

## De Grave

volstaan. Bovendien moeten wij weten wie de uitvoering op zich neemt. Maar goed, ik zal mij er nader over beraden. Wij komen er ongetwijfeld op terug.

Voorzitter! De heer Van de Zandschulp heeft nog gevraagd welke criteria worden gehanteerd bij de bepaling van de loonkosten-subsidie van maximaal 33,3%. Het percentage is afhankelijk van de duur van de uitval van de arbeids-gehandicapte werknemer, vanaf de eerste ziekte dag. Het huidige LISV-beleid is, uitgaande van de loonkostensubsidie van 25%: 15% loonkostensubsidie wachtjaar voor de WAO, 20% korter dan 18 maanden ziekte, 25% langer dan 18 maanden ziekte. Dat moet worden aangepast op basis van het nieuwe maximum van 33,3%.

Mevrouw Zwerver heeft gevraagd naar de mogelijkheid van een permanente loonkostensubsidie bij progressief verslechterende ziekten. Zij heeft terecht geconstateerd dat er geen voornemens zijn op dit punt. Wel wordt een ruimere toepassing van artikel 29b in de Ziektewet voor deze groep onderzocht. Dat zou betekenen dat het risico voor een langere periode dan vijf jaar voor rekening van het collectief komt. Het is dus in zekere zin een soort tussenbenadering. Ik vind de gedachte van een permanente loonkostensubsidie sterk stigmatiserend. Ik heb dat ook met de NCCZ uitvoerig besproken. Het geeft ook een permanent stempel, een stempel dat iemand permanent gehandicapt is. Een progressief verslechterend ziektebeeld is ook niet te definiëren. Daar is uitvoerig over gesproken. Het NCCZ heeft daarover in zijn adviezen vrij genuanceerde teksten gegeven. Ik ben van mening dat wij oog moeten hebben voor het feit dat dit een apart element kan zijn voor werkgevers als het gaat om de vraag of zij iemand al dan niet in dienst nemen. Om die reden heb ik de opening geboden voor verruiming van de toepassing van artikel 29b van de Ziektewet, maar om nu naar een systeem van permanente loonkostensubsidies te gaan, is weer even een stap te ver. Ook op dat punt komen wij in de monitoring en de evaluatie van de wet zeker terug. In ieder geval is de NCCZ op dit punt zeer actief. Ik had het gevoel, dat ik ook daar enig draagvlak voor de gedachte had dat wij niet snel naar een situatie moeten gaan, waarin

permanentie van het onvermogen om als normale werknemer te kunnen functioneren moet worden benadrukt. Dit moet echter gezien worden in het verlengde van mijn opmerkingen over de quoterings-gedachte.

Voorzitter! Ik wil ten slotte nog een opmerking maken over de persoons-gebonden reïntegratiebudgetten, waarnaar mevrouw Zwerver en mevrouw Van Leeuwen hebben gevraagd. Op de concept-ministeriële regeling is een eerste reactie ontvangen van Arbvo, van de Gehandicaptenraad van de NCCZ, van SWI en van de VNG. Deze reacties worden op dit moment verwerkt ten behoeve van de definitieve ministeriële regeling. Daarmee hangt samen het aangekondigde onderzoek op dat punt. Uit drie offertes van onderzoeksbureau wordt deze week een keuze gemaakt. Twee regio's hebben zich aangemeld als experimenteerregio voor de uitvoering van het experiment rond de persoonsgebonden reïntegratie-budgetten. Met een derde regio zijn de besprekingen nog gaande. Kortom, ik vind het persoonsgebonden reïntegratiebudget een belangrijk element ter complementering van het instrumentarium, omdat je natuurlijk niet alleen moet kijken naar de werkgever maar ook naar de werknemer, naar de arbeidsongeschikte zelf die ook heel veel kan en met een aantal instrumenten ook zeer goed zelf in staat is om zonder die professionele bemiddeling zijn weg terug naar de arbeidsmarkt te vinden. Dat geldt al helemaal voor de groep wat kansrijkeren, die wel degelijk mogelijkheden heeft om via het PRB toegang tot de arbeidsmarkt te vinden.

Voorzitter! Ik hoop met een zeer uitvoerig antwoord in tweede termijn mij wat te hebben gerevancheerd voor het feit, dat ik een aantal meer specifieke vragen in eerste termijn heb laten liggen. Ik sluit mijn beantwoording af onder dankzegging voor het feit, dat deze Kamer uiteindelijk haar steun aan dit voorstel wil geven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

### - het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedurele bepalingen) (25234).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Postma** (CDA): Voorzitter! Het wetsvoorstel 25234 heeft een bepaalde doelstelling die wij in de considerans geformuleerd vinden, met name "dat het wenselijk is ter bevordering van een doelmatige en zorgvuldige voorbereiding van wijzigingen van de gemeentelijke en van de provinciale indeling de procedurele bepalingen terzake van herindeling te wijzigen;".

Het eerste wat opvalt is dat de considerans niet volledig de inhoud van het wetsvoorstel dekt, omdat het wetsvoorstel niet alleen over herindeling gaat, maar ook over grenscorrecties. Dat onderscheid moeten wij nauwkeurig in het oog houden.

Wat is de achtergrond van dit wetsvoorstel? De memorie van toelichting is er duidelijk in. Op de eerste plaats zijn er in de huidige procedure van herindeling te veel beslismomenten. In de tweede plaats ligt de eindverantwoordelijkheid feitelijk – niet juridisch maar feitelijk – bij de provincies. Op de derde plaats moet de minister in staat zijn om zo nodig een initiërende rol te vervullen.

Deze achtergronden leiden tot dit wetsvoorstel, dat op bepaalde punten essentieel afwijkt van de huidige Wet ARHI. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de formulering. Er wordt niet meer gesproken van een ontwerp-regeling van GS maar van een herindelings-advies.

Op een aantal punten, mijnheer de voorzitter, heeft de CDA-fractie bezwaren tegen dit wetsvoorstel. In de eerste plaats de beoogde afschaffing van de commissie die voorzien is in artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet, in de wandelgangen genoemd de commissie-Van Splunder. In de bijlage worden getallen genoemd. In ongeveer 65 herindelingsvoorstellen heeft de commissie-Van Splunder twaalf keer geoordeeld dat GS ten onrechte geen rekening hadden

## Postma

gehouden met de belangen van betrokken gemeentebesturen. Ik voeg er meteen aan toe dat de commissie-Van Splunder in haar bezwaren niet altijd gelijk gekregen heeft van het ministerie van Binnenlandse Zaken, desalniettemin moeten wij constateren dat een getal van twaalf niet gering is. Wij betreuren het dan ook dat deze behoorlijkheidstoetsing – en dat doet de commissie-Van Splunder – uit het wetsvoorstel verdwijnt.

Het tweede springende punt heeft betrekking op het amendement dat ingebracht is door de Tweede Kamer, waarbij de grens voor een grenscorrectie is opgehoogd van 10% naar 15%. Interessant is dan te zien – in de woorden van de regering – waartoe tijdsverloop en de aanvaarding van een amendement kunnen leiden. Ik laat de regering eerst aan het woord voordat het amendement door de Tweede Kamer is aanvaard. Ik citeer uit de nota naar aanleiding van het verslag van 23 juni 1997, pagina 5. Daar staat het volgende: "Ieder percentage is uiteraard arbitrair. Ik ben echter van mening dat de verhoging van het huidige percentage tot 15 of 20 bezwaarlijk is. Het zou betekenen dat onder grenscorrecties wijzigingen worden verstaan die in betekende mate de belangen van gemeenten raken en die een substantiële wijziging in de bestuurlijke structuur tot gevolg hebben. Gehele dorpskernen zouden bij een andere gemeente kunnen worden ingedeeld. Ik meen dat er dan niet meer gesproken kan worden van een grenscorrectie." Het laatste woord betekent dat de staatssecretaris op dat moment van mening was dat er dan sprake is van een gemeentelijke herindeling.

Iets gans anders zei de staatssecretaris in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer nadat het amendement door de Tweede Kamer was aanvaard was; ik citeer pagina 5: "De Tweede Kamer is tot een afweging gekomen die ik niet onaanvaardbaar acht." Dat is inderdaad juist, want in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris het woord "onaanvaardbaar" niet gebruikt. Als zij dat wel had gedaan, dan had het wetsvoorstel nu niet hier gelegen. Desalniettemin zien wij na aanvaarding van het amendement toch een heel belangrijke wijziging in de formulering door de staatssecretaris.

Voorzitter! Wij achten het ongewenst dat door ophoging van

het percentage van 10 tot 15 datgene wat altijd werd gezien als een grenscorrectie nu in feite wordt opgewaardeerd tot een gemeentelijke herindeling. Wij achten dat een oneigenlijk middel, omdat hiermee de formele wetgever buitenspel wordt gezet. Bij bevolkingsaantallen van meer dan 10% zou men moeten zeggen: dat is toch zo belangrijk dat er altijd een formele wetgever aan te pas moet komen, dus gemeentelijke herindeling.

Ons derde bezwaar betreft de centralisatie die in het wetsvoorstel zit. Ik geef toe dat de Grondwet stelt dat de formele wetgever over gemeentelijke herindeling dient te beslissen. Zo staat het er. Maar de formele wetgever dient verstandig te zijn en zich af te vragen wat de beste methode is. Ik geef toe dat het met het huidige wetsvoorstel sneller gaat, maar de vraag is of de legitimatie en de acceptatie, de aanvaarding daardoor groter worden. Misschien behoort het wel tot het wezen van een herindelingsproces dat men in gemeenten en provincies met elkaar vecht. Dat kan juist tot een stukje legitimatie en acceptatie leiden. Samengevat, in die centralisatie wordt weinig rekening gehouden met de emotionele betrokkenheid van de bevolking.

Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat de CDA-fractie van de Eerste Kamer haar steun niet aan dit wetsvoorstel zal kunnen geven.

De heer **Wöltgens** (PvdA): Voorzitter! Bij deze behandeling is het misschien goed om de geschiedenis van het onderwerp dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld te memoreren. Het is een heel korte geschiedenis, want die gaat niet verder terug dan het jaar 1990. Door mevrouw Dales is in de vorige kabinetsperiode het wetsvoorstel ARHI ingediend. Wat beoogde dat wetsvoorstel? Het was bij de behandeling in de Tweede Kamer een heel belangrijk onderwerp van gesprek: hoe kunnen wij ervoor zorgen dat er behoorlijke rechtswaarborgen worden gegeven in de situatie dat gemeentegrenzen of provinciale grenzen worden gewijzigd ofwel gemeenten worden samengevoegd. Die waarborgen hebben toen op tweeërlei wijze gestalte gekregen in de wet.

In de Wet ARHI werd een duidelijke bottom-up-benadering gekozen. Het zwaartepunt met een initiatief en het voorbereiden van de wetsontwerpen met betrekking tot gemeentelijke herindeling werd gelegd bij de provincie en provinciale staten, die daarover een oordeel moesten geven. De procedure werd, nadat er een hele discussie had plaatsgevonden of de Raad van State dat niet moest doen, bewaakt door de commissie van deskundigen, in de wandeling de commissie-Van Splunder geheten. Kern van de gedachte was, alhoewel het toen niet met zoveel woorden in het wetsontwerp is opgenomen, maar in de discussie in de Kamer wel heel nadrukkelijk een rol heeft gespeeld: hoe kunnen wij voorkomen dat de gemeentelijke herindelingen onderwerp worden van een soort jojo-spel, van een soort kwartetten op Haags niveau? Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat er waarborgen zijn dat dit soort processen, die toch tamelijk ingrijpend zijn in de onderlinge bestuurlijke verhoudingen, plaatsvinden op een wijze die de toets van procedurele kritiek heel goed kan doorstaan? Dat was de achtergrond, en de achtergrond bij veel fracties is de volgende geweest: hoe kunnen wij voorkomen dat in de Tweede Kamer, nadat zorgvuldige procedures zijn gevolgd, nog ingrijpende wijzigingen worden aangebracht? Hoe kunnen wij ons in Den Haag beperken tot zoiets als een marginale toets?

De Wet ARHI is in 1990 in de Kamer behandeld en in 1994 in de Gemeentewet opgenomen. De wet heeft maar weinig kans gehad om te laten zien hoe zij moest functioneren. Bij de eerste de beste grote test, de gemeentelijke herindeling in Noord-Brabant, kwam het kabinet in september 1995 met het nieuwe beleidskader. Ook onder geleerden is toen een hele discussie gevoerd over de vraag in hoeverre het beleidskader geen ingreep was in de procedures van de Wet ARHI.

Met het huidige wetsvoorstel vindt een omkering plaats van de gedachtegang die de achtergrond vormde van de wet. Die omkering komt neer op recentralisatie van het initiatief als het gaat om gemeentelijke herindeling. De staatssecretaris kan het initiatief nemen. De mogelijkheden van de provincie om een voorontwerp van wet te maken, zijn beperkt tot een adviesrecht. De

## Wöltgens

commissie die de zorgvuldigheid van de procedures moet bewaken, waarop een enkele gemeente met succes een beroep heeft gedaan, zal verdwijnen. Niemand kan ontkennen dat daardoor recentralisatie van het proces plaatsvindt.

Bovenop deze recentralisatie komt dan nog het element dat de grens waarbinnen een gemeentelijke herindeling onder de vlag van grenscorrectie kan plaatsvinden, in het Kamerdebat met een amendement is opgerekt tot 15%. Het merkwaardige en inconsistente daarvan is dat de mogelijkheid om dit soort grenswijzigingen te bewerkstelligen, bij de provincie wordt gelegd die in andere opzichten een aantal bevoegdheden ontnomen is.

Toen het amendement aan de orde was, viel de naam van Den Haag niet. Ik denk dat de fracties inmiddels hebben gehoord dat het de bedoeling van de provincie Zuid-Holland is om, gebruikmakend van het overgangsrecht, de gemeente Den Haag een forse uitbreiding te geven. De problematiek van Den Haag zal iedereen bekend zijn. Het is de vraag of Den Haag niet meer gered zou zijn met het doorgaan van de stadsprovincie Haaglanden, dan met het gebruikmaken van deze niet door de wetgever bedoelde, maar onder de vlag van grenscorrectie doorgevoerde wijzigingen.

De vroegere senator en huidige algemeen directeur van de VNG, prof. Van den Berg, heeft ter gelegenheid van het 150-jarig bestaan van de Grondwet een hele uiteenzetting gegeven en daarin een vergelijking gemaakt tussen het Thorbeckeriaanse stelsel en de situatie tussen verschillende democratisch gelegitimeerde overheden in andere landen. Een van de opvallende dingen is dat in onze decentrale eenheidsstaat, het tamelijk centralistische Nederland, andere democratisch gelegitimeerde overheden in wezen door de wetgever op een nogal instrumentalistische wijze kunnen worden gebruikt, of het nu gemeenten of provincies zijn. Dat zie je niet alleen bij herindeling, en als dit wetsontwerp wet zou worden, zou dat centralisme zeker nog versterkt worden.

Je ziet het op duizend en een terreinen. Eerst vindt er decentralisatie van bevoegdheden naar

gemeenten plaats. Wanneer deze heeft plaatsgevonden, blijkt er een grotere verscheidenheid tussen de gemeenten op te treden. Vervolgens zegt de wetgever of soms de minister: laten wij de zaak dan maar weer recentraliseren. Een echte constitutionele positie van de andere overheden kennen wij in Nederland niet.

Je zou kunnen zeggen dat zulke belangrijke, vaak historisch gegroeide bestuurlijke eenheden met een eigen democratische legitimatie, een vorm van omgang of omgangsrecht vergen tussen de verschillende overheden. Deze is niet gediend met het proces dat wij hebben gezien bij de herindeling van Noord-Brabant, die mij permanent als een afschrikwekkend voorbeeld voor ogen staat. Eerst had de commissie-Schamkes een aantal voorstellen gedaan. Vervolgens heeft de provincie die veranderd. Daarna heeft de staatssecretaris op basis van het beleidskader ingegrepen, en ten slotte kwam de Tweede Kamer, waarbij op het laatste moment amendementen tegen elkaar werden uitgewisseld.

De uitkomsten waren op het laatst op geen enkele manier voorspelbaar voor een aantal gemeenten die erbij betrokken waren. Enerzijds waren er gemeenten die de hele tijd het gevoel hadden dat zij wel zelfstandig zouden blijven op basis van het heel lange traject dat eraan vooraf was gegaan, en die plotseling heringedeeld bleken te zijn. Anderzijds bleef er een soort restgemeente over, waarvan de omvang in de verste verte niet voldeed aan de minimum-eisen voor gemeenten die als levensvatbaar werden beschouwd. Er kwamen zelfs gemeenten met een omvang van 9000 inwoners uit, als een soort restpost.

Deze willekeur in de omgang met buitengewoon belangrijke gegevens voor deze bestuurlijke eenheden, waarvan een hoge mate van identificatie en democratische herkenning voor de bewoners uitgaat, is bepaald geen voorbeeld dat ook nog een soort wettelijke legitimatie verdient.

Ook in bestuurlijk opzicht blijft een gevoel van injurio actis bestaan. In 1994 hebben wij in de Gemeentewet opgenomen dat het vooral gaat om de zorgvuldigheid van het proces, maar vier jaar later varen wij een totaal andere koers door te zeggen dat het zwaartepunt in Den Haag

dient te liggen, dat wil zeggen bij de minister en bij de beide Kamers van de Staten-Generaal. Het gaat niet meer om marginale toetsing. Integendeel. De Grondwet heeft nu eenmaal gezegd dat de wetgever zijn eigen wetten mag maken, dus wetgever, ga je gang. Het lijkt mij dat er met deze wetgeving een soort jojo-effect tegenover de overige overheden plaatsvindt.

Dat brengt mij op een andere overweging die ik de staatssecretaris graag wil meegeven. De overkant is al met reces. Wij praten nu in een soort pre-demissionaire fase van het kabinet. Na datgene wat er met de stadsprovincie en met de bestuurlijke vernieuwing is gebeurd, kan ik mij niet voorstellen dat een volgend kabinet in het regeerakkoord niet uitdrukkelijk afspraken zal maken over de vraag hoe het nu verder moet met de bestuurlijke vernieuwing. Blijft het beleidskader daarbij het uitgangspunt of moeten wij andere beleidskaders kiezen? Moeten wij een uniform soort Nederland kiezen? Houden wij vast aan Thorbecke of laten wij duizend bloemen bloeien? Dat zijn allemaal varianten waar een mogelijk nieuw kabinet uit zou kunnen kiezen. Al die varianten leiden ertoe dat het zicht op dit wetsontwerp anders zou kunnen worden.

Ik wil de staatssecretaris dus graag in overweging geven om eens na te denken over de vraag, hoe verstandig het is om dit wetsvoorstel op dit moment en in deze fase van de regering in stemming te brengen. Zou het niet veel beter zijn om een volgend kabinet de gelegenheid te geven om dit wetsvoorstel nog een keer goed te bestuderen en te bezien in hoeverre het past in de dan in het regeerakkoord vastgelegde opvattingen met betrekking tot de bestuurlijke vernieuwing? Zou het niet beter zijn om dan aan dat kabinet over te laten, of het wil doorgaan met de verdediging van het onderhavige wetsvoorstel in deze Eerste Kamer of dat het aan beide Kamers zal mededelen dat het met een ander soort wetsvoorstel zal komen dat, als het door beide Kamers als het dan geldende beleidskader is geaccepteerd, voor die jaren als wettelijke grondslag voor eventuele gemeentelijke herindelingen zou kunnen gelden? Ik geef de staatssecretaris dat graag in overweging.



De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet algemene regels herindeling is al geruime tijd bij deze Kamer in behandeling. September vorig jaar is dat voorstel ingediend, het voorlopig verslag is 24 november 1997 verschenen, de memorie van antwoord is op 17 februari jongstleden verschenen en nu, eind april, vindt de behandeling plaats. Zo bezien heeft de voortgang van dit wetsvoorstel hier geen hoge prioriteit genoten.

Op zichzelf had mijn fractie zich, als het gaat om herindelingsvoorstellen, een andere benadering kunnen voorstellen, en wel een aanpak waarbij het accent uit een oogpunt van draagvlak en acceptatie meer bij gemeenten en provincies zou komen te liggen. De rol van de wetgever zou in die benadering meer beperkt kunnen blijven tot een marginale toetsing van voorstellen. Ik heb dan ook met belangstelling geluisterd naar het betoog van de heer Wöltgens op dit punt. Wij moeten echter tevens constateren dat die discussie hier nadrukkelijk niet wordt gevoerd.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt die keuze niet gemaakt. Het gaat eigenlijk in de kern om een verduidelijking en stroomlijning van de huidige Wet ARHI. Uitgaande van die doelstelling – als je die doelstelling naar voren zet – kan mijn fractie zich op zichzelf vinden in de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Immers, als je dat vindt, dan is het een goede zaak dat helderheid wordt geschapen over de toedeling van verantwoordelijkheden als het gaat om herindeling. De suggestie dat de eindverantwoordelijkheid voor de herindeling bij de provincie zou liggen, moet dan ook worden weggenomen. De eindverantwoordelijkheid voor herindelingen ligt simpelweg bij de wetgever en de taak van de provincie beperkt zich dan ook tot advisering, niets meer en niets minder. Ook de ruimte die in het voorliggende wetsvoorstel wordt geschapen voor de minister van Binnenlandse Zaken om in uitzonderingsgevallen zelf het initiatief tot herindeling te kunnen nemen, valt positief te waarderen. Ik wil overigens benadrukken dat het daarbij om uitzonderingsgevallen gaat.

Ondanks de instemming met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel heeft mijn fractie nog enkele stevige punten van kritiek. Ik noem allereerst het punt van de zorgvuldigheid en de vraag of de belangen van de gemeenten in de te volgen procedure steeds tot hun recht kunnen komen. Het gaat dan met name om de eerste fase van de procedure. Dat is de fase van het open overleg van gedeputeerde staten, of in voorkomende gevallen de minister, met het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten op de voet van artikel 8. In dit verband wijs ik bijvoorbeeld op de brieven van de gemeente Tegelen. Deze gemeente heeft de wijze waarop de provincie Limburg het open overleg heeft gevoerd in het kader van het herindelingsvoorstel Venlo op z'n minst als niet bevredigend ervaren. Zo hadden bijvoorbeeld provinciale staten van Limburg eigenlijk al voor dit overleg uitgesproken dat samenvoeging van Venlo en Tegelen plaats zou moeten vinden. De commissie-Van Splunder heeft de gemeente Tegelen in het gelijk gesteld als het gaat om de stelling dat haar belangen waren geschonden. En volgens de gemeente Tegelen heeft de staatssecretaris dit oordeel overgenomen.

Tegen de achtergrond van de omstandigheid dat de commissie van onafhankelijke deskundigen wordt opgeheven, rijst de vraag hoe in voorkomende gevallen, waarbij de betrokken provincie evident tekortschiet in het te voeren open overleg, corrigerend kan worden opgetreden. Mijn fractie verneemt graag op dit punt de visie van de staatssecretaris.

Een ander punt betreft de omschrijving van het begrip grenscorrectie. Als gevolg van een amendement is de reikwijdte van dat begrip opgerekt, en wel in die zin dat daaronder nog begrepen kan worden "een wijziging van de gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 15% of meer zal doen toe- of afnemen". Mijn fractie heeft moeite met deze verruiming, omdat niet uit te sluiten valt dat onder de noemer van grenscorrectie per saldo toch ingrijpende wijzigingen van gemeentegrenzen kunnen worden bewerkstelligd. In die gevallen komen belangen van gemeenten zodanig in het geding dat het

eigenlijk aangewezen zou zijn om de procedure te volgen die past bij gemeentelijke herindelingen. Uiteraard speelt hier de casus Den Haag op de achtergrond een rol, maar daarachter speelt natuurlijk ook de principevraag.

In de memorie van antwoord aan deze Kamer heeft de staatssecretaris een poging gedaan om te verdedigen waarom zij het desbetreffende amendement toch voor haar rekening heeft willen nemen. De staatssecretaris heeft daarbij aangegeven dat het voorstel weliswaar voorziet in een verruiming van het begrip grenscorrectie, maar ook in de mogelijkheid voor de minister om een provinciale herindelingsprocedure over te nemen. De staatssecretaris komt dan tot de volgende stelling. "Ik zou dus ook niet op voorhand willen uitsluiten dat – ook gehoord de bedenkingen van uw Kamer – de minister van Binnenlandse Zaken onder omstandigheden en gelet op de bestuurlijke implicaties van een voorgenomen grenscorrectie, de provincie verzoekt om de provinciale procedure niet af te ronden met een besluit, maar met een herindelingsadvies aan de minister, opdat vervolgens de grenswijziging bij wet kan worden vastgesteld."

Voorzitter! Eigenlijk zegt de staatssecretaris hier dat de Kamer niet ongerust hoeft te zijn, want als een grenscorrectie duidelijk raakt aan de belangen van een van de betrokken gemeenten, kan de minister de procedure overnemen. Het is nog maar de vraag of deze veiligheidsklep in alle gevallen mogelijk is. Neem de mogelijkheid van artikel 3, lid 2, onder a: indien er tussen gemeenten overeenstemming bestaat over een grenscorrectie, kan deze worden vastgesteld door de raden van de betrokken gemeenten. Nadat gemeenten een dergelijk besluit hebben genomen, kan de minister niet veel meer doen. Hoe kan de minister in die gevallen de procedure overnemen en een verzoek daartoe doen aan het provinciebestuur? Het enige wat nog vereist is, is een goedkeuring van gedeputeerde staten. Voorzover mijn fractie kan nagaan, is niet voorzien in de mogelijkheid dat de minister deze goedkeuring voor zijn rekening neemt.

De aanschrijving immers aan het provinciebestuur op basis van artikel 10 om te stoppen met activiteiten tot

## Hessing

wijziging van gemeentegrenzen ziet toe op de activiteiten als bedoeld in artikel 8 en dan gaat het om een besluit tot grenscorrectie op de voet van artikel 3, lid 2, onder b, wanneer dus provinciale staten een besluit nemen over een grenscorrectie. De goedkeuringsverklaring die hier aan de orde is, houdt verband met het besluit van gemeenteraden op grond van artikel 3, lid 2, onder a.

Al met al vreest mijn fractie dat de suggestie van de staatssecretaris simpelweg niet een geheel sluitend betoog oplevert en dat dus niet in alle gevallen van hogerhand kan worden opgetreden als er iets aan de hand is met een grenscorrectie. Een reactie van de staatssecretaris op dit punt ziet mijn fractie dan ook graag tegemoet.

Tot slot rijst in dit verband nog de vraag in welke gevallen provinciale staten een besluit kunnen nemen tot grenscorrectie. De tekst van de wet geeft hier geen handreiking. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kan worden afgeleid dat provinciale staten een besluit zouden kunnen nemen wanneer de betrokken gemeenteraden het niet eens zijn over de voorgenomen grenscorrectie. Is dat een juiste uitleg van deze bepaling?

Mijn fractie wacht de reactie van de staatssecretaris af en aan de hand van het antwoord zal mijn fractie beoordelen of steun kan worden verleend aan dit wetsvoorstel. Ik voeg daaraan toe dat mijn fractie op zichzelf gevoelig is voor de argumentatie die is aangereikt door de heer Wöltgens. Ik denk dat het juist is, te constateren dat op het terrein van het binnenlands bestuur en de inrichting daarvan door een volgend kabinet nog scherp zal moeten worden nagedacht. Ik denk dat op een aantal terreinen een stilstand is bereikt en dat de kabinetsformatie het moment zou moeten zijn om de richtlijnen uit te zetten voor hoe wij verder moeten gaan. Of het nu gaat om herindeling of om stadsprovincies, ik denk dat dit onderwerpen zijn die bij de kabinetsformatie aandacht behoeven. In dat bredere verband zou bekeken kunnen worden of het voorliggende wetsvoorstel inderdaad nog de strekking moet hebben die het op dit moment heeft. Ik kan mij dus voorstellen dat de suggestie van de heer Wöltgens de bijzondere aandacht van de staatssecretaris verdient.

## Voorzitter: Lycklama à Nijeholt



Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Al tientallen jaren wordt er gediscussieerd over de ontoereikendheid van de bestaande structuur van het openbaar bestuur in relatie tot maatschappelijke problemen. Alle discussies zijn op niets uitgelopen. Iedere keer begon men goed door de problemen in kaart te brengen en vervolgens verloor men zich in structuurdiscussies, waarbij het oorspronkelijke doel waar het allemaal om was begonnen – het oplossen van de gesignaleerde problemen – volstrekt uit het oog verdween. Teleurstellend is dat initiatieven die zoveel mogelijk binnen de bestaande structuren gericht zijn op het effectief oplossen van bestaande problemen door de staatssecretaris niet worden aangemoedigd. De manier waarop bijvoorbeeld in het ROA-gebied wordt geëxperimenteerd met samenwerking tussen verschillende overheden om lang slepende conflicten eindelijk eens tot een oplossing te brengen, verdient waardering in plaats van onverschilligheid of zelfs tegenwerking. Ook in Haaglanden tekenden zich vruchtbare samenwerkingsvormen af.

De staatssecretaris heeft echter negatief gereageerd op voorstellen die zijn gedaan om de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zodanig aan te passen dat het integratie- en bundelingsvereiste niet langer voorwaarde is voor samenwerking in een regio. Over het voorstel om in voorkomende situaties aan de provinciale overheid een dwingende bevoegdheid toe te kennen was zij helemaal niet te spreken.

Gemeentelijke herindeling is geen doel op zich. Het is een van de instrumenten om het openbaar bestuur aan te passen aan veranderde omstandigheden. Gemeentelijke herindeling is in de loop der eeuwen alleen toegepast om de gemeentelijke schaal te vergroten. In 1817 telde Nederland nog 1236 gemeenten. Na de herindeling van de provincie Drenthe is per 1 januari 1998 het aantal gemeenten teruggelopen tot 550.

De wetgever draagt de eindverantwoordelijkheid voor de inrichting van het decentraal bestuur. Daarover bestaat geen verschil van

mening tussen GroenLinks en de staatssecretaris. Dat staat nu eenmaal in de wet. Er is ook geen verschil van mening over het gegeven dat de huidige procedures bij gemeentelijke herindeling niet bevredigend verlopen. De proceduretijd is te lang en de gemeenten blijven daardoor te lang in onzekerheid. Het is dus logisch om dat te willen veranderen. Maar over de richting van die veranderingen, over de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel lopen de meningen van de staatssecretaris en GroenLinks volstrekt uiteen.

Ik noem eerst de wijzigingen die GroenLinks positief beoordeelt, want die zijn er ook. Ten eerste is dat het opnemen van een procedure voor een grenscorrectie bij gelijklopende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten. Als tweede noem ik het eerder in de procedure plaatsen van het provinciale financiële toezicht op de op te heffen gemeenten, met de verplichting voor gedeputeerde staten om die financiële besluiten van de betrokken gemeenten aan te wijzen die goedkeuring van gedeputeerde staten behoeven.

Daar houdt het ook mee op, wat ons betreft. Ik kom nu tot de wijzigingen die GroenLinks afwijst. In de eerste plaats is dat de bepaling in artikel 4 dat provinciale staten het herindelingsadvies tot een wijziging van de gemeentelijke indeling vaststellen. Op het eerste gezicht akkoord. De Tweede Kamer heeft die bevoegdheid terecht aan provinciale staten toegewezen, in plaats van aan gedeputeerde staten zoals was voorgesteld door de staatssecretaris. Het betekent echter wel een verlies aan status van het advies, vergeleken met de huidige wet waarin staat dat het advies in de vorm van een ontwerp-wetsvoorstel wordt aangeboden. Die vorm is niet in strijd met de eindverantwoordelijkheid van de wetgever en dus ook niet met de Grondwet, maar benadrukt wel de zwaarte van het provinciale advies dat in overeenstemming is met de hele procedure en met de voorbereidingstijd die met het advies is gemoeid. In het voorliggende wetsvoorstel is het niet eens een zwaarwegend advies.

Met dit wetsvoorstel is er geen enkele rem meer voor het parlement om de procedure inhoudelijk helemaal opnieuw te starten. Je kunt je afvragen of er dan nog wel reden

## Schoondergang-Horikx

is voor het provinciaal bestuur om zich zoiets ingrijpends als een gemeentelijke herindeling op de hals te halen. Als de rol van de provincie toch zo vrijblijvend wordt gemaakt, waarom heeft de staatssecretaris er dan niet voor gekozen om het proces van gemeentelijke herindeling helemaal in handen van de wetgever te leggen? Schrikt zij of de Tweede Kamer misschien terug voor de geweldige hoeveelheid werk en emoties die gemeentelijke herindeling met zich brengt? GroenLinks houdt geen pleidooi om gemeentelijke herindeling bij de provincie weg te halen. Mijn fractie is juist voorstander van een sterkere rol van de provincie daarin. Ik probeer met die vraag wel duidelijk te maken dat de staatssecretaris van twee walletjes wil eten: de provincie doet het werk en de wetgever houdt zijn handen vrij.

In de tweede plaats is er de mogelijkheid voor de minister om zelf het initiatief tot herindeling te nemen en zelf de procedure te voeren, onafhankelijk van het provinciaal bestuur. Dat is een centralisme dat GroenLinks sterk afwijst. Of het in de praktijk vaak zal voorkomen, waag ik te betwijfelen, gezien het vele werk dat eraan verbonden is en gezien het gegeven dat heel Nederland langzamerhand is ingedeeld. De mogelijkheid voor de staatssecretaris om een door de provincie aangevangen procedure over te nemen, bestaat ook in de huidige wet. Dat bewijst de overname door de staatssecretaris van de procedure in Zuid-Holland inzake de toevoeging van Goeree-Overflakkee aan de provincie Zeeland. Heeft zij wel de voorgescreven termijn in acht genomen?

Voorzitter! In de definitie van grenscorrectie is sprake van het oprekken van het percentage van 10 naar 15. Deze wijziging was echter niet de keuze van de regering. De staatssecretaris vindt de afweging in de Tweede Kamer niet onaanvaardbaar. Grenscorrecties zijn bedoeld voor technische wijzigingen en om onpraktisch geworden grensbelopen aan te passen. In andere gevallen is een herindeling aan de orde. Bij de tot nu toe toegepaste grenscorrecties lag het aantal betrokken inwoners meestal onder 1%. Hoewel elke grens natuurlijk arbitrair is, mag toch wel worden gezegd, dat een bovengrens van 10% al aan de hoge kant is. Hoewel de memorie van

antwoord op daarover gestelde vragen geen rechtstreeks antwoord geeft – slechts als bevestiging dat het overgangsrecht inderdaad van toepassing is op de situatie rondom Den Haag – kan mijn fractie zich toch niet aan de indruk onttrekken dat de grens is opgetrokken juist met het oog op eventuele corridors in de regio Den Haag. GroenLinks heeft en bezwaar tegen het optrekken van het percentage – dat moet onder de procedure van herindeling vallen – en tegen gelegenheidswetgeving, die bovendien nog een geheel ander wetgevingsproces van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting doorkruist.

Het vervallen van de commissie-Van Splunder. In de huidige wet hebben gemeenten de mogelijkheid om bij de minister van Binnenlandse Zaken een oordeel in te winnen over de vraag, of in de beginfase van de herindelingsprocedure door de provincie recht is gedaan aan het belang van de gemeenten. De minister raadpleegt daartoe de commissie van onafhankelijke deskundigen, de commissie-Van Splunder. In tegenstelling tot de argumentatie in de memorie van antwoord lijkt het probleem dat de gemeente Tegelen in haar brieven van 30 januari en 14 april aan de leden van de Eerste Kamer heeft voorgelegd juist te pleiten voor het handhaven van een onafhankelijke commissie. De gemeente Tegelen is door de commissie-Van Splunder in het gelijk gesteld in haar bewering dat het overleg tussen GS en betrokken gemeenten bij de start van de herindelingsprocedure niet aan de eisen van een open overleg heeft voldaan, waardoor de belangen van Tegelen zijn geschaad. Op grond van die uitspraak is de gemeente naar de rechter gestapt. De voor Tegelen positieve uitspraak van de rechtbank in Maastricht en de daarop volgende vernietiging van dat vonnis door het gerechtshof in Den Bosch krijgen nog een vervolg bij de Hoge Raad. Ziet de staatssecretaris in deze gang van zaken niet toch een argument om de commissie van onafhankelijke deskundigen te handhaven? Als waarborg van de rechtsbescherming van gemeenten?

Ik kom over de overgangsbepaling te spreken. In de memorie van antwoord worden geen argumenten aangevoerd voor de twee afwijkingen op de hoofdregel voor toepassing van de nieuwe wet. In antwoord

op de gestelde vragen bevestigt de staatssecretaris slechts, dat de afwijking van toepassing is op de situaties die worden geschetst. Als antwoord op de vragen van GroenLinks wordt ontkend dat er sprake is van onaanvaardbare aantasting van de rechten van andere overheden of van onbehoorlijk bestuur. Als antwoord op een vraag van de fractie van de PvdA die verwees naar een brief van de gemeente Leidschendam wordt gesteld dat gemeenten en betrokken inwoners volop in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. Het is onaanvaardbaar en volstrekt ongeloofwaardig dat lopende herindelingsvoorstellen waarvan sommige al jaren lopen, tijdens de looptijd onder de werking van een nieuwe wet worden gebracht. Bovendien is er geen enkel zinnig argument naar voren gebracht waarom die uitzonderingen zouden moeten worden gemaakt. Dit voorstel is een procedurewet. Het regelt de wijze waarop en hoe de procedure verloopt in die gevallen waarin tot gemeentelijke herindeling is besloten. Het waarom van gemeentelijke herindeling en het wanneer zijn volgens de staatssecretaris in de memorie van antwoord thans niet aan de orde. Als het gaat over het nut van een fundamenteel debat van de Eerste Kamer met de staatssecretaris naar aanleiding van alle herindelingsprocedures die deze Kamer zijn gepasseerd – zoals dat door meerdere partijen is verwoord in het voorlopig verslag – dan verwijst de staatssecretaris in de memorie van antwoord naar het beleidskader gemeentelijke herindeling van 15 september 1995 dat de uitgangspunten bevat die het kabinet hanteert bij gemeentelijke herindeling en daarmee is voor haar de kous af. Zij ziet geen direct verband tussen dit wetsvoorstel tot aanpassing van het herindelingsproces en het beleidskader-gemeentelijke herindeling. De staatssecretaris heeft gelijk als zij stelt dat het voorliggende wetsvoorstel alleen een procedurewet is, maar zij heeft ongelijk als zij het directe verband tussen deze wet en het beleidskader ontkent. Immers, dat beleidskader is het fundament waarop deze procedurewet berust.

De staatssecretaris heeft kennelijk geen boodschap aan de bij herhaling in de Eerste Kamer uitgesproken wens om te discussiëren over de

## Schoondergang-Horikx

uitgangspunten van het genoemde beleidskader. Die wens is niettemin steeds duidelijker naar voren gebracht bij elk herindelingsvoorstel dat aan deze Kamer werd voorgelegd. In de memorie van antwoord stelt zij dat ieder concreet wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in beide Kamers der Staten-Generaal wordt behandeld en dat die behandeling aanleiding kan geven tot discussie. Echter, juist bij die behandelingen was geen discussie over de genoemde uitgangspunten mogelijk want dan beriep de staatssecretaris zich op de uitgangspunten van het beleidskader van 1995. Juist aan die uitgangspunten kon niet worden getornd. De herindelingsvoorstellen waren uitwerkingen van die uitgangspunten. Zo waren wij steeds op die momenten uitgepraat. Dat steeds meer fracties in deze Kamer zich niet langer voor 100% achter de uitgangspunten opstelden en dat de behoefte om die uitgangspunten opnieuw te beoordelen steeds duidelijker werd uitgesproken, heeft de staatssecretaris steeds succesvol weten te negeren. Het maatschappelijke denken staat echter niet stil; de praktijk heeft het beleidskader ingehaald.

Een van de uitgangspunten van het beleidskader die gemeentelijke herindeling noodzakelijk zouden maken, luidt als volgt: "Gemeenten die in een regio mede ten behoeve van de omliggende gemeenten een centrumfunctie vervullen, moeten door middel van gemeentelijke herindeling in staat worden gesteld, die functie naar behoren uit te voeren en woningbouw, kantoor- of bedrijfslocaties op eigen grondgebied te verwezenlijken." Voorzitter! De vraag die hierbij moet worden beantwoord, is: hoe lang kan men doorgaan met het toewijzen van grond om bovengenoemde redenen aan de centrumgemeente? In iedere nieuwe situatie zijn er weer nieuwe randgemeenten die potentiële leveranciers zijn van grond voor de centrumgemeente. Wat is de grens? Is dat de provinciegrens of maken wij van Nederland één grote centrumgemeente? Dat wil natuurlijk niemand. Voorzitter! Ik chargeer, maar dat doe ik om mijn vraag des te duidelijker te maken. Wat wil men wél? Waarom kunnen Vinex-locaties niet worden gebouwd zonder gemeentelijke herindeling?

Voorzitter! Zou het niet nuttig zijn om de criteria voor toewijzing van gelden aan gemeenten eens kritisch te bezien? Voor een rechtvaardiger verdeling zou het wel eens noodzakelijk kunnen zijn om nieuwe criteria toe te voegen. Zo zou men een positieve premie kunnen zetten op zaken als het handhaven van stadsparken en stadsgroen in steden, op het vergroten van het waterbergend vermogen of op het hebben van culturele voorzieningen die een regionale rol spelen. Wat is hierop de reactie van de staatssecretaris?

Gelet op de bijdragen van de vorige fracties, vooral die van het CDA en PvdA – de suggestie van de laatste fractie ondersteunen wij van harte – wachten wij met belangstelling de reactie van de staatssecretaris af.

□

De heer **De Beer** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Wanneer het gaat om herindelingen van provincies en gemeenten zijn twee uitgangspunten denkbaar. Het eerste is dat de herindeling bij wet geschiedt en dat regering en Staten-Generaal de volledige verantwoordelijkheid dragen voor dergelijke besluiten. Zo staat het nu in de Grondwet en zo is het thans ook in andere wetten geregeld. De tweede mogelijkheid is dat provinciale staten de eindverantwoordelijkheid dragen voor gemeentelijke herindelingen, althans zolang die zich binnen de eigen provinciale grenzen afspelen. Wijzigingen van de provinciegrens berusten uiteraard wél bij de nationale wetgever. Voor beide uitgangspunten valt iets te zeggen en ik heb het idee dat beide uitgangspunten ook zo hun aanhangers hebben.

Hoe het ook zij, de regering heeft gekozen voor het eerste uitgangspunt, waarbij het zwaartepunt van de besluitvorming berust bij regering en Staten-Generaal. En dan is het volstrekt duidelijk dat de Wet ARHI thans te veel op de beide uitgangspunten tegelijk steunt. Zij bestaat uit een zware procedure bij de gemeenten en de provincies en eindigt in een concept wetsvoorstel. Vervolgens wordt alles nog eens volledig overgedaan op landelijk niveau. Dat is niet alleen te veel van het goede, maar schept ook allerlei frustraties op gemeentelijk en provinciaal niveau. De VVD-fractie

onderschrijft dan ook de argumentatie van de regering dat het voortraject flink moet worden gedereguleerd en bekort en dat het moet uitmonden in een advies. Een advies dat weliswaar zwaar telt bij alle afwegingen die de wetgever moet maken, maar toch niet meer dan dat. Er kan geen sprake van zijn dat het provinciaal advies een soort bindend karakter krijgt en de Eerste en Tweede Kamer alleen nog maar marginaal toetsen. Dat is, en ik herhaal het nog maar eens een keer voor alle duidelijkheid, de onvermijdelijke consequentie van de keuze voor het eerste uitgangspunt. Wie vindt dat het zwaartepunt van de beslissing bij de provincie behoort te liggen – en ook dat is een zeer honorabel standpunt – moet zich inzetten voor een totaal andere Wet ARHI. Men moet niet proberen dit wetsvoorstel toch weer een beetje om te buigen naar meer provinciale invloed, want dat wordt weer hinken op twee gedachten.

Ik zou hier de metafoor van het skiën willen oproepen. Iedere skiër weet dat hij zijn gewicht steeds op een ski moet overbrengen. Wie uit vermoeidheid of uit een gebrek aan concentratie toch een beetje op zijn bergski steunt, riskeert een val. Zo is het ook met de ARHI-procedure. Die moet consequent de lijn volgen van een van de twee genoemde uitgangspunten. Anders gaat het niet goed.

Mevrouw de voorzitter! De VVD-fractie in de Eerste Kamer zou met het wetsvoorstel, zoals het bij de Tweede Kamer werd ingediend geen probleem hebben gehad. Wij onderschrijven de verbeteringen die de regering op de huidige Wet ARHI wilde aanbrengen. Ik som op:

- een provinciaal advies in plaats van een conceptontwerp;
- advisering door gedeputeerde staten en niet door provinciale staten bij herindelingen binnen de provincie;
- bekorting van de procedures;
- afschaffing van de commissie van deskundigen;
- vergemakkelijking van een ministerieel initiatief;
- concentratie van de regeling in één wet;
- vereenvoudiging van de tekst en aanpassing van de terminologie;
- verbetering van het financieel toezicht op gemeenten die worden opgeheven.

## De Beer

Wat ons betreft, had de regering op twee punten de lijn zelfs verder moeten doortrekken.

Het eerste punt betreft de grenscorrecties. Die kunnen ook met onderling goedvinden van gemeenten, bij besluit van provinciale staten of bij AMvB geschieden. In feite vormt deze procedure in de Wet ARHI de grootste inbreuk op het principe van beslissing door de wetgever. Het zou dan ook voor de hand hebben gelegen indien de regering deze belangrijke uitzondering op de regel in haar voorstel zou hebben teruggedrongen, bijvoorbeeld door het maximum van 10% van de bevolking te verlagen naar 5% of door het absolute aantal te beperken tot 1000 inwoners. Daar was temeer reden voor aangezien van de 45 grenscorrecties die sedert de inwerkingtreding van de Wet ARHI hebben plaatsgevonden er bij 37 sprake van was, dat minder dan 1% van de bevolking daarbij werd betrokken, bij 5 gevallen 1 tot 2,5% en bij slechts 3 gevallen respectievelijk 5, 6 en 7%. Dat was de informatie die de staatssecretaris in het debat met de Tweede Kamer aanleverde.

Indien de regering dit wetsvoorstel had aangegrepen om tevens de werkingsfeer van de grenscorrecties wat terug te dringen, zou meer recht zijn gedaan aan het door haarzelf gehuldigde uitgangspunt. De regering heeft dat nagelaten. Wij zouden gaarne van de regering vernemen of dat weloverwogen is gebeurd. Wat nu dreigt, is dat het primaat van de wetgever bij herindelingsvoorstellen via de voorkeur wordt binnengehaald, maar deels weer teloor gaat via de wagenwijd openstaande achterdeur van de grenscorrecties.

Een tweede punt, de advisering door GS in plaats van door provinciale staten. De redenering om dat in het wetsvoorstel op te nemen was sterk. De redenering om het niet te laten gelden indien er sprake is van wijziging van een provinciegrens, was dat niet. In feite heeft de regering door vast te leggen dat in de laatstgenoemde situatie toch weer provinciale staten in plaats van GS zouden moeten adviseren, in feite zelf afbreuk gedaan aan haar eerste stellingname.

Mevrouw de voorzitter! Juist op deze twee punten waarbij het logisch zou zijn geweest als de regering de lijn van het wetsvoorstel consequenter had doorgetrokken, heeft de

Tweede Kamer amendementen aanvaard die precies het omgekeerde tot gevolg hadden. Op het punt van de grenscorrecties wordt in het amendement-Hoekema op stuk nr. 14 de marge van 10% tot 15% vergroot. De toelichting op dit amendement is aan de magere kant. De indieners zijn van mening dat erop vertrouwd mag worden dat ook herindelingsaanvragen waarbij het percentage maximaal 15 bedraagt, aan provincies kunnen worden overgelaten. Zo staat het in de toelichting. En in het plenaire debat is er sprake geweest van een verruiming van de bevoegdheid van de provincie op het punt van de grenscorrecties als "tegenprestatie voor het ontnemen van een verantwoordelijkheid".

Welnu, dit is een redenering die wij niet goed kunnen volgen. Vertrouwen in het provinciale bestuur is in het geheel niet in het geding. Laat ik voor alle duidelijkheid zeggen dat de VVD-fractie in de Eerste Kamer alle vertrouwen heeft in de bestuurlijke kwaliteiten van de provincies. Waar het wel om gaat, is dat het volkomen inconsequent is om te kiezen voor een Wet ARHI waarin de beslissing nadrukkelijk bij de wetgever wordt gelegd en tegelijkertijd de bevoegdheid van de provincies te verruimen. Het is bizar om hierbij te redeneren in termen van een tegenprestatie; alsof het zou gaan om een schadevergoeding of een troostprijs waartoe de wetgever tegenover de provincies verplicht zou zijn, nog afgezien van het feit dat de provincies helemaal geen wezenlijke verantwoordelijkheid wordt ontnomen. Ook ingevolge de huidige Wet ARHI kan het oordeel van provinciale staten geheel worden overruled door de wetgever. Sterker nog, dat gebeurt herhaaldelijk. Dit is nu eenmaal het gevolg van het gekozen uitgangspunt dat er over herindelingsaanvragen wordt beslist door regering en Staten-Generaal. Ik zei het al eerder, wie daarmee geen vrede heeft, moet opteren voor een totaal andere Wet ARHI, maar niet zulke amendementen indienen. Dat laatste is hinken op twee gedachten, het scheidt onduidelijke bestuurlijke verhoudingen.

Een groot inhoudelijk bezwaar tegen het oprekken van het begrip grenscorrectie is dat op die manier via een lichte procedure grote aantallen burgers bij de overgang naar een andere gemeente kunnen worden betrokken. Het eerste

voorbeeld dient zich reeds aan: de mogelijke vorming van een "corridor" van Den Haag naar de Vinex-gebieden Ypenburg en Leidschenveen. Het is al eerder gememoreerd. Het gaat hierbij om 9746 inwoners van Voorburg, Rijswijk en Leidschendam in het gebied tussen de Haagweg en de Utrechtsebaan, plus de nodige bedrijven, scholen, een ziekenhuis en allerlei andere instituten. Met de marge van 15% wordt dit mogelijk gemaakt. Is dit wat de regering met het wetsvoorstel voor ogen staat? Zo nee, waarom heeft de regering zich in het plenaire debat dan zo weinig verweerd tegen het amendement? En wat denkt de regering concreet te gaan doen in de Haagse situatie, als dit wetsvoorstel wordt aanvaard?

Mevrouw de voorzitter! Met het amendement-Remkes op stuk nr. 9 wordt het toch weer aan provinciale staten in plaats van aan GS overgelaten om advies uit te brengen aan de regering. Als toelichting schrijft de indiener: "Vanuit democratische overwegingen is het wenselijk, provinciale staten in besluitvormende zin verantwoordelijk te laten zijn voor het uitbrengen van herindelingsadviezen in het kader van de Wet ARHI." Deze toelichting is perfect. Waarom? Vanwege de woorden "in besluitvormende zin". Dat is namelijk exact wat in de praktijk het effect van deze wijziging zal zijn: een voorstel van GS komt in discussie, er wordt gestemd over amendementen en de algemene indruk wordt in stand gehouden dat provinciale staten toch weer beslissen over de herindeling. Dat is precies wat er met dit wetsvoorstel beoogd werd te voorkomen. Waarom heeft de staatssecretaris daar niet op gewezen in haar verweer tegen dit amendement? Zij kwam niet verder dan de volgende woorden: "Ik zal niet zover gaan dat ik het punt zo principieel opspeel dat ik er dwars voor ga liggen. Wel vind ik dat het wetsvoorstel dat er nu ligt, beter is."

Met dit laatste zijn wij het eens met de regering. In het voorlopig verslag heeft de VVD-fractie reeds gewezen op de bestuurlijke praktijk van voor de Wet ARHI, waarbij de minister van Binnenlandse Zaken een grotere daadwerkelijke verantwoordelijkheid had voor het herindelingsbeleid. De adviesrol van gedeputeerde staten werd zodanig vormgegeven dat werd voorkomen dat de minister de provincie openlijk



## De Beer

moest bruuskeren. Dat voordeel gaat nu verloren en ook om die reden achten wij het wetsvoorstel in zijn geamendeerde vorm minder verstandig.

Mevrouw de voorzitter! Wij hebben ook nog een brief gekregen van de gemeente Tegelen. Deze brief bereikte mij pas gisteren omstreeks 18.00 uur. Ook de heer Hessing heeft hierover gesproken en ik sluit me hierbij aan. Overigens merk ik op dat dit duidelijk de betrekkelijkheid van de procedure van de commissie van onafhankelijke deskundigen demonstreert. Naar onze overtuiging moet de gemeente Tegelen haar opvatting kenbaar maken aan degenen die uiteindelijk beslist over het herindelingsvoorstel Venlo/Tegelen en dat zijn natuurlijk de regering en de Staten-Generaal. Dit is de normale gang van zaken. Voor ons is er geen reden om te veronderstellen dat de commissie van onafhankelijke deskundigen in stand gehouden moet worden. Dit geval bewijst eerder dat we daar vraagtekens bij kunnen zetten.

Wij komen tot een voorlopige evaluatie. Wat verandert er, indien dit wetsvoorstel – zoals geamendeerd – wordt aanvaard? Het wordt de minister van Binnenlandse Zaken gemakkelijk gemaakt om zelf initiatieven te nemen. De commissie van deskundigen wordt geschrapt, hetgeen wij vanuit een oogpunt van procedureversnelling een voordeel vinden. Het financiële toezicht op de gemeenten die worden opgeheven, wordt versterkt. De bewoordingen van de huidige Wet ARHI worden duidelijker. Dit zijn kleine, zij het verdienstelijke verbeteringen. Daar staat tegenover dat de deur voor oneigenlijk gebruik van de grenscorrectieprocedure wijder wordt opengezet. De VVD-fractie weet dat de wijzigingen die zijn aangebracht door de Tweede Kamer niet met vreugde door de regering zijn ontvangen, om het maar zacht te zeggen. Niettemin neemt zij ze hier in dit huis voor haar politieke verantwoordelijkheid. Wij vragen de regering of zij mogelijkheden ziet om dit voorstel alsnog aan te passen aan onze bezwaren. Verder betreuren wij het ten zeerste dat de regering negatief heeft gereageerd op onze uitnodiging, gedaan in het voorlopig verslag, om tegelijk met dit voorstel een nieuw duidelijk beleidskader voor het herindelingsbeleid te formuleren. Een gemiste kans, naar

ons oordeel. Ik was verrast te horen dat collega Schoondergang in feite hetzelfde opmerkte aan het adres van de regering.

Het zal duidelijk zijn dat wij grote bezwaren hebben tegen het wetsontwerp zoals dat thans voorligt. Als de regering tegemoet wil komen aan onze bezwaren, dan is een herbezinning op de Wet ARHI noodzakelijk. Ik meen dat daarom de suggestie van de heer Wöltgens ernstig in overweging moet worden genomen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Bij deze gedachtewisseling spreek ik behalve namens de SGP-fractie, ook namens de fracties van RPF en GPV. De Wet algemene regels herindeling bestaat in de huidige vorm sinds 1991. Bij de laatste wijziging in 1994 zijn de zogenoemde "kernbepalingen", dat wil zeggen artikelen over provinciale en gemeentelijke herindeling en grenscorrecties, overgebracht naar de Gemeentewet en de Provinciewet. Nu, drie, vier jaar later, ligt opnieuw een voorstel tot fundamentele wijziging van de wet voor.

De huidige Wet ARHI is in het kort te typeren, aan de hand van een drietal kenmerken: 1. als een regeling die voorziet in een sterke rol van de provincie, ten koste eventueel van regering en parlement; 2. als een regeling die een beperkte tijdsduur van het herindelingsproces kent door gebondenheid aan termijnen, en 3. als een regeling die een aantal procedurele waarborgen bevat voor gemeenten, onder meer via het vragen van een oordeel van de minister omtrent de gevolgde procedure. Het decentralisatiemotief speelde destijds een belangrijke rol.

Het voorliggende voorstel bevat op alle drie genoemde hoofdpunten van de wet een ingrijpende wijziging. Onder de huidige staatssecretaris is de discussie over de centrale en decentrale elementen van de wet toegespitst op de kwestie die wordt aangeduid als de marginale toetsing, dat wil zeggen de toetsing binnen de lijnen van het beleidskader. Zij was de mening toegedaan dat zij onder de huidige wet kon ingrijpen in de voorstellen van de provincie, als die niet pasten binnen het rijksbeleid. Het parlement heeft, zo niet met woorden dan in elk geval met de daad, getoond dat het van mening is,

dat de volledige eindverantwoordelijkheid voor de gemeentelijke indeling bij de wetgever en dus ook bij de medewetgever ligt. De vraag is of daarmee in feite de gedachte van de marginale toetsing al niet verlaten was.

Het is in dat licht bezien niet zo vreemd dat in dit voorstel de rol van het provinciebestuur is gereduceerd tot een adviesrol, aanvankelijk slechts voor gedeputeerde staten, naderhand ook, dankzij amendering, voor provinciale staten. Gevoegd bij het nieuwe element van het initiatiefrecht voor de minister van Binnenlandse Zaken om zelf een herindelingsvoorstel te doen, valt de conclusie te trekken dat de beoogde nieuwe situatie weer meer gericht is op centralisatie van het herindelingsbeleid.

Tot zover hebben onze fracties geen problemen met het voorstel, met deze kanttekening dat ik mij wat betreft de adviesrol van provinciale staten er iets bij kan voorstellen, dat de voorkeur van de regering uitging naar de vervulling van deze rol door gedeputeerde staten. Ik denk hierbij aan een redenering in de trant zoals het door de heer De Beer naar voren is gebracht.

Wél problemen hebben onze fracties, voorzitter, met de als gevolg van de aanneming van het amendement-Hoekema c.s. geïntroduceerde vernieuwing van het begrip "grenscorrectie" en de toekenning van bevoegdheid daaromtrent aan de provincie. De regering blijkt zich bij de aanvaarding van dit amendement, evenals bij de aanvaarding van het amendement over de rol van provinciale staten, neer te leggen en verklaart het niet ondenkbaar te achten dat in bijzondere gevallen zelfs een lopende procedure tot grenscorrectie door de minister van de provincie wordt overgenomen of dat de minister een procedure van de aanvang af zelf voert.

In het voorlopig verslag hebben onze fracties reeds doen weten dat de oprekking van het begrip grenscorrectie van de huidige 10% tot 15% van het inwonertal zwaarwegende bezwaren oproept. Wij hebben het argument genoemd dat zelfs als 15% van de inwoners door grenscorrectie naar een andere gemeente overgaat, geen herindelingsverkiezingen kunnen en zullen worden uitgeschreven. Maar misschien is het sterkste argument tegen dit onderdeel van het voorstel

## Holdijk

wel door de regering aangedragen, waar zij opmerkt – ik verwijs naar de memorie van antwoord aan deze Kamer, blz. 4 – dat grenswijzigingen met inwonerspercentages tussen de 10 en 15 zelden voorkomen, hetgeen nog eens is onderstreept door de gegevens die de heer De Beer hier zo-even heeft genoemd. Welnu, als 10% hoogstzelden voorkomt, hoeveel uitzonderlijker zal dan een percentage boven de 10 niet zijn?

Voorzitter! Een volgend punt waarbij onze fracties te kennen gaven moeite met dit wetsvoorstel te hebben, betrof de opheffing van de commissie van onafhankelijke deskundigen. Of, juist uitgedrukt, niet zozeer het verdwijnen van deze commissie als wel het feit dat er niets voor in de plaats komt, riep bezwaren op. Op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet heeft ieder college van B en W van een bij een herindelingsproces betrokken gemeente de mogelijkheid, een "beroep" te doen op de minister van Binnenlandse Zaken indien het van mening is dat aan de overwegingen die aan het voorstel van GS ten grondslag liggen dan wel bij de voorafgaande procedure, aan het belang van zijn gemeente onvoldoende recht is gedaan. De minister moet dan een oordeel geven waartoe hij eerst advies moet inwinnen bij een commissie van onafhankelijke deskundigen. Artikel 285 zou volgens dit wetsvoorstel vervallen. Daar is in zoverre iets voor te zeggen dat een tussentijdse beoordeling door de minister zich moeilijk verdraagt met het advieskarakter van de uitkomst van de provinciale procedure. Ik laat dan nog het tijdsverlies dat daarmee gepaard gaat buiten beschouwing.

Een gevolg van het verdwijnen van artikel 285, tweede lid, is evenwel dat gemeenten voor een onafhankelijke behoorlijkheidstoetsing van de procedure zijn aangewezen op de burgerlijke rechter. Wij hebben daarbij de gemeenten op het oog die met totale opheffing worden bedreigd. In het bijzonder het zogenaamde open overleg tussen provincie en gemeenten moet reële inhoud hebben, ook als gemeenten totaal dreigen te worden opgeheven. Er blijkt bij gemeenten – evenals de heer Hessing verwijs ik naar de gemeente Tegelen – behoefte te bestaan aan nadere concretisering van de bevoegdheden van het provinciaal bestuur, met name als het gaat om doen van concrete

herindelingsvoorstellen nog voordat het wettelijk open overleg met de gemeenten heeft plaatsgevonden.

Onderkent de staatssecretaris het bestaan van deze behoefte? Hoe stelt zij zich het onafhankelijke toezicht in dezen voor, indien zij – ik verwijs naar pagina 7 van de memorie van antwoord – een wettelijke voorziening tot inschakeling van de onafhankelijk rechter afwijst? Meent zij dat de politieke toetsing, waarnaar zij verwijst, de benaming "onafhankelijk" mag dragen?

Voorzitter! Ondanks onze bezwaren zullen wij met belangstelling kennis nemen van de reactie van de staatssecretaris op onze opmerkingen en vragen. Dit geldt tevens haar reactie op de suggestie van de heer Wöltgens.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **de brief van de ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het vervolgingsbeleid inzake euthanasie (23877, nr. 16).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA):  
Mevrouw de voorzitter! Wij spreken over de wijze waarop de rechtsorde moet omgaan met euthanasie en hulp bij zelfdoding. De voor de CDA-fractie wezenlijke uitgangspunten hiervoor komen voort uit onze opvatting over de verhouding van recht en ethiek. Het recht is meer dan techniek of instrument, maar heeft naar zijn aard en ethische dimensie die de samenleving bestendigheid geeft en wederzijds vertrouwen mogelijk maakt. Een wezenlijk uitvloeisel daarvan is dat het leven van een mens altijd en zonder voorbehoud behoort te worden gerespecteerd. Het menselijk leven staat niet tot onze beschikking, uiteraard niet als het om het leven van anderen gaat, maar ook niet als het om het eigen leven gaat. Daarom mag euthanasie naar onze overtuiging nimmer worden aangemerkt als "normaal medisch handelen".

Het gaat hierbij niet om een mechanisch toepassen van regels.

Het leven kent immers dimensies en ervaringen die zich in geen regel laten vangen. Er zijn omstandigheden waarin de rechtsorde geen verwijt maakt aan degenen die in een situatie van nood geen andere begaanbare weg zagen dan hulp op weg naar een versneld levenseinde. Dat zijn de situaties waarin het oordeel van de rechter moet worden aanvaard dat, in dat concrete geval, de handhaving van de strafrechtelijke norm die euthanasie verbiedt, moet terugtreden. Doet zo'n situatie zich voor, dan moet de arts ook zonder grievende procedures de ruimte krijgen om zijn verhaal te doen en ter toetsing te brengen.

De CDA-fractie in de Eerste Kamer heeft daarom in 1993 tezamen met de fractie van de Partij van de Arbeid na een zeer indringend debat ingestemd met een wettelijke regeling die aan deze uitgangspunten voldoet: handhaving van de strafrechtelijke norm en een zorgvuldige procedure ter toetsing van gevallen waarin – conform de rechtspraak – op grond van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht wegens de concrete omstandigheden een beroep op overmacht kan worden gedaan.

Is zo'n regeling niet een verzoening van het onverzoenlijke, waarbij het aanvaarden van het beroep op de noodsituatie de wettelijke hoofdregel ontkracht? Wij sluiten er niet de ogen voor dat zo'n situatie kan ontstaan, namelijk als de melding en de toetsing een formeel karakter aannemen en, behoudens de correcte naleving van procedures, geen beoordeling meer plaatsvindt. Maar zo hoeft het niet te gaan en mag het wat ons betreft ook niet gaan. Bij de aanvaarding van de wettelijk geregelde meldingsprocedure – in 1993 – in deze Kamer was van grote betekenis dat een reële toetsing plaatsvindt of er inderdaad zo'n situatie van nood was dat de arts geen andere uitweg zag. Bij die toetsing is het inzicht van medische en andere deskundigen belangrijk, maar de beoordeling of de noodtoestand de strafbaarheid opheft, is naar haar aard een taak van de organen van de strafrechtspleging, primair het openbaar ministerie. De verzekering, destijds van de kant van de regering gedaan, dat het er bij deze beoordeling niet op aankomt dat er wordt gemeld, maar wat er wordt gemeld, was en is voor de CDA-fractie van groot