de bevoegdheid geven, verder te procederen zonder het oordeel af te wachten van de betrokken gemeenteraden respectievelijk gemeenteraden en provinciale staten. Uiteraard ware een dergelijke bevoegdheid met grote terughoudendheid te hanteren.

Concluderend zijn sancties bij termijnoverschrijding mijns inziens niet wel denkbaar en kan daarom evenmin sprake zijn van fatale termijnen. Natuurlijk spreekt het uit een oogpunt van behoorlijk bestuur vanzelf, termijnoverschrijdingen te melden en de redenen daarvan daarbij ook duidelijk aan te geven.

De leden van de S.G.P.-fractie bepleiten fatale termijnen van een ander type, namelijk fatale termijnen die niet de voortgang van een procedure beogen maar juist onderbreking en beëindiging daarvan. Zij menen dat herhaalde termijnoverschrijding in het uiterste geval tot gevolg moet kunnen hebben dat als sanctie een lopende herindelingsprocedure niet wordt voortgezet. Wat zijn de voors en tegens van dit type sanctie van fatale termijnen bij dit wetsvoorstel?

Zoals gesteld in het nader rapport mag het fataal stellen van termijnen, wanneer daartoe wordt besloten, niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid, moet het effectief zijn in de zin dat de sanctie voor betrokkene in voldoende mate ongewenst is en moet er evenwicht zijn tussen doel (het belang van «halen» van de termijn) en middel (de ernst van de sanctie).

Bij 22 van de 28 termijnen is mijns inziens de kans aanwezig dat het streven naar zorgvuldigheid tot overschrijding van de termijnen kan

leiden: bij de termijnen nrs. 2, 3, 5 t/m 14, 16, 17 en 19 t/m 28. Het gaat dan om de maximale duur van een periode van overleg (nrs. 2 en 16), de periode van behandeling van een verzoek van een gemeenteraad tot grenswijziging (nrs. 3 en 17), de termijn waarbinnen gedeputeerde staten een herindelingsplan moeten opstellen (nrs. 5 en 19), de termijn van terinzagelegging (nrs. 7 en 21), de termijn van oordeelsvorming door raden respectievelijk staten (nrs. 9 en 23), de termijnen waarbinnen provinciale staten een concept-herindelingsregeling respectievelijk herindelingsregeling vaststellen (nrs. 10 en 11 respectievelijk 24 en 25), de termijnen waarbinnen de minister een wetsvoorstel met memorie van toelichting moet concipiëren (12 en 26) en ten slotte enkele minder belangrijke termijnen. Aangezien het hierbij gaat om termijnen voor handelingen die uit zorgvuldigheidsoogpunt op gedegen wijze moeten worden verricht, zou het fataal stellen van één of meer van die termijnen tot het risico leiden van onvoldoende zorgvuldigheid. Overschrijding van deze termijnen kan in een incidenteel geval zeer in het belang zijn van de provincie of gemeente die een grenswijziging op zich af ziet komen.

Ook plaats ik vraagtekens bij de effectiviteit van fatale termijnen zoals de leden van de S.G.P.-fractie die bepleiten. Fatale termijnen zijn alleen effectief als de sanctie in voldoende mate ongewenst is voor het bestuursorgaan dat de termijn overschrijdt. Nu treft het onderbreken van een herindelingsprocedure dat bestuursorgaan – dat kan de minister zijn of het provinciebestuur – niet in zijn belang. Dat komt omdat het niet de minister of het provinciaal bestuur is dat daar zelf een bijzonder belang bij heeft. De belangen die worden getroffen door een sanctie zoals de leden van de S.G.P.-fractie die bepleiten – stopzetten van een procedure tot grenswijziging – zijn het algemene belang van de bestuurlijke organisatie en het individuele belang van de provincie of gemeente die er eventueel gebied bij zou krijgen. De minister of het provinciaal bestuur zullen derhalve door het bestaan van een dergelijke sanctie niet tot bijzondere spoed worden aangezet.

Nog meer vraagtekens zijn te plaatsen bij fatale termijnen van dit type wanneer het derde criterium wordt bezien: er moet evenwicht zijn tussen doel en middel. De sanctie die de leden van de S.G.P.-fractie voorstellen is buitengewoon zwaar: het niet-doorgaan van een grenswijziging aan de voorbereiding waarvan dikwijls reeds bijzonder veel energie is besteed. De vraag is dan wanneer sprake is van zo veelvuldig en zo ernstige en bovendien verwijtbare termijnoverschrijding dat deze het niet-doorgaan van een hele grenswijziging rechtvaardigt. Deze vraag is mijns inziens niet dusdanig eenduidig te beantwoorden dat daarover een wetsbepaling kan worden geformuleerd. Ook hier is van belang dat de ene herindeling de andere niet is en dat iedere procedure derhalve ook verschilt.

Concluderend passen fatale termijnen en sancties daarbij op een wijze zoals bepleit door de leden van de S.G.P.-fractie bij geen van de drie gestelde criteria. Voor wie het kwade veronderstelt, geeft de opvatting van die leden bovendien ongekeerde mogelijkheden aan de provincie of gemeente die een onwelgevallige grenswijziging op zich af ziet komen. Immers, die provincie of gemeente is in de positie de procedure te vertragen door niet, niet tijdig of niet volledig gegevens te verstrekken of door overleg op te houden. De minister die, respectievelijk het provinciebestuur dat het werk zorgvuldig wil doen, zal in zo'n geval gemakkelijk de termijnen overschrijden en kan dan geconfronteerd worden met de onverdiende sanctie van beëindiging van de procedure.

3.3. Overige opmerkingen inzake de termijnen

Het lid van de R.P.F.-fractie bepleit toevoeging van een negenentwintigste en een dertigste termijn aan dit wetsvoorstel, namelijk termijnen waarbinnen gedeputeerde staten de concept-herindelingsregeling aan de

minister en aan de gemeenteraden dienen te sturen (blz. 13).

Mijns inziens is voor deze louter administratieve handeling geen termijnstelling nodig. Wanneer de concept-herindelingsregeling door provinciale staten is vastgesteld is weinig meer nodig dan enkele eenvoudige administratieve handelingen vooraleer zij verzendklaar is.

De leden van de C.D.A.-fractie menen in de memorie van toelichting te lezen dat verlenging van de termijn, bedoeld in artikel 7, derde lid, slechts gerechtvaardigd is indien de desbetreffende gemeentebesturen in eigen beheer nader onderzoek willen doen verrichten (blz. 6-7). Deze interpretatie is niet beoogd. Zoals gesteld in de memorie van toelichting dat de mogelijkheid van verlenging «mede» met het oog op nader onderzoek door of vanwege het gemeentebestuur wordt geboden. Verderop staat aangegeven dat door verlenging ruimte wordt gecreëerd voor «extra activiteiten» van een betrokken gemeente. Dat behoeft niet noodzakelijkerwijs alleen onderzoek te zijn.

Ik zou het onjuist achten – dezelfde leden suggereren zulks (blz. 7) – de beslissing omtrent de termijnverlenging in handen te leggen van de belanghebbende gemeentebesturen. Mijns inziens wordt dan de prikkel tot het maken van voortgang bij de oordeelsvorming te gering.

4. Eventuele extra waarborgen

4.1. Onafhankelijk onderzoek

De leden van de P.v.d.A.-fractie (blz. 8) en het lid van de fractie van de R.P.F. (blz. 5) bepleiten – ook de leden van de S.G.P.-fractie (blz. 12) stellen er een vraag over – in lijn met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het voorschrijven van een onafhankelijk onderzoek bij iedere grenswijziging, waarbij de planologische, sociaal-economische, sociaal-geografische, bestuurskundige en financiële aspecten aan de orde zijn.

Ik heb om verschillende redenen bezwaar tegen een dergelijk wettelijk voorschrift. Ten eerste doet het de winst aan tijd die met dit wetsvoorstel wordt beoogd weer teniet; ten tweede kan een dergelijk voorschrift er gemakkelijk toe leiden dat het werk dat de provincies in de regel al – en doorgaans op gedegen wijze – verrichten, wordt overgedaan. Ten derde – en dit is mijn hoofdbezwaar – is er normaal gesproken geen reden voor een «onafhankelijk» onderzoek.

De partijen die eventueel tegenover elkaar staan wanneer het gaat om de vraag of het beschikbare onderzoeksmateriaal aan de vereisten voldoet hebben geen tegengesteld belang: de provinciebesturen – want daarom gaat het doorgaans – zijn geen partij bij een «loutere» gemeentegrenswijziging en de minister is geen partij bij een provinciegrenswijziging.

Ik ben het dan ook eens met het lid van de G.P.V.-fractie dat er geen behoefte aan heeft dat het verrichten van onderzoek aan gedeputeerde staten wettelijk wordt voorgeschreven (blz. 13). Met dit lid wil ik ervan uitgaan dat zulk een onderzoek gewoonlijk zal worden verricht. Eveneens wil ik ervan uitgaan dat de resultaten voor de betrokken gemeenten beschikbaar zijn.

Dit laatste betekent niet dat ik bezwaar zou hebben tegen een contra-expertise, verricht door of in opdracht van een betrokken gemeente: als een belanghebbend gemeentebestuur met reden het door het provinciaal bestuur verrichte onderzoek beneden de maat acht, moet het daar zeker een nieuw onderzoek tegenover kunnen stellen. Maar een «onafhankelijk» onderzoek voorschrijven gaat mij te ver omdat zulks een veroordeling zou inhouden van het werk dat door of in opdracht van de provincies doorgaans wordt afgeleverd; daarvoor is geen aanleiding.

4.2. Een beroepsgang?

De leden van de fracties van het C.D.A. (blz. 6 en 7), van de P.v.d.A. (blz. 8 en 9), van de S.G.P. (blz. 11–12) en van de R.P.F. (blz. 14) bepleiten instelling van een nieuwe vorm van rechtsbescherming voor de provincie of gemeente die betrokken zal worden bij een grenswijziging.

Overigens lijken de gedachten die daarover bij de leden van deze vier fracties leven, nogal te verschillen. De volgende vragen komen naar voren:

- op welk tijdstip in de procedure zou enigerlei beroep moeten openstaan? Met name de leden van de C.D.A.-fractie menen dat zulks reeds in een vroeg stadium het geval moet zijn;
- moet er een instantie komen die echt een beslissing in beroep neemt of is het te doen om een instantie die op verzoek van een belanghebbende advies uitbrengt? De leden van de C.D.A.-fractie bepleiten een beslisinstantie;
- moet het in te stellen beroep betrekking hebben op het procedurele aspect of moet het ook kunnen gaan over de inhoud van voorstellen?;
- moet de beroepsmogelijkheid gebaseerd zijn op specifiek vast te leggen argumenten dan wel – de leden van de P.v.d.A.-fractie dringen hierop aan – moet het betrekking hebben op algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

Aan elke extra procedure kleeft het risico van teniet gaan van de met dit wetsvoorstel beoogde tempoversnelling. Met de procedure van een Kroonberoep – de leden van de P.v.d.A.-fractie zinspelen daarop – is bij voorbeeld, zo leert de ervaring, doorgaans één tot twee jaar gemoeid. Gedurende die periode ligt de procedure stil omdat onzorgvuldigheden in de procedure moeten kunnen worden gesignaleerd en gecorrigeerd opdat geen beslissingen worden genomen op de basis van een procedure die niet aan de vereiste zorgvuldigheid heeft voldaan: het Kroonberoep zal opschortende werking moeten hebben. Dat betekent dat de te realiseren meerwaarde zwaarder moet wegen dan het nadeel van een in veel gevallen aanzienlijk langer durende onzekerheid dan bij het huidige voorstel.

Van een meerwaarde is mijns inziens alleen sprake als te vrezen valt dat zonder beroepsprocedure betrokkenen niet of onvoldoende zouden worden gehoord. Naar mijn oordeel is die vrees ongegrond en toont de huidige praktijk dat ook aan. De instanties die in het kader van de nu toegepaste procedure de beslissingen nemen gaan bij de voorbereiding daarvan voor zover bekend steeds zeer zorgvuldig te werk. Zo organiseert de Tweede-Kamercommissie bij de voorbereiding van wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling steevast een hoorzitting in het her in te delen gebied en, zou zij daartoe zelf niet overgaan, dan werd zij wel spontaan door belanghebbenden benaderd. Mutatis mutandis geldt mijns inziens hetzelfde voor de colleges van gedeputeerde staten. Aannemelijk is dan ook dat zonder beroepsgang de opvattingen van belanghebbenden bij de beslissingen over grenswijziging reeds zwaar meewegen zodat plaats is voor grote twijfel over de vraag of een beroepsgang enige meerwaarde oplevert.

Afgezien daarvan gelden enige meer fundamentele bezwaren tegen toevoeging van een beroepsgang. Om die in kaart te brengen maak ik onderscheid tussen finale besluiten tot wijziging van een provincie- dan wel een gemeentegrens en in de loop van de procedure genomen besluiten met een voorbereidend karakter. De finale besluiten die genomen worden door de wetgever in formele zin dan wel door de Kroon (interprovinciale grenscorrecties) lenen zich er per definitie niet voor dat er beroep tegen wordt opengesteld. De derde categorie eindbeslissingen betreft de «loutere» gemeentegrenscorrecties die door provinciale staten

worden genomen. Ofschoon hiertegen in principe Kroonberoep kan worden opengesteld, heb ik daar overwegend bezwaar tegen omdat in dat geval mijns inziens een element van willekeur zijn intrede doet. Er zijn geen gronden aan te wijzen voor de opening van zo'n Kroonberoep die niet eveneens van toepassing zijn op de twee eerstgenoemde categorieën eindbeslissingen in het kader van grenswijzigingen. Het zou zijn uitsluitende motivering dan ook vinden in het feit dat het provinciale staten zijn die de beslissing nemen en niet de wetgever of de Kroon.

Naast de eindbeslissingen tot wijziging van provincie- dan wel gemeentegrenzen vermeldt het wetsvoorstel beslissingen met een voorbereidend karakter:

1. gedeputeerde staten achten een grenswijziging gewenst en nodigen burgemeester en wethouders uit voor overleg (artikel 3);
2. de minister acht een grenswijziging gewenst en nodigt gedeputeerde staten uit voor overleg (artikel 5);
3. gedeputeerde staten stellen een herindeling op (artikel 6);
4. gedeputeerde staten formuleren een statenvoorstel inzake een (concept-)herindelingsregeling;
5. provinciale staten stellen een concept-herindelingsregeling vast (artikel 8, tweede lid).

Mutatis mutandis worden dezelfde beslissingen genomen in de procedure tot wijziging van de gemeente- tevens provinciegrenzen.

Mijns inziens houdt het mogelijk maken van een beroepsprocedure tegen de «voorbereidende» beslissingen een zekere bevoogding in van de eindbeslissers. Ook indien er geen beroepsinstantie komt maar een instantie die naar aanleiding van klachten van de gemeentebesturen slechts adviezen uitbrengt, zou mijns inziens sprake zijn van bevoogding.

Naast deze algemene bezwaren tegen een beroepsmogelijkheid gelden ten aanzien van de beslissingen, opgesomd onder 1 t/m 5, nog enkele specifieke bezwaren.

Ad 1. Indien de opvatting van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 3, bij de betrokken gemeenten om wat voor reden ook op bezwaren stuit hebben die gemeenten in het daarop volgend «open» overleg – en daarvoor dient dat overleg – alle kans dit onder de aandacht te brengen.

Ad 2. Ook over de opvatting van de minister, bedoeld in artikel 5, eerste lid, voorziet het wetsvoorstel in een overlegverplichting: zie het tweede lid.

Ad 3. Over het herindelingsplan van gedeputeerde staten worden de gemeenteraden gehoord (artikel 7).

Ad 4. Ik ga ervan uit dat provinciale staten zich voorafgaande aan beraadslaging en besluitvorming over zo'n statenvoorstel zullen vergewissen van de opvattingen van de betrokken gemeentebesturen.

Ad 5. De aan de Minister van Binnenlandse Zaken te zenden concept-herindelingsregeling heeft de status van een – zwaarwegend – advies. Zij wordt in nog maximaal vier instanties getoetst alvorens zij, omgewerkt tot wet, in het Staatsblad verschijnt: in de eerste plaats door de Minister van Binnenlandse Zaken die het al dan niet omwerkt tot een concept-wetsvoorstel. De minister is zeer gemotiveerd de concept-herindelingsregeling uiterst zorgvuldig te toetsen omdat hij beseft dat het door hem op te stellen voorstel op zijn beurt weer in drie instanties zal worden beoordeeld: door de Raad van State en door de beide Kamers der Staten-Generaal.

Samenvattend meen ik dat een extra beroepsgang voor gemeenten dan wel provincies die met voornemens tot grenswijziging te maken hebben weinig voor de hand ligt. Ik wijs er daarbij ten overvloede op dat de Raad van State zelf in zijn advies bij dit wetsvoorstel, onder 1,

ontraadt, gevolg te geven aan de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gedane suggesties, gericht op inschakeling van de Afdeling voor de geschillen van bestuur of van een onafhankelijke toetsende instantie.

4.3. *Overige opmerkingen inzake procedurele waarborgen*

De leden van de fracties van C.D.A. (blz. 6), G.P.V. (blz. 13) en R.P.F. (blz. 13) stellen vragen over het karakter van het «open» overleg dat wordt voorgeschreven in de artikelen 3 en 13. Het lid van de G.P.V.-fractie vraagt zich in dit verband af wat het zich moet voorstellen bij de «criteria voor herindeling», zoals vermeld in artikel 3, tweede lid. Ook het lid van R.P.F.-fractie vraagt naar het vertrekpunt van het open vooroverleg. Betekent, zo vraagt dit lid, de motivering van de herindeling hetzelfde als uitgangspunten, toetsingsgronden en criteria? De leden van de D66-fractie (blz. 13) vragen naar de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan te geven aan welke vereisten de uitnodiging ex artikel 3, tweede lid, zou moeten voldoen. Ook de leden van de fractie van het C.D.A. (blz. 6) en het lid van de R.P.F.-fractie (blz. 13) stellen een dergelijke vraag, namelijk of de minister er bij deze wet niet toe zou moeten worden verplicht, tevoren criteria voor herindeling van gemeenten aan te geven. Veel van deze leden vragen zich af wat de gevolgen zijn wanneer bedoeld overleg niet tot overeenstemming leidt. Zij merken op dat in een aantal gevallen de kans groot is dat bedoeld overleg niet leidt tot overeenstemming.

Voorafgaand aan de opstelling van een herindelingsplan schrijft de voorgestelde procedure een overleg voor tussen gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders, waarbij nog niets anders ter tafel ligt dat de gemotiveerde principe-uitspraak van gedeputeerde staten dat een grenswijziging wenselijk wordt geacht.

De bedoeling is dat een overleg op gang komt met een verkennend karakter, zonder dat a priori reeds vastomlijnde standpunten zijn betrokken. Het lijkt dan ook minder juist – de leden van de fracties van het G.P.V. en van de R.P.F. vragen daarom – in dit «verkennde» stadium dan wel voorafgaande daaraan, reeds formele raadsuitspraken voor te schrijven. Uiteraard laat dit onverlet dat in een enkel geval, afhankelijk van de bestuurspraktijk in de desbetreffende gemeente, de raad zich in dit vroege stadium toch wel zal uitspreken. De consequentie kan overigens zijn dat het open overleg door burgemeester en wethouders «met gebonden handen» wordt gevoerd en zulks komt een vrije uitwisseling van gedachten niet altijd ten goede.

Op dezelfde gronden ben ik er niet voor, de criteria voor herindeling als bedoeld in artikel 3, tweede lid, in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Dat zou mijns inziens een zorgvuldige afstemming op de situatie ter plekke kunnen bemoeilijken. Bovendien lijkt het mij overbodig omdat als gevolg van de politieke en bestuurlijke betekenis van het herindelingsbeleid, de te hanteren criteria in overleg tussen Kamer en regering tot stand komen. Mede daardoor geeft de huidige werkwijze naar mijn oordeel de best denkbare garanties voor een soepele afstemming van het algemene beleid en de toepassing in de concrete situatie. Overigens leert de ervaring dat de provinciebesturen op de hoogte zijn van de inhoud van het regeringsbeleid inzake gemeentelijke herindeling, en dat zij daarmee doorgaans in de verschillende fasen van de procedure terdege rekening houden. Ook uit dien hoofde bestaat aan regelgeving door middel van een algemene maatregel van bestuur geen behoefte.

Genoemde criteria maken deel uit van de motivering van de principeopvatting van gedeputeerde staten dat grenswijziging gewenst is. De criteria kunnen voortvloeien uit het rijksbeleid terzake maar kunnen

eveneens te maken hebben met een door het provinciaal bestuur vastgelegde beleidslijn. In ieder geval moet duidelijk zijn, waarom gedeputeerde staten in casu een grenswijziging in beginsel gewenst achten en dat kan te maken hebben met de specifieke grenssituatie alsook met algemene criteria, die in principe op veel meer situaties van toepassing zijn.

Gelet op het karakter van het overleg is het al dan niet ontstaan van overeenstemming en het trekken van gemeenschappelijke conclusies geen noodzakelijke voorwaarde, hoe nuttig het ook is dat zulke conclusies daadwerkelijk tot stand komen. Het belangrijkste is dat gedeputeerde staten enerzijds en burgemeester en wethouders anderzijds gegevens en meningen uitwisselen en elkaar op de hoogte stellen van de wederzijdse verwachtingen en van de verschillende details die bij het ontwerpen van gewijzigde grensbelopen relevant kunnen zijn.

De leden van de C.D.A.-fractie (blz. 7) vragen zich af of een herindelingsvoornemen, indien dat tussentijds wordt gewijzigd, niet opnieuw aan de betrokken gemeentebesturen zou moeten worden voorgelegd. In concreto kan het gaan om de (concept-)herindelingsregeling indien die afwijkt van het herindelingsplan.

De praktijk leert dat alle denkbare alternatieven doorgaans wel in de voorprocedure aan de orde zijn gekomen. Nieuwe ronden langs de gemeentebesturen zullen tot nieuwe vertraging leiden zodat de met dit wetsvoorstel nagestreefde versnelling weer ongedaan wordt gemaakt. Bovendien zijn er gelegenheden waarbij de betrokken gemeentebesturen zich kunnen en zullen laten horen zonder dat de wet een hoorprocedure voorschrijft. Zou inderdaad een volstrekt nieuw plan in discussie komen, dan is er aanleiding een procedure opnieuw te starten.

5. Decentrale opzet

De leden van de fracties van het C.D.A. (blz. 2), van de P.v.d.A. (blz. 10), van D66 (blz. 3), van de S.G.P. (blz. 12) en van de R.P.F. (blz. 5) stemmen in met de decentrale opzet van dit wetsvoorstel, die in het bijzonder tot uiting komt in de decentralisatie naar provinciale staten van de bevoegdheid tot vaststelling van grenscorrecties. Naar het oordeel van genoemde leden laat de gekozen procedure de bevoegde besturen voldoende ruimte de wijze van voorbereiding van een grenswijziging naar eigen inzicht vorm te geven.

Zowel de leden van de fractie van de P.v.d.A. (blz. 10) als het lid van de fractie van het G.P.V. (blz. 4) stellen de «marginale toetsing» aan de orde van de concept-herindelingsregeling zoals vastgesteld door provinciale staten: eerstgenoemde leden bepleiten marginale toetsing, het laatstgenoemde lid wijst die af.

Mijns inziens heeft laatstgenoemd lid het gelijk aan zijn kant wanneer het stelt dat herindeling bij wet inhoudt dat de verantwoordelijkheid van de wetgever volledig is. Zowel regering als Staten-Generaal zijn dan ook volstrekt bevoegd, bij de beoordeling van provincievoorstellen zo diep in details te treden als zij nodig achten, elk gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een goed eindresultaat.

Dat neemt echter niet weg – en daarom herken ik mij evenzeer in de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de regering, dan wel de Staten-Generaal, kennis genomen hebbend van de grote zorgvuldigheid waarmee de provinciebesturen de procedure toch doorgaans uitvoeren, menen zich in voorkomend geval niet te zeer in de details van een herindeling te hoeven verdiepen en daarvoor toch de verantwoordelijkheid te dragen. Hierop heb ik het oog wanneer ik spreek van marginale toetsing. Mijns inziens is hierbij dan ook geen staatsrechtelijk

vraagstuk aan de orde, want de verantwoordelijkheden liggen duidelijk. Veeleer gaat het hier om een praktische benadering, erop gericht om de procedure zo kort mogelijk te houden en een grondige voorbereiding door de provincie niet op regerings- dan wel Kamerniveau over te doen.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of decentralisatie van de beslissing omtrent grenscorrecties anders dan om reden van decentralisatie nodig is. Er zijn inderdaad twee andere motieven voor deze decentralisatie, die beide tevens van belang zijn voor de gedecentraliseerde vaststelling van de grensbeschrijving. Het eerste betreft de bedoeling van dit wetsvoorstel: versnelling en vereenvoudiging van de procedure. Een groot aantal handelingen, namelijk die met betrekking tot de grenscorrecties, valt na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bij het Rijk weg. Voorts wordt een deel van het werk – de activiteiten die te maken hebben met de grensbeschrijving – verplaatst naar de periode die volgt op de vaststelling van de herindelingsregeling.

Ten slotte is er nog een derde argument, dat gelegen is in de behoefte aan vereenvoudiging en het minder «storingsgevoelig» maken van herindelingswetten.

Die wetten bestaan voor een aanzienlijk deel uit beschrijvingen van grenzen aan de hand van vaak honderden kadastrale nummers. Deze – bij de huidige procedure onvermijdelijke – werkwijze heeft twee bezwaren: de tekst van de herindelingsregeling is zonder bijbehorende kaart onbegrijpelijk en het proces van totstandkoming van de grensbeschrijving is nogal vatbaar voor storingen. Dat komt omdat de kadastrale gegevens in de voorbereidende fase nogal eens van hand tot hand gaan binnen de diverse instellingen die ze hanteren en in het verkeer tussen die instellingen: het kadaster en de provinciale directies daarvan, de provinciale griffie en provinciale waterstaat en ten slotte het departement. Iedere overdracht en nieuwe verwerking van het materiaal is een potentiële bron van fouten. Daarbij gevoegd het feit dat vaak sprake is van een aantal verschillende in de tijd opeenvolgende versies en bovendien sprake kan zijn van tussentijdse wijziging van de kadastrale indeling maakt dat aanhoudend intensief controlewerk nodig is en dat toch fouten door de mazen glippen.

De decentralisatie van de bevoegdheid tot vaststelling van grenscorrecties aan provinciale staten maakt het de provincie, anders dan tot op heden, mogelijk de steevast met een herindeling gepaard gaande grenscorrecties – meestal een sanering van onpraktisch geworden grensbeelden – af te splitsen en in eigen beheer af te handelen. Het andere deel – de eigenlijke herindeling die door regering en Staten-Generaal wordt behandeld – bevat dan een veel eenvoudiger grensbeschrijving die vooral verwijst naar bestaande grenzen. Men zou kunnen zeggen dat de wetgever de hoofdlijnen beziet en dat provinciale staten de «fijnregeling» verzorgen. Dit alles uiteraard onverlet de mogelijkheid dat regering en Staten-Generaal zich wél geroepen voelen, de «fijnregeling», bij voorbeeld door middel van amendement in de Tweede Kamer, op zich te nemen, want daartoe zijn en blijven zij volledig bevoegd.

De leden van de fractie van D66 vragen of via bestuursakkoorden tussen Rijk en provincie een zekere eenheid van herindelingsbeleid zou kunnen worden gewaarborgd (blz. 3). De praktijk tot dusverre komt erop neer dat de provincies hun herindelingsvoorstellen naar eigen inzicht vorm geven. In de fasen van de procedure waarin het Rijk een rol vervult, waaronder de wetgevende fase, vindt een toetsing plaats aan het herindelingsbeleid van de rijksoverheid. De ervaring met de verschillende herindelingen tot nu toe roept bij mij geen behoefte op aan meer eenheid van beleid.

Wel zijn er tussen de provincies grote verschillen wat betreft het stadium waarin het herindelingsbeleid zich bevindt. Deze vinden hun oorzaak in een veelheid van factoren, waarvan de belangrijkste de periode betreft waarin het herindelingsbeleid in de verschillende provincies ter hand is genomen. Hoe dat zij, ik meen niet dat op dit punt belangrijke stimulansen nodig zijn: de provincies die in het verleden minder actief zijn geweest met het herindelingsbeleid zijn doorgaans nu op weg.

Het lid van de fractie van de R.P.F. vreest voor een zekere spanning tussen provinciebestuur en regering, wanneer de kabinetsopvattingen blijken af te wijken van de inhoud van de voorstellen (blz. 5). Ik meen dat voor het oplossen van die spanning tot een kritische hoogte geen vrees hoeft te bestaan. Spanning is natuurlijk altijd enigermate aanwezig omdat de regering de provinciale voorstellen nu eenmaal toetst aan het kabinetsbeleid en nu en dan sporen die twee niet geheel.

De leden van de fracties van R.P.F. (blz. 5) en S.G.P. (blz. 16, onder «Artikel 2») verzoeken een onderbouwing van het 10%-vereiste, waar beneden sprake is van grenscorrecties en provinciale staten derhalve bevoegd zijn. Ik sluit met dit onderdeel van het wetsvoorstel aan bij de opvatting die destijds door de Tweede Kamer is uitgesproken bij de behandeling van het wetsvoorstel-Argi (Handelingen II 1983/1984, blz. 4680-4700). Dat wetsvoorstel is in die zin geamendeerd dat aan de gemeentewet een artikel 166a is toegevoegd dat erop neerkomt dat grenswijzigingen van gemeenten, indien niet gepaard gaande met opheffing dan wel nieuwvorming van gemeenten en indien te verwachten is dat als gevolg van de desbetreffende wijziging het inwonertal van een gemeente met minder dan 10% toe- dan wel afneemt, die wijziging geschiedt bij algemene maatregel van bestuur, tenzij één vijfde van het aantal leden van één der Kamers der Staten-Generaal daar bezwaar tegen uitspreekt.

Een harde, kwantitatieve, onderbouwing is niet te geven. Het gaat om grenswijzigingen van zodanig beperkte betekenis dat de beslissingsbevoegdheid daaromtrent kan worden toevertrouwd aan provinciale staten dan wel kan worden volstaan met een algemene maatregel van bestuur en het begrip «beperkte betekenis» kan alleen subjectief worden ingevuld. Bij genoemde Tweede-Kamerbehandeling oordeelde de Kamer dit soort grenswijzigingen van voldoende beperkte betekenis dat kon worden volstaan met een algemene maatregel van bestuur. Dit wetsvoorstel gaat een stap verder en vertrouwt hetzelfde soort grenswijzigingen toe aan provinciale staten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. betwijfelen de juistheid van het vervallen van artikel 166a (blz. 10) van de gemeentewet, omdat de wetgever dan geen invloed meer zou hebben op de grenscorrecties. Het gaat die leden daarbij met name om gevallen waarin gemeentelijke herindeling op grond van landelijke beleidsuitgangspunten geboden is en provinciale staten zich op basis van de nieuwe bevoegdheid beperken tot het toepassen van grenscorrecties. De vrees van deze leden lijkt mij ongegrond omdat de voorgestelde wet Arhi altijd nog de mogelijkheid biedt van een initiatief van de Minister van Binnenlandse Zaken (artikelen 5 en 15), op het achterwege laten waarvan hij bovendien zo nodig politiek aanspreekbaar is.

Tenslotte, wat betreft het decentralisatie-aspect, vragen de C.D.A.- (blz. 8) en de S.G.P.-fractieleden (blz. 12) naar de vereisten van gedetailleerdheid waaraan eventueel de kaart zou moeten voldoen, nu deze kracht van wet verkrijgt. Mede door de decentralisatie van de

bevoegdheid tot grenscorrecties neemt het vereiste van precisie mijns inziens niet onbelangrijk af. Dat komt omdat de inhoud van de wetsvoorstellen in de toekomst als regel beperkt zullen blijven tot de hoofdonderdelen van een herindeling en de grenscorrecties aan provinciale staten worden overgelaten. Voor de hoofdonderdelen zijn de tot dusverre gehanteerde kaarten (doorgaans: schaal 1:25.000) mijns inziens voldoende gedetailleerd, dat wil zeggen zo gedetailleerd mogelijk binnen de grenzen van hanteerbaarheid. Zie hierover ook mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 mei 1988, kamerstukken II, 1987-1988, 19 599, nr. 13, een brief die werd verzonden in het kader van de parlementaire behandeling van de gemeentelijke herindeling van Vorden, Warnsveld en Zutphen. Onder punt 1.4 van die brief wordt de gedetailleerdheid van een kaart van 1:25.000 nader beschreven.

6. Wijziging provinciale indeling

De leden van de fractie van het C.D.A. wijzen er terecht op dat de desbetreffende procedure volstrekt analoog is aan die met betrekking tot «loutere» wijziging van gemeentegrenzen (blz. 14). Ik ga er dan ook van uit dat de opmerkingen van de verschillende leden bij artikelen met betrekking tot die grenswijzigingen mutatis mutandis van toepassing zijn op de wetsartikelen inzake provinciegrenswijzigingen. De meeste van die opmerkingen zijn inmiddels besproken.

De leden van de S.G.P.-fractie juichen, evenals het lid van de fractie van het R.P.F., toe dat thans een voorstel voor een procedure tot provinciegrenswijziging voorligt die veel meer uitgewerkt is dan de tot dusverre vigerende regeling (blz. 14). Zij vragen zich af of de waterschappen, waarvoor provinciegrenswijzigingen van groot belang kunnen zijn, niet in een vroeg stadium in de procedures moeten worden betrokken.

Het eerste moment dat waterschapsbesturen volgens de wetteksten gelegenheid hebben, hun belang te bepleiten is bij de terinzagelegging, genoemd in artikel 17, eerste lid. De vraag is of het belang van de waterschappen bij een voorgenomen provinciegrenswijziging van zodanig gewicht is dat waterschapsbesturen daarboven een extra zware plaats in de procedure ware toe te kennen. Dat zou dan een plaats kunnen zijn, analoog aan die van de gemeentebesturen.

Ik ben het met genoemde leden eens dat, gezien vanuit het gezichtspunt van het belanghebbende waterschap, een voorgenomen provinciegrenswijziging van zeer groot belang kan zijn. In die gevallen zullen gedeputeerde staten ongetwijfeld in een vroeg stadium overleg openen. De provinciebesturen zijn immers de meest direct bij de waterschapswereld betrokken bestuursorganen en zullen het gezamenlijk belang van wederzijdse afstemming tijdig onderkennen.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen zich af in welke gevallen de Minister van Binnenlandse Zaken artikel 15, vierde lid, zal gebruiken (blz. 14).

Dit lid geeft hem de bevoegdheid, in de plaats te treden van de bestuursorganen die bij de voorbereiding van een provinciegrenswijziging zijn betrokken. Bepalend is het belang van de provinciegrenswijziging wanneer de voorbereiding daarvan dreigt te stagneren. Indien de minister het afwikkelen van de procedure van groot gewicht acht, kan hij in casu zijn verantwoordelijkheid nemen. Derhalve vindt in alle gevallen een afweging van belangen plaats.

Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt ten slotte naar de aantallen personeel die ingevolge provinciegrenswijzigingen moesten afvloeien

(blz. 14–15). De enige substantiële provinciegrenswijziging die tot dusverre heeft plaatsgehad is de overgang van de gemeenten Noord-oostpolder en Urk van de provincie Overijssel naar de provincie Flevoland toen de laatste werd ingesteld. Blijkens mededelingen van het provinciaal bestuur van Flevoland is toentertijd een tiental ambtenaren overgegaan van de provincie Overijssel in dienst van de nieuwe provincie Flevoland.

7. Toezichtbepalingen

De leden van de C.D.A.-fractie vragen zich af of in het voorgestelde artikel 21 niet simpelweg moet worden bepaald dat dit toezicht de gemeenten kan omvatten die zijn opgenomen in de concept-herindelingsregeling (blz. 15). Artikel 21 bepaalt dat dit bijzondere toezichtsregime van toepassing is op gemeenten die blijkens de concept-herindelingsregeling in aanmerking komen om te worden opgeheven. Deze zinsnede is opgenomen om de toezichtbepalingen, zoals deze zijn opgenomen in hoofdstuk IV van de wet, uitsluitend op deze gemeenten van toepassing te laten zijn. Gedurende de gemeentelijke herindelingsprocedure worden nagenoeg alle gemeenten opgeheven alvorens heringedeeld te worden. Alleen in de gevallen waarin het om marginale grenswijzigingen gaat zal de oorspronkelijke gemeente blijven bestaan.

Het is niet waarschijnlijk dat in dergelijke gemeenten de problematiek van het potverteren zich zal voordoen. Het is dan ook ongewenst deze gemeenten met extra toezicht te confronteren. Naar mijn oordeel wordt met het voorgestelde artikel 21 het beoogde doel, tegengaan van potverteren, bereikt.

De leden van de C.D.A.-fractie willen gaarne aangegeven zien of overwogen is aan gedeputeerde staten de bevoegdheid te geven zelf te beslissen over het al dan niet van toepassing verklaren van de voorgestelde toezichtbepalingen (blz. 15).

De leden van D66 stellen zich daarentegen op het standpunt dat in afwijking van het gestelde in artikel 22 («Door gedeputeerde staten aan te wijzen besluiten»), deze besluiten thans dienen te worden aangevoerd, ten einde de zo noodzakelijke duidelijkheid vooraf te bieden (blz. 3). Artikel 21 bepaalt dat in beginsel alle gemeenten, welke in aanmerking komen om te worden opgeheven, onder het toezichtsregime van hoofdstuk IV (toezichtbepalingen) vallen. In artikel 22 zijn drie categorieën financiële besluiten opgenomen welke kunnen leiden tot een goedkeuringsvereiste van gedeputeerde staten. Het zal niet altijd direct duidelijk zijn of een dergelijk besluit tot bij voorbeeld extra uitgaven zal leiden. Teneinde zekerheid voor gemeenten te scheppen is bepaald dat gedeputeerde staten de, uitsluitend financiële, besluiten aanwijzen welke onder het goedkeuringsregime vallen. Voor deze constructie is gekozen omdat het naar mijn mening niet mogelijk is alle potentiële financiële besluiten welke het financiële belang van de nieuwe gemeente kunnen aantasten nader omschreven in de wet op te nemen, zoals de leden van de fractie van D66 graag zouden zien.

Op deze plaats maak ik van de gelegenheid gebruik, de procedure ingevolge artikel 22 in samenhang met het voorstel tot herziening van de gemeentewet nader toe te lichten nu mij van de zijde van één van de provincies hierover vragen hebben bereikt.

Zoals in de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting is vermeld, sluit artikel 22 wat betreft de omschrijving van het soort besluiten aan bij artikel 10 van het Financiële-Verhoudingsbesluit 1984 (Stb. 1983, 700). Dit betekent echter niet dat ook de te volgen procedures aan elkaar gelijk zijn. Bij de procedure op grond van artikel 10 heeft de gemeente met zowel het rijk, dat de vereiste ontheffing moet verlenen, als de provincie, voor het reguliere toezicht, te maken. In het hier aan de orde zijnde geval staan beide typen besluiten (principebesluit

en begrotingswijziging) ter beoordeling aan gedeputeerde staten. Het lijkt mij in dat geval geen bezwaar om beide besluiten gelijktijdig voor te leggen.

Overigens kan aan de door gedeputeerde staten aan te wijzen besluiten uitsluitend goedkeuring worden onthouden op grond van strijd met het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de betrokken gemeente deel zal gaan uitmaken. Met deze toetsingsgrond hebben gedeputeerde staten de mogelijkheid een strenger financieel toezicht uit te oefenen dan met het ruimere preventieve toezicht op grond van artikel 206 van het voorstel tot herziening van de gemeentewet. Dit artikel bepaalt dat onthouding van goedkeuring slechts mogelijk is wegens strijd met het recht of wegens strijd met het algemeen financieel belang. Met deze toetsingsnormen wordt beoogd te voorkomen dat het toezicht op de financiën van een gemeente wordt gehanteerd ten behoeve van het gemeentelijk beleid in het algemeen. Eén van de uitgangspunten van de nieuwe Gemeentewet is immers dat het toezicht op grond van het financieel motief terughoudend wordt uitgeoefend.

Teneinde de situatie te voorkomen dat de financiële besluiten van een her in te delen gemeente die tevens onder preventief toezicht staat, twee maal door gedeputeerde staten zouden moeten worden beoordeeld, hebben deze de mogelijkheid gebruik te maken van artikel 207, tweede lid, van de nieuwe Gemeentewet. Op grond van deze bepaling kunnen zij bij hun beslissing omtrent de goedkeuring van de begroting ten aanzien van door hen aan te geven soorten wijzigingen daarvan, bepalen dat die hun goedkeuring niet behoeven. Zij hebben de mogelijkheid dat te bepalen ten aanzien van die wijzigingsbesluiten waarvan de gevolgen zijn verwerkt in besluiten die ten gevolge van de artikelen 22 en 23 van de Wet Arhi reeds aan goedkeuring zullen zijn onderworpen.

Volledigheidshalve vermeld ik hierbij dat op de beslissing omtrent de goedkeuring de fatale termijn van de artikelen 230 en 231 jo artikel 245a van de huidige gemeentewet van toepassing is, omdat in het onderhavig wetsvoorstel hierover geen bepaling is opgenomen. In artikel 257 van de herziene Gemeentewet wordt de inhoud van de huidige artikelen 230 en 231 gecombineerd.

Het lid van de R.P.F.-fractie pleit voor het behouden van enige ruimte om gecreëerde reserves alsnog voor de eigen burgerij aan te wenden (blz. 15). Met inachtneming van deze kanttekening komt het hem in principe aanvaardbaar voor dat gedeputeerde staten de bevoegdheid wordt gegeven te bepalen op welke besluiten het goedkeuringsvereiste van toepassing is.

Genoemde bevoegdheid van gedeputeerde staten bevordert een soepele hantering van dit toezicht. Zij kunnen de reikwijdte van het toezicht afstemmen op de specifieke situatie in de betrokken gemeente. Hierdoor ontstaat voor gedeputeerde staten een zekere beoordelingsruimte.

Uitgangspunt blijft natuurlijk dat het financiële belang van de nieuwe gemeente met dit toezicht wordt beschermd. Gedeputeerde staten zullen moeten waken voor uitgaven die de financiële ruimte voor de nieuwe vormen gemeente, in verhouding tot het nut van de getroffen voorzieningen, op onaanvaardbare wijze beperken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie verklaren volledig te kunnen instemmen met de voorstellen over het financieel toezicht op her in te delen gemeenten en het tegengaan van potverteren (blz. 11). Sinds jaar en dag hebben deze leden gepleit voor dergelijke bepalingen. De uitwerking van deze voorstellen, ook wat betreft het tijdstip van inwerkingtreding, noemen de leden van de P.v.d.A.-fractie zeer verstandig.

In tegenstelling tot de leden van de P.v.d.A.-fractie is het lid van de G.P.V.-fractie niet enthousiast over het voorstel een extra financieel toezicht in te voeren op her in te delen gemeenten (blz. 15). Dit lid vraagt zich af of in het verleden niet voldoende kon worden opgetreden met het normale toezicht. Hoe moet in dit verband worden verstaan dat nu wordt voorgesteld dit (niet altijd afdoende) toezicht opnieuw in te voeren voor her in te delen gemeenten?

Momenteel hebben gedeputeerde staten de mogelijkheid, in het kader van het huidige preventieve begrotingstoezicht, de financiële belangen van toekomstige gemeenten mee te wegen. Ik vermeld in dit verband KB 14 februari 1986, nr. 19, AB 1986, nr. 386 (Beroep gemeente Vlist ex artikel 245a gemeentewet). In dit geval werd overwogen dat gedeputeerde staten terecht aan de desbetreffende begrotingswijzigingen (bouw van een fustberging, uitbreiding straatverlichting, maken van een bestemmingsplan voor dorpsuitbreiding en waterverversing van een sloot) de goedkeuring hebben onthouden. Van belang voor deze beslissing was het tijdstip waarop de in het geding zijnde raadsbesluiten aan gedeputeerde staten ter goedkeuring zijn aangeboden, ongeveer een half jaar voor de datum van herindeling, alsmede het feit dat toentertijd onvoldoende duidelijkheid omtrent de financiële positie van de nieuwe gemeente bestond.

Op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet, in samenhang met het onderhavige hoofdstuk IV, zal het bestaande preventieve begrotingstoezicht in beginsel komen te vervallen en repressief toezicht uitgangspunt zijn. Het risico van potverteren kan niet uitsluitend aan een systeem van repressief toezicht worden overgelaten. Daarom is een vorm van preventief toezicht geïntroduceerd, waarbij uitsluitend besluiten voorafgaand worden getoetst die invloed hebben op de financiële situatie van de nieuwe gemeente. Ik ben van mening dat met dit systeem een noodzakelijke en voldoende waarborg tegen potverteren wordt geboden.

Het lid van de G.P.V.-fractie heeft er moeite mee, dat het extra toezicht in feite voor onbepaalde tijd kan gelden (blz. 15). Nu de wettelijke termijnen, termijnen van orde zijn vindt dit lid het noodzakelijk de desbetreffende gemeenten in ieder geval te beschermen tegen extra belemmeringen voor onbepaalde termijn.

De besluitvorming over de herindeling wordt aan termijnen gebonden, ten einde deze procedure te bespoedigen. Tijdens deze periode, waarin een herindeling is te verwachten maar daarover nog geen duidelijkheid bestaat, zal extra toezicht uitgeoefend moeten kunnen worden; ook als bepaalde termijnen in de besluitvormingsprocedure worden overschreden. Pas wanneer blijkt dat de voorgenomen herindeling niet zal plaatshebben, zal de minister moeten bepalen dat ook het toezichtsregime wordt beëindigd. In alle andere gevallen vervalt dit toezicht met ingang van de datum van herindeling.

8. Overige opmerkingen

Het lid van de fractie van de R.P.F. vraagt zich af of een bestemmingsplan, betrekking hebbend op een gebied dat door een grenswijziging van gemeente verandert, voorafgaand aan de grenswijziging kan worden gewijzigd door het bestuur van de gemeente waartoe dat gebied gaat behoren. Dit lid betreft zijn vraag op grenscorrecties, dat wil zeggen op de grenswijzigingen die in het vervolg door provinciale staten zullen kunnen worden toegepast (blz. 5). In antwoord daarop verwijs ik naar de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1962, 286) die daar duidelijk in is: bestemmingsplannen kunnen alleen worden vastgesteld voor het gebied dat behoort tot de gemeente waarvan het bestuur ze vaststelt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor wijzigingen van bestemmingsplannen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen zich af of deze wet zich zou moeten uitstrekken tot alle herindelingsvoornemens die nog niet gevorderd zijn tot het eindadvies van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 162, derde lid, van de gemeentewet (blz. 11). Ik ben geneigd, deze gedachte te ontraden. Op het eindadvies volgt alleen nog de opstelling en verdere behandeling van een wetsvoorstel dan wel algemene maatregel van bestuur. Dat betekent dat met betrekking tot de herindelingsvoornemens waarvan de procedure tot dicht aan het eindadvies zal zijn genaderd reeds een aanmerkelijk aantal procedurele handelingen is verricht. Het binden van de desbetreffende besturen aan de bepalingen van deze wet kan ertoe leiden dat veel procedurewerk overnieuw gedaan moet worden. Veel geleverde inspanningen zijn dan voor niets geweest en de resultaten komen eerst veel later binnen bereik.

Het lid van de fractie van het R.P.F. vraagt wat gebeurt als provinciale staten het voorstel van gedeputeerde staten inzake een concept-herindelingsplan niet aanvaarden (blz. 13). Artikel 8, tweede lid, en artikel 18, tweede lid, bepalen dat een concept-herindelingsregeling wordt vastgesteld door provinciale staten. Indien provinciale staten derhalve geen concept-herindelingsregeling vaststellen stopt op dat moment de desbetreffende procedure tot grenswijziging.

9. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 1

De leden van de fractie van het C.D.A. menen dat een overzicht van de financiële gevolgen deel zou moeten uitmaken van het herindelingsplan. Blijkens artikel 1, onder d, bestaat een herindelingsplan uit een kaart met een toelichting. Ook onder de huidige wet is het vast gebruik, een uitvoerig overzicht van de financiële gevolgen voor de betrokken gemeenten van bedoelde toelichting deel uit te doen maken.

Artikel 3

Het lid van de G.P.V.-fractie vraagt wanneer sprake is van «de aanvang van het overleg». Het begin van het overleg is het begin van de eerste bijeenkomst in dit kader van gedeputeerde staten met burgemeester en wethouders. Het eindtijdstip van de betrokken termijn valt zes maanden daarna. Wanneer sprake is van beëindiging van het overleg is ter beoordeling van gedeputeerde staten die eveneens bepalen wanneer het overleg is begonnen.

Artikel 4

De vraag van het lid van de fractie van het G.P.V. over de betrokkenheid van de gemeenteraden is besproken onder paragraaf 4.3.

Artikel 5

De leden van de S.G.P.-fractie vragen of beroep zou moeten openstaan tegen de uitnodiging, bedoeld in artikel 5, eerste lid. In reactie daarop sluit ik aan bij hetgeen ik opmerkte onder paragraaf 4.3 over het «open» overleg, bedoeld in artikel 3. Evenals dat overleg wil het overleg waartoe krachtens artikel 5, tweede lid, de mogelijkheid moet worden geboden, een overleg zijn zonder vastomlijnde opvattingen vooraf. **Bezwaren tegen zelfs maar de gedachte aan een grenswijziging kunnen**

daarbij volop aan de orde komen. Een beroepsmogelijkheid tegen de uitnodiging zou mijns inziens derhalve alleen op zijn plaats kunnen zijn, indien geen mogelijkheid tot overleg zou zijn voorgeschreven. De uitnodiging is mijns inziens geen beschikking in de zin van de Wet-Arob, omdat zij in zichzelf niet gericht is op enig rechtsgevolg.

Het lid van de G.P.V.-fractie vreest onduidelijkheid over de drie-maandentermijn van het eerste lid. De bedoeling is dat gedeputeerde staten hun uitnodiging tot het overleg uiterlijk drie maanden na ontvangst van de uitnodiging van de minister doen uitgaan: het voldoen aan de uitnodiging van de minister betekent het verzenden van de uitnodiging aan burgemeester en wethouders. Gedurende die tijd hebben gedeputeerde staten dan de gelegenheid een standpunt in te nemen en de uitnodiging (aan B en W) te formuleren.

Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt nader te motiveren waarom de bevoegdheid, bedoeld in artikel 5, vierde lid, wordt toegekend. Het gaat er bij deze bevoegdheid om dat, om wat voor reden ook, een grenswijziging uit hoofde van regeringsbeleid nodig kan zijn. Het is voor dergelijke gevallen dat wordt voorgesteld deze bevoegdheid aan de minister te geven. Mijns inziens gaat het in zulke gevallen om uitzonderlijke situaties waarin enigerlei blokkade een wenselijke oplossing in de weg staat. Deze bevoegdheid is dus inderdaad bedoeld voor uiterste gevallen.

Artikel 6

Ik onderschrijf de opvatting van het lid van de G.P.V.-fractie dat het verslag van het «artikel 3-overleg» onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overlegpartners moet worden opgemaakt en vastgesteld.

Artikel 7

Het lid van de G.P.V.-fractie concludeert dat de gemeenteraden niet zullen of mogen worden geïnformeerd over de reacties op het herindelingsplan die naar aanleiding van de terinzagelegging worden toegezonden aan gedeputeerde staten. Zulks is niet beoogd: mijns inziens is er geen bezwaar tegen dat deze reacties door gedeputeerde staten ter kennis worden gebracht van de gemeenteraden tenzij, uiteraard, de steller daarvan heeft aangegeven daar bezwaar tegen te hebben. Ik ga ervan uit dat dit ook wel zal gebeuren.

Artikel 8

Ik ga er inderdaad van uit – dit naar aanleiding van de opmerkingen van het lid van de G.P.V.-fractie – dat gedeputeerde staten vanzelfsprekend een openbare hoorzitting zullen houden voorafgaand aan het doen toekomen van een voorstel tot een (concept-)herindelingsregeling aan provinciale staten.

Artikel 9

Hetzelfde lid vraagt hoe ruim de bevoegdheid van de minister is, af te wijken van de vastgestelde concept-herindelingsregeling. Die bevoegdheid is in beginsel onbeperkt, maar als de procedures op zorgvuldige wijze zijn afgewikkeld en aan alle betrokken belangen recht is gedaan zal een afwijking duidelijk geargumenteed en gemotiveerd moeten zijn. Datzelfde aspect komt uitvoerig aan de orde in paragraaf 5 waar sprake is van «marginale» toetsing.

Artikel 10

De leden van de C.D.A.-fractie zouden gewaarborgd willen zien dat belanghebbenden op de hoogte worden gesteld van de door gedeputeerde staten vast te stellen grensbeschrijving. Mijns inziens behoort zo'n grensbeschrijving tot de «besluiten van het provinciaal bestuur die algemeen verbindende regels inhouden», waarop artikel 136 doelt van het wetsvoorstel Nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (gedrukte stukken 19 836, nr. 2). Genoemd artikel 136 regelt de bekendmaking van zulke besluiten.

De vraag van deze leden is tevens van toepassing op artikel 20, dat de vaststelling voorschrijft van de beschrijving van interprovinciale grenswijzigingen bij ministerieel besluit. Op die besluiten is artikel 4 van de Bekendmakingswet (Stb. 1988, 18) van toepassing dat plaatsing in de Staatscourant voorschrijft. Daarmee is mijns inziens in voldoende mate voorzien in de wenselijkheid van publikatie van grensbeschrijvingen. Weliswaar bestaat de mogelijkheid dat enige tijd verstrijkt tussen de inwerkingtreding van deze wet en de inwerkingtreding van de vernieuwde Provinciewet, zodat er een periode is waarin gedeputeerde staten de grensbeschrijving vaststellen maar de publikatie daarvan nog niet is voorgeschreven. Dat komt omdat de bestaande Provinciewet slechts de publikatie voorschrijft van de provinciale verordeningen waartoe de grensbeschrijvingen als bedoeld in artikel 10 niet behoren. Ik wil ervan uitgaan dat gedurende die periode, mochten daarbinnen inderdaad één of meer grensbeschrijvingen door gedeputeerde staten worden vastgesteld, desondanks publicatie in het provinciaal blad zal plaatsvinden.

Ik deel de voorkeur van de leden van de S.G.P.-fractie voor grensbeschrijvingen aan de hand van kadastrale kenmerken. Bijgaande nota van wijziging (onderdeel A.I) past de artikelen 10 en 20 met het oog daarop aan.

Artikel 13

Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt of de procedure met betrekking tot gemeentelijke herindeling uitgaat van eenstemmigheid tussen de betrokken besturen. Dit is niet het geval omdat dat zulks niet erg praktisch lijkt. De belangen bij grenswijziging zijn vaak tegengesteld, zodat verschillen van opvatting gemakkelijk kunnen ontstaan.

Artikel 17

Inderdaad moet – het lid van de G.P.V.-fractie wijst hier terecht op – terinzagelegging van het herindelingsplan ter secretarie respectievelijk griffie van de betrokken gemeenten dan wel provincies plaatsvinden.

Artikel 19

Het lid van de G.P.V.-fractie wijst er terecht op dat in artikel 19, eerste lid, gesproken zou moeten worden van voorstel in plaats van «wetsvoorstel». De nota van wijziging (onderdeel A.II) voorziet in een verbetering op dit punt.

Artikel 20

Het lid van de G.P.V.-fractie vraagt zich af of niet twee vaststellingsbesluiten van grensbeschrijvingen nodig zijn wanneer een provinciegrens wordt gewijzigd: één voor de provinciegrens en één voor de gemeentegrens; het lid doelt hier op artikel 20, eerste lid, alsmede op artikel 10.

Artikel 20 schrijft vaststelling van de grensbeschrijving voor die het sluitstuk vormt van de procedure tot provinciegrenswijziging. Noodzakelijkerwijs – uitzonderingen daargelaten – betreft dit tevens een gemeentegrenswijziging die in dezelfde procedure meegaat: alle onderdelen van de procedure tot provinciegrenswijziging zijn tevens van toepassing op de gemeentegrenswijziging. Het lijkt mij dan ook overbodig, ten aanzien van het sluitstuk een splitsing te maken.

Artikel 23

Het lid van de G.P.V.-fractie stelt terecht dat het woord «gemeenten» aan het einde van artikel 23 in het enkelvoud moet luiden. Vermoedelijk is hier sprake van een zetfout. Bijgaande nota van wijziging past de tekst van het wetsvoorstel in dezen aan (zie onderdeel A.III).

10. Toelichting op de nota van wijziging

De verschillende wijzigingen, vermeld onder A, zijn toegelicht bij de desbetreffende artikelsgewijze opmerkingen in het vorige hoofdstuk.

Onderdeel B past de overigens ongewijzigd blijvende bepalingen uit de Wet Arhi aan de terminologie aan van de Grondwet van 1983. Daarmee wordt bereikt dat de gehele Wet Arhi – en niet alleen de nieuwe bepalingen – dezelfde terminologie bevat.

Onderdeel C herstelt een omissie in het wetsvoorstel, dat volgens de oorspronkelijke tekst de Minister van Justitie belastte met de aanpassing na afronding van de parlementaire behandeling van de nummering van hoofdstukken en artikelen.

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