

107de vergadering

Donderdag 11 september 1997

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Bukman

Tegenwoordig zijn 125 leden, te weten:

Adelmund, Apostolou, Van Ardenne-van der Hoeven, Assen, Augusteijn-Esser, Bakker, Beinema, Van den Berg, Biesheuvel, Blauw, Van Blerck-Woerdman, Bolkestein, Van den Bos, Van Boxtel, Bukman, M.M. van der Burg, V.A.M. van der Burg, Van de Camp, Cherribi, De Cloe, Cornielje, Crone, Dankers, Van Dijke, Dijksma, Dittrich, Van den Doel, Doelman-Pel, Essers, Feenstra, Fermina, Gabor, Van Gelder, Van Gijzel, Giskes, De Graaf, De Haan, Van Heemskerck Pillis-Duvekot, Van Heemst, Heeringa, Hendriks, Hessing, Hoekema, Van der Hoeven, Ten Hoopen, Houda, Huys, Janmaat, Jeekel, A. de Jong, G. de Jong, Jorritsma-van Oosten, Kalsbeek-Jasperse, M.M.H. Kamp, Keur, Klein Molekamp, Koekkoek, De Koning, Korthals, Lambrechts, Lansink, Leerkes, Leers, Liemburg, Lilipaly, Luchtenveld, Marijnissen, R.A. Meijer, Th.A.M. Meijer, Middel, Van Middelkoop, Mulder-van Dam, Van Nieuwenhoven, Nijpels-Hezemans, Oedayraj Singh Varma, Oudkerk, Van Oven, Passtoors, Van der Ploeg, Poppe, Rabbae, Rehwinkel, Reitsma, Remkes, Van Rey, Van 't Riet, Rijpstra, Roethof, Rosenmüller, Rouvoet, Schimmel, Schutte, Schuurman, Sipkes, Smits, Soutendijk-van Appeldoorn, Stellingwerf, Sterk, Van der Stoel, Van Traa, Ter Veer, Verbugt, Verhagen, Verkerk, Versnel-Schmitz, Visser-van Doorn, Vliegenthart, Van der Vlies, Van Vliet, M.B. Vos, O.P.G. Vos, Van de Vries, J.M. de Vries, Wallage, Van Walsem, Van Waning, Weisglas, Witteveen-Hevinga, Wolffensperger,

Woltjer, Ybema, Van Zijl, Zijlstra en Van Zuijlen,

en de heer Van Mierlo, vice-minister-president, minister van Buitenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer Patijn, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, en mevrouw Netelenbos, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Poppe, Huys en Van Nieuwenhoven, wegens bezigheden elders, alleen voor de middagvergadering;

Duivesteijn, wegens bezigheden elders, alleen voor de middag- en avondvergadering;

Witteveen-Hevinga, Crone en Noorman-den Uyl, wegens bezigheden elders, alleen voor de avondvergadering;

Hofstra, Aiking-van Wageningen en Bremmer, wegens bezigheden elders;

Van der Linden, wegens verblijf buitenslands;

Te Veldhuis, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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 algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **De Cloe** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Door de bank genomen kun je bij een voorstel tot gemeentelijke herindeling flink wat spektakel verwachten. Tijdens de provinciale voorbereiding staan gedeputeerde en provinciale staten onder een soort constante druk. Daarna komt de Tweede Kamer aan de beurt. En als laatste strohalm ± maar dat weten ze in Uden, Veghel en Boekel niet als minste ± komt ook de Eerste Kamer nog in beeld bij een gemeentelijke herindeling. Spontaan of vaak flink gestimuleerd door het gemeentebestuur gaan de burgers bij een herindeling de straat op, pakken gemeentehuizen in, komen met speciale treinen naar Den Haag en sturen eindeloze reeksen van rapporten van zeer deskundigen op om aandacht te vragen voor hun gemeente. Kortom, een wijziging van de gemeentelijke herindeling gaat zelden of nooit stilletjes door de Kamer.

Een zorgvuldige procedure is dan ook noodzakelijk, maar ook een procedure die helder maakt wie uiteindelijk de beslissing neemt en die niet te veel tijd in beslag neemt. De huidige procedure kent veel beslismomenten, een lange looptijd en wekt soms de indruk dat de provincie de verantwoordelijkheid ten aanzien van de herindeling heeft. Maar in Rosmalen, Prinsenbeek, Baarle-Nassau of De Wolden weten ze wel beter. Het is de Staten-Generaal die uiteindelijk beslist en niet het provinciaal bestuur, hoe

De Cloe

zorgvuldig een provinciaal bestuur ook de voorbereiding heeft gedaan.

De overwegingen om tot dit wetsvoorstel te komen zijn goed wat de PvdA betreft. Er zijn nu te veel beslismomenten, de eindverantwoordelijkheid is niet helemaal helder en de mogelijkheid voor het kabinet om zelf met initiatieven te komen, zijn beperkt. Ook het voorstel om het financieel toezicht te verscherpen is terecht opgenomen. Hetzelfde geldt voor het opnemen van alle artikelen over herindeling in de Wet. In twee wetten is toch geen ideale oplossing gebleken.

De PvdA-fractie kan dan ook op hoofdlijnen instemmen met het voorliggende wetsvoorstel. Toch zijn er een aantal kanttekeningen te maken. Nu duidelijker wordt dat de wetgever de eindverantwoordelijkheid draagt, wordt aan gedeputeerde staten een adviesrol toegekend. Maar waarom komen provinciale staten, als hoogste orgaan in de provincie, hier niet in beeld? De staatssecretaris schrijft zelf dat er geen belemmeringen zijn voor gedeputeerde staten om hun voorstel aan provinciale staten voor te leggen. Dit kan zelfs, gelet op de verantwoordelijkheidsstructuur binnen de provincie, wenselijk worden geacht. Provinciale staten komen dus niet buitenspel te staan en het is niet aannemelijk dat gedeputeerde staten voorstellen voor gemeentelijke herindeling aan de minister zullen doen, indien zij zich daarin niet gesteund weten door de provinciale staten, aldus de memorie van toelichting. Dat laatste weet ik zo net nog niet. In Twente hebben provinciale staten bijvoorbeeld recent Wierden losgekoppeld van Almelo en in Noord-Brabant is het nog maar de vraag of provinciale staten hadden ingestemd met het voorstel van gedeputeerde staten om Eindhoven te versterken met Nuenen, Geldrop en Son en Breugel. De PvdA-fractie is dan ook van mening dat de adviesrol niet bij gedeputeerde staten, maar bij provinciale staten moet komen te liggen. Dat kan overigens gebeuren zonder het aantal beslismomenten te laten toenemen. Collega Remkes heeft daartoe mede namens de PvdA-fractie een amendement ingediend.

Met het afscheid nemen van de commissie-Van Splunder en de commissie van onafhankelijke deskundigen, waar een gemeente

terecht kan als zij twijfelt aan de juistheid of de zorgvuldigheid van de gevolgde procedure en kunnen wij instemmen. Het werk van de commissie is bedoeld als een behoorlijkheidstoets, maar in de meeste gevallen blijkt dat gemeenten een beroep op de commissie doen omdat zij inhoudelijke bezwaren hebben tegen de herindelingsvoorstellen. Men mag die inhoudelijke bezwaren natuurlijk hebben, maar deze commissie is er niet voor bedoeld om die bezwaren te beoordelen. De PvdA-fractie ziet door het schrappen van de commissie-Van Splunder een beslismoment en een mogelijk vertragende factor in de hele gang van een voorstel tot herindeling verdwijnen. De eindverantwoordelijkheid van de wetgever en de rol van de Tweede Kamer bij een zorgvuldig verloop van de procedure in het bijzonder zullen dan ook toenemen. De ervaring heeft geleerd dat de Tweede Kamer bij een herindeling altijd alert is, in welk opzicht dan ook. Zo heeft de Tweede Kamer een aantal jaren geleden bij een herindeling van het gebied Waterland aan het kabinet eerst nadere informatie gevraagd voordat de normale behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer een aanvang nam.

De PvdA-fractie acht het ook mogelijk om de termijn voor de minister om een voorstel aan de ministerraad te doen, te bekorten tot een derde. Uiteraard is in dit verband elke termijn of grens arbitrair. Maar aangezien gedeputeerde staten het kabinet steeds op de hoogte houden van de stand van zaken in het voortraject, hoeft men op het departement niet vanuit een blanco situatie te starten. Waar met dit voorstel meer ruimte wordt gegeven aan de initiatievere rol van Binnenlandse Zaken en daar stemt de fractie van de Partij van de Arbeid mee in en voelt de fractie wel wat voor de gedachte om de rol van de provincie bij grenscorrecties te versterken. Uit decentralisatieoogpunt en vanwege een versnelling en vereenvoudiging van kleine grenscorrecties, zoals bij bouwlocaties, stemt de PvdA-fractie in met het amendement van collega Hoekema om dat percentage te verhogen. Dat kan de wetgever ook ontlasten. Het amendement is medeondertekend door mijn fractie.

Naast regels voor een gemeentelijke herindeling zijn er regels voor een provinciale herindeling. De

laatste worden echter niet vaak toegepast. Hoe goed en rigoureuze provincies vaak weten waarom en hoe gemeenten moeten worden samengevoegd, over de eigen provinciegrenzen kijken en deze ter discussie durven te stellen is in provinciaal land een zeldzaam fenomeen. Zo mag de gemeente Oudewater van de provincie Utrecht niet naar de provincie Zuid-Holland en mag de gemeente Vianen niet de omgekeerde weg gaan. Hoe moeizaam en beperkt zijn de provinciale besturen van Gelderland en Utrecht niet omgegaan met een voorstel ter versterking van de gemeente Amersfoort omdat de provinciegrens in discussie kwam? Nee, met gemeentegrenzen weten de provincies wel raad, maar de eigen grenzen zijn zowat heilig verklaard. Heeft de staatssecretaris deze behoudzuchtige opstelling wel eens aan de orde gesteld in gesprekken met provinciale besturen of bij de gezamenlijke provincies, dus het IPO?

In het beleidskader gemeentelijke herindeling staat dat een gemeentelijke herindeling mede gericht dient te zijn op vermindering van intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Dat is op zichzelf een prachtige doelstelling. Maar ik geloof er niets van! In het recente rapport Samenwerking tussen decentrale overheden, dat twee, drie weken geleden is gepubliceerd, wordt ook aangegeven dat de directe gevolgen van gemeentelijke herindelingen op het aantal gemeenschappelijke regelingen buitengewoon gering is. Hoe een herindeling ook uitpakt, samenwerking tussen gemeenten blijft gewenst en noodzakelijk. De optimale schaal is per beleidsterrein verschillend en zelden in een vaste gemeentelijke schaal te vangen. Dit argument uit het beleidskader heeft dus naar het oordeel van de PvdA-fractie wel een zeer betrekkelijke betekenis. Kijkt de staatssecretaris daar anders tegenaan, mede in het licht van het recent gepubliceerde rapport?

De fractie van de PvdA gaat ervan uit dat met dit voorstel vooral een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling bij herindelingen zichtbaar wordt. Dat is een goede zaak. Onduidelijkheid over en een lange duur van de procedure is voor geen van de betrokkenen aantrekkelijk. Gemeentelijke herindeling gaat vaak met veel emoties gepaard en het

De Cloe

bereiken van consensus bij herindelings is veelal een utopie. De toename van vrijwillige herindeling op dit moment op verschillende plaatsen in het land is er echter een teken van dat men gezamenlijk eruit wil zien te komen.

Gemeentelijke herindeling is een aanvaardbaar bestuurlijk instrument. Bij gemeentelijke herindeling worden dorpen en gemeenschappen niet platgebrand, met de grond gelijkge maakt of van de kaart geveegd. Gemeentelijke herindeling moet echter niet tot een dogma worden verheven. Gemeentelijke herindeling is geen doel op zich. Maatwerk en differentiatie, bijvoorbeeld tussen gemeenten in stedelijke en landelijke gebieden, vormen voor de fractie van de Partij van de Arbeid een belangrijk uitgangspunt. De uitkomst moet altijd zijn dat er op termijn een beter bestuur voor de burgers ontstaat en dus dat de kwaliteit van het bestuur toeneemt. Met dit wetsvoorstel kan de procedure daartoe niet alleen worden verbeterd, maar waarschijnlijk ook worden verkort. Dit is een uitgangspunt dat de fractie van de Partij van de Arbeid van harte ondersteunt.

□

De heer **Van den Berg** (SGP):
Mijnheer de voorzitter! Ik spreek dit betoog ook uit namens de fractie van de RPF.

Het is nog niet zo heel lang geleden dat wij hier in de Kamer spraken over de Wet ARHI, die nu weer gewijzigd wordt. De tijd gaat snel. Het was 1990, maar ik herinner mij het debat nog levendig. Nu vinden weer aanpassingen plaats. Dan moet je natuurlijk wel goede argumenten hebben die aantonen dat de huidige procedure niet voldoet.

Ik keer even terug naar de behandeling van de Wet ARHI in 1990. Toen hebben wij een fundamentele discussie gevoerd, ook over de bestuurlijke organisatie uit een oogpunt van rechtsbescherming. Een van de centrale vragen was toen op welke wijze wij de overheden en de burgers die erbij betrokken zijn, beschermen tegen ingrepen in de bestuurlijke organisatie. Er moeten in dit proces checks and balances zijn.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat met het onderhavige voorstel de balans doorslaat naar de doelmatigheid ten koste van de

zorgvuldigheid. Wederom moeten de procedures worden versneld en de termijnen verkort. Dit kan hier en daar best nodig en mogelijk zijn; dat sluit ik niet uit. De vraag is echter waar de zorgvuldigheid blijft, zeker nu de laatste rest van een soort onafhankelijke toetsing van de zorgvuldigheid van het proces dreigt te verdwijnen.

Ik stel voorop dat het bij gemeentelijke herindeling altijd om zeer ingrijpende beslissingen gaat, waarbij veel burgers en instanties betrokken zijn. Dit geldt ook voor de overheden zelf. Ik heb altijd betoogd dat gemeenten geen willekeurige bestuurlijke eenheden vormen, die je naar gelang van de op dat moment heersende windrichting weer eens aanpast. Gemeenten hebben een eigen geschiedenis, een eigen identiteit. Hieraan moet recht worden gedaan en daarom moet de procedure zorgvuldig zijn.

Het is op zich goed dat er een wettelijke kader is waarin de procedurele stappen en de verantwoordelijkheden helder beschreven zijn. Zo'n wettelijke regeling is echter niet alleen een instrument tot verandering, maar ook een zekere waarborg. Een van de grondstellingen die ik op dit terrein altijd heb uitgesproken, is dat de bestuurlijke organisatie ook een zekere waarborg moet bieden. Deze moet je dan ook niet te snel en te gemakkelijk kunnen veranderen.

De wetswijziging die wij nu behandelen, ademt een beetje de geest: weg met allerlei ballast, het moet allemaal sneller kunnen, de minister moet kunnen ingrijpen en zelf initiatief kunnen nemen. Die zorgvuldigheid moet vervolgens worden bewaakt door de wetgever. Dan kan ik alleen maar zeggen, voorzitter, dat wij blij zijn dat wij nog een Eerste Kamer hebben die al meerdere malen herindelingen die door onze fractie hier steeds bestreden zijn, gelukkig in laatste instantie weer van tafel heeft gehaald. Dat is deze week gebleken met een herindeling waartegen onze fractie hier grote bezwaren had. Gelukkig bleken die bezwaren door een meerderheid aan de overzijde te worden gedeeld. Dat is in ieder geval enige troost. Overigens vindt mijn fractie dat van die zorgvuldigheid bij de politiek-bestuurlijke toetsing door deze Kamer, niet zoveel terecht komt. Politieke motieven, coalitieverhoudingen en noemt u maar op,

spelen een rol en dat heeft weinig te maken met zorgvuldigheid. Ik vind dat een ernstige zaak. Als ik gemeentebestuurders in het land spreek, zeker die van de kleinere gemeenten, dan hoor ik altijd de frustratie dat zij uiteindelijk de argumenten niet goed over tafel hebben kunnen brengen, dat daarvoor geen gelegenheid is geboden of dat die niet goed zijn meegewogen. Altijd zijn het weer de politieke coalitieverhoudingen en soms zelfs zeer onduidelijke motieven die uiteindelijk de doorslag geven. Ik geloof dus niet zoveel van de zorgvuldigheid die in het politieke proces zou moeten worden beschermd. Mijn fractie blijft hechten aan een vorm van meer onafhankelijke bescherming van de grote belangen die hierbij in het geding zijn, bescherming voor de burgers en instanties die de gevolgen ervan ondervinden, maar ook voor de overheden zelf die met opheffing bedreigd worden.

Dat wil niet zeggen dat er geen elementen in dit wetsvoorstel zitten die onze fracties wel aanspreken. Ik noem meer helderheid in de verantwoordelijkheidslijnen. Wij moeten vasthouden dat het gaat om een bevoegdheid van de wetgever. Ik stem daar hartelijk mee in. De verhalen over marginale toetsing hebben mij dan ook nooit aangesproken. In dat verband vind ik het een goede zaak wanneer de bevoegdheid op provinciaal niveau tot een adviesbevoegdheid wordt omgevormd. Dat spreekt mij vanuit die verantwoordelijkheidstoedeling wel aan. Overigens houdt het wel enige centralisatie in, waartegen wij weer wel bezwaren hebben.

Voorzitter! Ik kom nu toe aan de rechtsbescherming. Bij de behandeling van de Wet ARHI in 1990 is veel aandacht geschonken aan een bijzondere vorm van bescherming voor de procedurele belangen van gemeenten. Dat heeft vorm gekregen in de commissie van onafhankelijke deskundigen. Voor onze fractie was dat niet de meest optimale oplossing maar next best. Mijn fractie heeft in het verleden wel eens pleidooien gevoerd voor het verlenen van een specifieke rol aan de Raad van State. Ik geef toe dat het om staatsrechtelijke redenen erg moeilijk was. Ook de onafhankelijke rechter zou bijvoorbeeld in de procedurele toetsing een rol kunnen krijgen. Ik kom daar straks nog op terug. Maar

Van den Berg

de regering wilde daar toen niet van weten en zij wil dat nu ook niet. Als een na beste oplossing is daar toen die commissie van onafhankelijke deskundigen uit gekomen. Die commissie heeft goed werk gedaan. Er is een lijstje aan de stukken toegevoegd over de adviezen die deze commissie heeft uitgebracht, waarvoor dank, want ook mijn fractie had daarom gevraagd. Wij kunnen nu zien dat in een behoorlijk aantal gevallen deze commissie heeft moeten uitspreken dat er onzorgvuldigheden in de procedure zijn geweest. Onlangs gebeurde dat nog bij Tegelen-Venlo, een procedure die nog in behandeling is.

Voorzitter! Nu wordt gezegd dat die commissie moet verdwijnen en dat de behoorlijkheidstoetsing niet meer noodzakelijk wordt geacht. Hoezo niet meer noodzakelijk? Ik begrijp dat niet. Ik heb de argumentatie om deze commissie op te heffen, niet overtuigend in de stukken kunnen terugvinden. En nogmaals, die commissie was voor mij ook niet de meest optimale oplossing maar zij was er in ieder geval en zij had een onafhankelijke toetsende rol. Het is ook opvallend dat de commissie van deskundigen zelf allerminst overtuigd is van de noodzaak tot schrappen van de mogelijkheid van een behoorlijkheidstoetsing. De commissie ziet die mogelijkheid en die noodzaak wel. Waarom heeft de regering niet overwogen, wat de commissie zelf ook heeft gesuggereerd, om de commissie met een ruimere taakomschrijving te laten functioneren? De commissie zegt zelf dat zij nu om verkeerde motieven wordt opgeheven.

Daarnaast blijf ik van mening dat een rechterlijke toetsing van de zorgvuldigheid van de procedure door de onafhankelijke rechter, geenszins moet worden uitgesloten. Ik weet dat dit verschillende malen is geprobeerd en de rechter stelt zich, op zich terecht, terughoudend op. Ik begrijp niet waarom dit niet in ons stelsel zou passen en waarom niet de gemeente en de burger de mogelijkheid moet worden geboden om de gevoerde procedure van een onafhankelijke toetsing te voorzien. Daar hebben wij onze rechters voor. Ik zie niet in waarom dit staatsrechtelijk niet zou kunnen en ik begrijp de bezwaren daartegen dan ook niet. Ik wil heel nadrukkelijk naar de visie van de regering op dit punt vragen.

De heer **De Cloe** (PvdA): Volgens mij is in het verleden al eens een rechterlijke toetsing aan de orde geweest. Als ik redelijk geïnformeerd ben, staat het ook deze week op de rol: de gemeente Tegelen versus provinciaal bestuur Limburg. Wij wachten de uitkomst met interesse af. Maar in het verleden is het dus al aan de orde geweest en heeft het niet die werking gekregen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Misschien begrijpt u mij verkeerd. Natuurlijk wordt de rechter nu ook benaderd. Staphorst versus Drenthe is ook een bekend voorbeeld. Maar de rechter stelt zich op dat punt zeer terughoudend op. Met een uitdrukkelijke wettelijke bepaling dat de rechter bevoegd wordt verklaard om een zorgvuldigheidstoetsing te verrichten, ontstaat natuurlijk een heel andere situatie. Dat bepleit ik. Dan ligt de zaak anders. Ik wacht een reactie op deze aspecten, die voor ons zwaar wegen bij de beoordeling van het wetsvoorstel, gaarne af.

Dan kom ik te spreken over de provinciale adviesbevoegdheid. In de stukken wordt er de nadruk op gelegd dat de wetgever een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het regelen van de herindeling. Die stelling deel ik, zoals ik al heb gezegd. Daarom is een marginale toetsing niet aan de orde. Wel moet het herindelingsadvies ± die benaming vind ik inderdaad beter ± voor de wetgever een zwaarwegend belang hebben. Decentraal kan de situatie vaak beter worden ingeschat dan centraal. Ook de voorbereiding door de provincie past goed in deze benadering. Dit beleid moet zo decentraal mogelijk plaatsvinden.

Er liggen overigens amendementen die betrekking hebben op de rol van de provincie. Mijn fractie vindt dat de betrokkenheid van provinciale staten als hoogste bestuursorgaan van de provincie groot moet zijn, gezien het belang van deze materie voor het totale provinciale beleid. De provincie heeft ook andere verantwoordelijkheden op het gebied van de bestuurlijke organisatie. Ik denk aan de WGR. Wij menen dan ook dat provinciale staten dit advies zouden moeten uitbrengen. Wij ondersteunen derhalve het amendement van collega Remkes op stuk nr. 9.

Voorzitter! Dan kom ik te spreken over de initiatieven van de minister in relatie met de decentralisatie. Ik ben van mening dat er een mogelijk-

heid moet zijn voor de minister om zelf initiatieven te nemen, ook gezien de staatsrechtelijke verantwoordelijkheden op dit terrein. Voorbereiding moet zoveel mogelijk decentraal plaatsvinden, vanwege het inzicht in de bestuurlijke verhoudingen en de bestaande knelpunten. Maar er moet een mogelijkheid zijn om een initiatief op centraal niveau te nemen. Die gedachte onderstreep ik. Ik heb wat navraag gedaan en de praktijk van de achterliggende jaren heeft uitgewezen dat de minister tot nu toe slechts in drie gevallen, op een totaal van ongeveer zestig, het initiatief tot herindeling heeft genomen. De voorbereiding vindt in het algemeen decentraal plaats. Als ik het goed heb begrepen, wordt in het wetsvoorstel slechts de mogelijkheid opengehouden dat de minister de provincie uitnodigt, waarna de herindelingsprocedure start. Ik vind dat te mager. Ik ben ervoor dat er een mogelijkheid is voor de minister om zelf het initiatief te nemen voor een procedure. Maar gelet op de lijnen die ik zojuist uiteen heb gezet, betreffende een zo groot mogelijke decentrale opbouw, zou de staatssecretaris eerst de provincie moeten uitnodigen om het initiatief te nemen. Gaat de provincie daar niet op in, dan is de staatssecretaris gerechtigd om in te grijpen. Een dergelijke uitnodiging is bekend in dit soort bestuurlijke verhoudingen. Daarom pleit ik voor de verplichting voor de minister om, voordat het initiatief op centraal niveau wordt genomen, overleg te plegen met de provincie en een uitnodiging voor te leggen aan de provincie. Ik heb zojuist een amendement onder ogen gekregen van de fracties van het CDA en het GPV. Men zal begrijpen dat ik dit amendement zeer positief tegemoet kan treden. Ik verneem graag de reactie van de staatssecretaris op dit punt.

Voorzitter! Dan kom ik bij een punt waarvan mijn fractie nog niet overtuigd is, namelijk de plaats van deze bepalingen. Ik blijf op het standpunt staan dat de Gemeentewet, als de organieke wet en als de basiswet voor ons gemeentelijke bestel, ook de bepalingen moet bevatten die het voortbestaan en het opheffen van gemeenten regelen. Dat is voor mij een wezenlijke notie van deze voor het gemeentelijk bestaan zo belangrijke wet. Dat geldt ook voor de Provinciewet. Ik ben niet overtuigd van de argumenten om dat

Van den Berg

niet meer te doen. Wij hebben destijds een keuze moeten maken met betrekking tot de kernbepalingen. Vanuit een oogpunt van een goede inrichting van onze wetgeving betreur ik de keuze om deze bepalingen nu uit de Gemeentewet en Provinciewet te halen. Ik beseft heel wel dat dit aan de staatsrechtelijke positie en aan de geldigheid van de bepalingen niets verandert, maar het gaat om je visie op deze organieke wetten, de Gemeentewet, de Provinciewet en in zeker zin ook de Waterschapswet. Ik vind het jammer dat deze keuze is gemaakt. De argumenten daarvoor vind ik ook niet overtuigend.

Wij stemmen in met de aanscherping van de toezichtsbepalingen. Ik heb steeds gezegd dat daar in dit geval goede redenen voor zijn.

Ik rond af. Onze fracties hebben nogal wat kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Twee zaken zijn voor ons cruciaal. In de eerste plaats hebben wij kritiek op de centralisatie die erin zit en daarmee op de vormgeving van het initiatiefrecht van de minister. Wij zijn van mening dat daar op zijn minst de uitnodigingsfiguur tussen moet komen. Ons tweede zware punt betreft de bescherming van de gemeenten, vanwege het weghalen van de laatste onafhankelijke toetsing. Daar komt niets voor in de plaats. Wij betreuren dit, want dat zal het draagvlak voor de gemeentelijke herindeling bij de gemeenten ook niet vergroten. Men moet toch ergens met zijn problemen en bezwaren, ook vanuit die onafhankelijke toetsing, terecht kunnen. Ik moet zeggen, wellicht door enige ervaring wijs geworden, dat ik van de politieke afweging van deze zorgvuldigheidsaspecten geen al te hoge pet op heb. Daar heb ik in de praktijk te veel van meegemaakt. Met name op deze punten verneem ik graag de visie van de regering. Op dit moment zijn onze fracties nog niet toe aan het betuigen van hun instemming met dit wetsvoorstel. De regering zal eerst met degelijke argumenten op de door mij genoemde punten moeten komen.

De heer **Remkes** (VVD): Voorzitter! Vanuit de herindelingspraktijk van de afgelopen jaren kan de fractie van de VVD met de hoofdlijnen van het

wetsvoorstel instemmen. Het irriteert mij wel dat op het laatste moment allerlei nota's van wijziging als warme broodjes over de toonbank gaan. Ik vind dat niet de meest zorgvuldige gang van zaken. Ik stel het op prijs als dit soort zaken in de toekomst in een wat eerdere fase wordt gepresenteerd.

Mijn fractie steunt het wetsvoorstel vanuit een aantal overwegingen. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de lengte van de procedure en het aantal beslismomenten moeten worden teruggebracht en dat dit een van de hoofdmotieven van dit voorstel is. Toen de huidige wet hier destijds aan de orde was, ging het belangrijkste discussiepunt ook over de vraag wanneer er sprake is van een goed evenwicht tussen snelheid en zorgvuldigheid. Wij hebben op grond van de ervaringen van de afgelopen jaren de indruk dat de bestaande procedure is doorgeschooten in de richting van "vermeende zorgvuldigheid". Er wordt nu voorgesteld om de lengte van de procedure beperkt terug te brengen. Met de heer Van den Berg onderken ik dat als je met gemeentebestuurders spreekt, terugblikkend op een bepaald herindelingsgeval, je soms hoort dat er onvoldoende naar hen is geluisterd. Ik ben echter van mening, als ik de intensiteit van de gesprekken over de herindelingskwesaties met gemeentebestuurders, ook vanuit deze Kamer, tot mij door laat dringen, dat daar niet of nauwelijks sprake van is. Ik ben er op grond van de ervaringen van overtuigd dat deze Kamer op zichzelf dat soort processen buitengewoon consciëntieus benadert en dat zij goed luistert naar gemeentebestuurders. Het is dan natuurlijk niet zo, dat men altijd zijn zin krijgt. Als je met gemeentebestuurders doorpraat, klinkt daar ook iets door in de trant van wat Johan van Oldenbarnevelt heeft verwoord, namelijk: maak het kort, vanuit een oogpunt van duidelijkheid in de richting van de gemeentebestuurders en de burgers.

De heer **Van den Berg** (SGP): Natuurlijk kunnen gemeenten niet altijd gelijk krijgen; dat zeg ik ook niet en ik geef gemeenten ook niet altijd gelijk. De heer Remkes zal echter toch niet willen ontkennen dat ook in discussies in deze Kamer niet altijd de echt inhoudelijke argumenten de doorslag blijken te geven,

maar bijvoorbeeld coalitie-verhoudingen. De voorbeelden kent de heer Remkes net zo goed als ik.

De heer **Remkes** (VVD): Ja, en mijn stelling is dat dit dus onontkoombaar is. Er zal door deze Kamer altijd een besluit genomen moeten worden en er zal altijd een bepaalde meerderheid georganiseerd moeten worden. Dat blijft zo met een commissie-Van Splunder en dat blijft zo zonder een commissie-Van Splunder. De heer Van den Berg heeft gewezen op ervaringen van de afgelopen jaren waaruit naar zijn mening blijkt dat er sprake is geweest van onzorgvuldig handelen. Welnu, we hebben de afgelopen jaren de commissie-Van Splunder gehad. Die heeft dat dus kennelijk niet kunnen verhinderen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Dat begrijp ik niet helemaal. Die commissie heeft, de procedure toetsend, een aantal malen geconstateerd dat er onzorgvuldig is gehandeld. Dat bewijst dus dat er inderdaad onzorgvuldigheden zijn. Dan kunt u niet zeggen: dat hebben ze niet kunnen voorkomen, dus dat moeten we dan maar accepteren.

De heer **Remkes** (VVD): In een zeer beperkt aantal gevallen klopt dat. Het lijstje waarnaar de fractie van de PvdA heeft gevraagd en dat als bijlage is gevoegd bij de nota naar aanleiding van het verslag, onderstreept dat ook. Mijn stelling is dat elementen van zorgvuldigheid zeer nadrukkelijk meegewogen moeten worden door deze Kamer. Als het hier al niet gebeurt ± ik vind dat dit hier een belangrijke rol zou moeten spelen ± dan gebeurt dat zeker aan de overzijde van het Binnenhof.

De heer **De Cloe** (PvdA): Als het aan de overzijde gebeurt, kan het ertoe leiden dat het wetsvoorstel wordt verworpen. Zorgvuldigheid kan bijvoorbeeld leiden tot het aanbrennen van bepaalde kleine correcties. Dat doen wij hier ook. Dan komen ze soms als warme broodjes snel binnen, maar dat is beter dan bij wijze van spreken alleen maar iets verwerpen of aannemen, want die mogelijkheid is er aan de overkant.

De heer **Remkes** (VVD): Dat zou er alleen maar toe moeten leiden dat om dat te voorkomen, deze Kamer ook die elementen van zorgvuldigheid zeer nauwkeurig in het oog

Remkes

houdt. Collega De Cloe heeft gelijk dat wij niet voor niets een stelsel van twee Kamers hebben. In een enkel geval, zoals het geval Uden, Boekel en Veghel, kan dat tot verwerping van een wetsvoorstel leiden.

Voorzitter! De schaduwzijden van veel besismomenten is ook dat er iedere keer bij iedere afzonderlijke beslissing verwachtingen worden gewekt bij burgers en gemeente-bestuurders, verwachtingen die in heel veel opzichten niet gehonoreerd kunnen worden.

De tweede invalshoek van het wetsvoorstel betreft de onduidelijke regeling van de verantwoordelijkheden. Wat betreft de VVD-fractie vraagt dat om verduidelijking. Ik wil er geen misverstand over laten bestaan: naar het oordeel van de VVD-fractie is de wetgever eenduidig verantwoordelijk voor herindeling en rust het primaat derhalve ook hier. Zo zeg ik dat ook in de richting van de fractie van het CDA die dat punt in het verslag heeft aangevoerd.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Misschien kan de heer Remkes verduidelijken wat hij onder het primaat verstaat.

De heer **Remkes** (VVD): Dat de besluitvorming hier en nergens anders plaatsvindt.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): De uiteindelijke besluitvorming vindt hier plaats. Daarin heeft de heer Remkes gelijk. Op dat punt vindt hij de CDA-fractie aan zijn zijde. Wat betreft de start van de procedures is de CDA-fractie van mening \pm dat staat ook in het verslag \pm dat het primaat bij de provincies rust. Lukt dat om welke reden dan ook niet, dan komt de staatssecretaris of het kabinet in beeld. Dat is iets wat ik straks overigens nog graag nader wil toelichten.

De heer **Remkes** (VVD): Laat ik er dan nog een element aan toe voegen. Het CDA-Tweede-Kamerlid Van der Heijden heeft in een van de Rotterdamdebatten de staatssecretaris en de minister vrij nadrukkelijk aangesproken op het duidelijker nemen van eigen verantwoordelijkheid en op het spelen van een grotere sturende rol van de rijksoverheid in dit soort processen. Wil je dat kunnen waarmaken, dan zal de rol van de rijksoverheid bij het nemen van initiatieven duidelijker

geprononceerd moeten worden, en wel duidelijker dan in de huidige wet het geval is.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Het gaat om de verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, de rijksoverheid, is een andere dan die van de provincie. In onze optiek moet de start van de herindelingsprocedure bij de provincie liggen. Er kunnen zich problemen voordoen. Straks wil ik graag uitleggen waarom ik daarbij pleit voor een geclausuleerde bevoegdheid van de rijksoverheid en niet voor een ongeclausuleerde bevoegdheid.

De heer **Remkes** (VVD): Ik zal hier straks bij de behandeling van dit punt nog iets over zeggen.

Voorzitter! Ik ben het met collega Van der Hoeven eens, dat de rol van de provincie belangrijk is. Ik zou de laatste zijn om dat te ontkennen. Het product dat wordt afgeleverd is echter niet meer en niet minder dan een advies. Ik zeg daar wel bij \pm dat is een politieke wegging \pm dat het provinciale advies voor de VVD-fractie een belangrijk oriëntatiepunt blijft bij de beoordeling van wetgeving. In de fractie hebben wij op dit punt geworsteld met de vraag of niet eenduidiger voor een rijksoverheid gekozen had moeten worden. Ik zeg dit omdat wij in het algemeen niet echt gecharmeerd zijn van een adviesrol van de provinciale besturen voor de rijksoverheid. Ik zeg het even heel onorthodox: de provincie als een soort hulpstaatssecretaris. Die rol spreekt ons niet aan. De andere kant van deze medaille, het helemaal schrappen van die provinciale rol \pm de situatie "over u en zonder u" \pm gaat ons echter te ver. Het gaat om provinciaal grondgebied. De provincie kan wellicht beter dan het Rijk regionaal maatwerk leveren. Daarover kun je best met elkaar praten. Wij zijn in onze eindbeoordeling tot de conclusie gekomen dat het wetsvoorstel in dat opzicht een redelijk evenwicht kent.

De heer **Hoekema** (D66): De heer Remkes kent de provinciewereld goed. Kan hij toelichten waarom hij de provincie de kwalificatie hulpstaatssecretaris geeft? Trekt hij die conclusie op grond van de ervaringen uit het verleden? Zegt hij in feite dat die rol met dit wetsvoor-

stel anders wordt? Worden de provincies dan hulpambtenaren? Komt er dan een zuiverder adviesrol? Hoe komt hij tot die kwalificatie?

De heer **Remkes** (VVD): Ik kom tot die kwalificatie vanuit de stelling dat je in het binnenlands bestuur zoveel mogelijk tot een eenduidige toewijzing van taken en verantwoordelijkheden moet komen. De provincie in de rol van een soort hulpstaatssecretaris \pm het uit mogen brengen van adviezen \pm verdraagt zich moeilijk met die stelling. Ik realiseer mij wel dat je zo af en toe op heel praktische gronden concessies aan je uitgangspunten moet kunnen doen.

De heer **Hoekema** (D66): Als de crux van dit wetsvoorstel is dat er geen ontwerpregeling van de provincie naar de wetgever gaat, maar een advies, dan vraag ik mij af hoe het bezwaar van de heer Remkes nog overeind staat, want wat moet de provincie in zijn visie dan nog wel doen? Als het advies niet meer kan worden uitgebracht, blijft er wel weinig over.

De heer **Remkes** (VVD): Mijn stelling is breder en heeft betrekking op de totale inrichting van het binnenlands bestuur. Ik wil de stelling in feite graag toepassen op dit onderwerp. Ik heb in het verleden bij een concreet herindelingsgeval wel eens gezegd dat je eigenlijk zou moeten kiezen: of je laat het over aan de provincies \pm maar dat verhoudt zich niet met de Grondwet \pm en daar wordt dan eenduidig de verantwoordelijkheid gelegd, of je legt veel duidelijker vast dat het Rijk de eindverantwoordelijkheid heeft. Wees daar echter duidelijk in. Ik heb het dilemma net geschetst en ik heb ook aangegeven waarom wij met de keuzen die in het wetsvoorstel zijn gedaan, kunnen instemmen, maar ik wil die kanttekening er wel bij gemaakt hebben.

Voorzitter! Voor onze fractie is het overigens wel de vraag of het zo wenselijk is dat het provinciale advies meer dan een variant kan bevatten. Het kan wel. Ik wil daarin echter geen uitnodiging lezen aan de provincies om dat daadwerkelijk te doen. Soms zou dat tot politiek vluchtgedrag kunnen leiden.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Kan de heer Remkes

Remkes

aangeven op welke manier hij dat politieke vluchtgedrag van de provincie denkt te vermijden als hij de zinsnede in de wet, de kanbepaling, handhaaft?

De heer **Remkes** (VVD): Ik heb het amendement van collega Van der Hoeven gezien. Wij zullen na het antwoord van de staatssecretaris gehoord te hebben, dat amendement zorgvuldig bekijken.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat is geen antwoord op mijn vraag.

De heer **Remkes** (VVD): Mevrouw Van der Hoeven vraagt nu mijn steun voor haar amendement. Dat is een moment te vroeg.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat weet ik. Ik ken de heer Remkes langer dan vandaag. Mijn vraag is op welke manier hij denkt die vluchtweg te voorkomen. Ik vraag hem niet voor mijn amendement te stemmen. Dat vraag ik hem straks misschien.

De heer **Remkes** (VVD): In absolute zin kun je vluchtgedrag niet voorkomen. Provincies hebben ook in de bestaande situatie de mogelijkheid verschillende varianten aan te geven. Omdat vluchtgedrag in absolute zin niet voorkomen kan worden, zeg ik dit. Ik verwacht dat de staatssecretaris in zal gaan op het feit dat uit deze Kamerdiscussie blijkt dat door provincies eenduidig de conclusie getrokken zou moeten worden dat dergelijk gedrag alhier niet op prijs gesteld wordt.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik wacht het stemgedrag van de heer Remkes af.

De heer **Remkes** (VVD): Voorzitter! Een ander punt is het opruimen van de belemmeringen die de minister van Binnenlandse Zaken op dit ogenblik heeft, om zelf initiatieven te nemen en het mogelijk te maken dat naast de provinciale initiatieven ook het Rijk het initiatief tot herindeling neemt. Wij zijn bij de behandeling van de interim-wet Rotterdam opnieuw overtuigd geraakt van de noodzaak van deze regeling. Er heeft zich toen een interruptiedebatje voorgedaan over de vraag wat de ARHI-procedure eigenlijk precies voorstelde. Op grond van dat soort ervaringen vind ik het wenselijk dat het Rijk, naast de provincies, een

initiatiefnemende rol krijgt. Dat vindt plaats onder parlementaire controle en daar is niets mis mee.

Ik wil vervolgens iets zeggen over de commissie van onafhankelijke deskundigen. In feite heb ik daar zojuist al iets over gezegd tegen de heer Van den Berg. Bij de behandeling in 1990 is reeds door onze fractie in de Tweede Kamer gepleit voor het schrappen van deze commissie. Het zal dan ook niet verbazen dat wij het nu van harte eens zijn met het voorstel op dit punt. Wij hebben uit het overzicht de conclusie getrokken dat de meerwaarde de afgelopen jaren tamelijk beperkt is geweest. Wij hebben over het algemeen ook niet zo'n behoefte aan wat ik zou willen noemen schuilkelders voor wat een eigen zelfstandige politiek-bestuurlijke afweging in deze Kamer behoort te zijn. Het bestaan van zo'n commissie van onafhankelijke deskundigen suggereert in meer dan een opzicht een schijnonafhankelijkheid die op geen enkele wijze waargemaakt kan worden en die ook verwachtingen kan wekken. Ik herhaal dat de wetgever die zorgvuldigheid als belangrijk toetspunt dient te hanteren. Dat geldt in het voortraject ook voor de staatssecretaris.

Over het versterken van het financiële toezicht van de provincies, met name om het verschijnsel potverteren te voorkomen, kan ik kort zijn. Gezien de herindelingspraktijk is daar in sommige gevallen aanleiding toe. Het is dus een uitstekend voorstel. Hetzelfde geldt, wat mij betreft, voor het schrappen van de herindelingsartikelen uit de Provincie- en de Gemeentewet. Ook daar heeft onze toenmalige fractie in de Tweede Kamer in 1990 stelling in genomen. Dat is toen al door onze fractie bepleit.

Voorzitter! Dat waren de punten van het voorstel waarmee onze fractie kan instemmen. Met betrekking tot een drietal onderwerpen denken wij een slag anders dan de staatssecretaris en dat is tot uitdrukking gekomen in het amendement dat ik samen met een aantal collega's heb ingediend.

Ik noem allereerst het voorstel om GS verantwoordelijk te laten zijn voor het advies. Daar worden dan als argumenten voor aangevoerd: de termijnen plus de beslismomenten en de overweging om het adviserende karakter te benadrukken. Er moet worden afgewogen wat uit een

oogpunt van democratische legitimatie wenselijk is. Als je vindt dat de provincies in deze procedure een belangrijke verantwoordelijkheid horen te houden, dan moet je ook eenduidig kiezen voor het leggen van die besluitvormende verantwoordelijkheid bij het hoogste orgaan in de provincie. En dat is niet het college van gedeputeerde staten, zoals de staatssecretaris weet, maar dat zijn provinciale staten. Daar ligt het politieke primaat en provinciale staten horen dan ook verantwoordelijk te zijn voor het advies. Zo is het ook op enkele andere beleids-terreinen. In de praktijk zal een college van GS in vrijwel alle gevallen de staten daar dan ook op enigerlei wijze bij betrekken. Ik voel overigens niet voor het amendement van collega Schutte. Hij plaatst provinciale staten in een soort adviesrol in de richting van gedeputeerde staten, en dat lijkt mij de zaak op z'n kop zetten.

De heer **Schutte** (GPV): Zal dat dan wezenlijk anders zijn in de gedachtegang die de staatssecretaris in haar wetsvoorstel heeft verwoord, waarbij zij er ook van uitgaat dat provinciale staten daar op enigerlei wijze bij betrokken zullen worden?

De heer **Remkes** (VVD): Wij hebben het amendement niet voor niets ingediend. Wij hebben de overtuiging dat je dat duidelijker moet regelen. Daarom moet in de wet vastgelegd worden dat die bevoegdheid toekomt aan provinciale staten en niet aan gedeputeerde staten. Immers, ook als het amendement-Schutte zou worden aangenomen, houden GS die uiteindelijke verantwoordelijkheid en moeten de staten maar afwachten wat er met hun advies gebeurt. Ik geef de heer Schutte onmiddellijk toe dat de situatie van een afwijkend voorstel van GS in de richting van het Rijk een politieke theorie zal zijn. Dat ligt in de praktijk natuurlijk in elkaars verlengde. Dan is mijn vraag echter: waarom regel je het gewoon niet op een duidelijke wijze in de wet?

De heer **Schutte** (GPV): Ik zal in mijn eerste termijn ook nog een paar aspecten noemen. Dan kunnen wij er misschien nog een aardige discussie over voeren.

De heer **Remkes** (VVD): Voorzitter! Wij zijn dus van opvatting dat de

Remkes

adviezen aan waarde winnen als je die door provinciale staten laat opstellen.

Mijn tweede punt is de termijn voor de toezending aan de minister-raad. Collega de Cloe heeft een amendement ingediend om die terug te brengen naar vier maanden. Dat lijkt ons, zeker bij een slagvaardige staatssecretaris als deze, een mooie termijn. Dat moet kunnen.

In de derde plaats noem ik het versterken van de posities van de gemeenten en de provincies bij grenscorrecties. De staatssecretaris zegt in de nota naar aanleiding van het verslag dat de wetgever verantwoordelijk dient te zijn voor de bestuurlijke inrichting. Zij wijst daarbij op artikel 123 van de Grondwet. Er wordt echter tegelijkertijd in de nota naar aanleiding van het verslag gezegd dat ieder percentage arbitrair is. Wij denken dat, wil je dat percentage wat oprekken, 15% nog redelijk past in het uitgangspunt zoals ik dat net gememoreerd heb. Het percentage van 15 staat daar dus niet op gespannen voet mee. Het voordeel kan zijn dat je provincies op deze wijze wat beter in de gelegenheid stelt om hun rol en verantwoordelijkheid als gebiedsregisseur te versterken. Mijn fractie is daarvan een hartelijk voorstander.

Voorzitter! Mij is gemeld dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag over het meetmoment. Wordt er gemeten als de procedure is afgerond of bij de start van de procedure?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Als het meetmoment aan het begin van de procedure wordt gelegd, dan gaat het over andere aantallen bewoners dan in het geval het meetmoment aan het einde van de procedure wordt gelegd. Komt daardoor het amendement inzake die 10% en 15% niet in een ander daglicht te staan?

De heer **Remkes** (VVD): Ik stel de vraag niet voor niets. Ik wil hierop een antwoord hebben omdat dit soort onduidelijkheden niet mag bestaan.

De heer **De Cloe** (PvdA): Als je zo'n procedure start, ga je uit van de situatie zoals die er op dat moment is. Van die getallen moet dan worden uitgegaan.

De heer **Remkes** (VVD): Er moet niet meer achter mijn vraagstelling worden gezocht dan erin zit. Ik stel de vraag op grond van signalen die ik heb gekregen. Ik heb hierover graag duidelijkheid.

Voorzitter! Ik heb nog een ander punt dat mij uit de praktijk wordt gemeld. In de situatie waarin een interprovinciale commissie heeft gefunctioneerd, zijn bepaalde aanbevelingen gedaan. Als beide staten \pm naar het oordeel van de staatssecretaris beide colleges van gedeputeerde staten \pm alsnog niet tot overeenstemming komen zou de procedure opnieuw moeten worden gestart. Dat is een ernstig probleem in de bestaande praktijk. Ik ben ervan uitgegaan, gelet op de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken, dat dit soort zaken zich niet meer zal voordoen. Via een door de staatssecretaris te nemen initiatief kan dit worden opgelost.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Nog maar kort na de laatste wijziging van de Wet algemene regels herindeling in 1994 bespreken we vandaag opnieuw een voorstel tot structurele verandering van de herindelingsprocedure. De achtergrond daarvan laat zich raden. Sinds het opstellen van het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling in 1995 is de discussie over de aard van het provinciale advies binnen en buiten de Kamer opnieuw gevoerd, met name naar aanleiding van de herindelingen in Brabant en Drenthe. De stellingname van de staatssecretaris was duidelijk. Zij meent dat ze onder de huidige wet kan ingrijpen in de voorstellen van de provincie als die niet passen binnen het rijksbeleid. De wetgever houdt haars inziens onder alle omstandigheden de volledige eindverantwoordelijkheid voor de gemeentelijke herindeling, ook wanneer de provinciale voorstellen onder de werking van het oude beleidskader herindeling tot stand zijn gekomen. Formeel heeft zij een punt maar materieel ligt het dunkt mij genuanceerder. De huidige Wet ARHI kent immers een zware legislatieve rol toe aan provinciale staten en het resultaat van het lokale en provinciale overleg wordt neergelegd in een ontwerpregeling. Van zo'n verdeling van verantwoordelijkheden gaat op z'n minst een

signaal richting wetgever uit om het resultaat, als het even kan te accepteren. Dit kan spanning opleveren met de eindverantwoordelijkheid van de wetgever.

Verheldering van verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten is dan een goede zaak. Ook een verdere stroomlijning van de huidige regeling voor herindeling valt goed te verdedigen, gelet op de vaak lange duur van herindelingsprocedures en de daarmee gepaard gaande onzekerheid voor betrokken bestuurders en burgers. Het versterken van de rol van de wetgever is tegen die achtergrond dan ook verdedigbaar.

Het versterken van de centrale regie van de rijksoverheid moet echter wel plaatsvinden met inachtneming van de politiek-bestuurlijke verhoudingen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Op dit punt schiet het voorstel te ver door. Het formeel buitenspel zetten van provinciale staten bij de voorbereiding van het herindelingsadvies van de provincie gaat voorbij aan het belang dat moet worden gehecht aan de inhoud en de kwaliteit van het provinciale advies, alsmede het politiek-bestuurlijke draagvlak dat daarvoor bestaat. Uiteindelijk vertegenwoordigen provinciale staten de provinciale bevolking en beschikken gedeputeerde staten alleen over een indirecte legitimatie. Bovendien kunnen de politieke verhoudingen binnen beide colleges verschillend zijn. Het is dan ook in de praktijk niet goed denkbaar dat gedeputeerde staten zonder betrokkenheid van provinciale staten het herindelingsadvies aan de minister van Binnenlandse Zaken zouden zenden. Ook IPO en VNG stellen zich op dat standpunt. Ik heb daarom een amendement ingediend, beogende om dat wat logisch is, ook feitelijk voor te schrijven. Het wil enerzijds recht doen aan het primaat van de wetgever door de adviesbevoegdheid bij gedeputeerde staten te laten en anderzijds gedeputeerde staten verplichten tot het voeren van overleg met provinciale staten over het herindelingsadvies. Als dat in de wet staat, kan over de positie van provinciale staten geen twijfel bestaan. Het gevoel van provinciale staten over het conceptadvies zou dan in het advies kunnen doorklinken, al dan niet in de vorm

Schutte

van een of meer herindelingsvarianten.

De vier grootste fracties gaan in hun amendement nog een stap verder. In hun benadering hebben op provinciaal niveau niet gedeputeerde staten maar provinciale staten het laatste woord. Voor mij is dit een bespreekbare optie, maar ik constateer wel dat dit voorstel een kern van het wetsvoorstel raakt en mijns inziens op wat gespannen voet staat met de door de staatssecretaris gewenste versterking van het primaat van de wetgever en met haar visie op een gewenste verheldering van de afbakening van bevoegdheden tussen provincie en wetgever. Ik zou van de verschillende ondertekenaars van het amendement wel eens willen horen welk effect zij met dit amendement beogen op de rol van de wetgever. De verschillende ondertekenaars oordelen blijkens hun inbreng in het verslag verschillend over de noodzaak, de rol van de wetgever via dit wetsvoorstel te verhelderen. Zo delen de coalitiefracties het standpunt van de regering dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse organen duidelijker moeten worden afgebakend. De CDA-fractie daarentegen vindt de huidige regeling op dit punt volstrekt helder. Nu de vier fracties hand in hand voorstellen om de bevoegdheden op provinciaal niveau anders te verdelen en daarbij een van de kernpunten van het wetsvoorstel voor een deel terug te draaien, heb ik behoefte aan duidelijkheid over de strekking van het gezamenlijke amendement. Willen zij met hun amendement het gewicht van het provinciale advies ten opzichte van de minister en de Kamer versterken, waardoor wij ook in de toekomst discussies zullen houden over de mate van beleidsvrijheid van regering en Kamer om af te wijken van het provinciale advies, of beoogt elk van de ondertekenaars niet meer dan een betere regeling van de interne verhoudingen tussen de provinciale bestuursorganen?

De heer **De Cloe** (PvdA): U stelt een wat ondeugende vraag, gezien mijn inbreng. Ik heb heel uitdrukkelijk gemeld dat wij, in tegenstelling tot het CDA zoals blijkt uit de opmerkingen van die kant in het verslag, met de huidige procedure minder tevreden zijn. Kamer en regering zijn verantwoordelijk voor het proces.

Dat verschil kunt u halen uit de inbreng voor het verslag.

Verder gaat het uitdrukkelijk om een adviesbevoegdheid. Die bevoegdheid van provinciale staten komt er, zoals het kabinet heeft toegelicht in de memorie van toelichting en in het verslag, in de praktijk op neer dat fatsoenlijke gedeputeerde staten altijd in overleg zullen treden met provinciale staten. U stelt het zelf ook voor, sterker nog, u stelt het in feite verplicht. Als je het daarmee eens ben, en dat bent u, kun je het hoogste orgaan die beslissing laten nemen en daardoor het advies laten vaststellen. Dat is de weg die de PvdA kiest, waarbij de eindverantwoordelijkheid heel duidelijk bij de Kamer ligt.

De heer **Schutte** (GPV): Dank voor deze bevestiging. Er is een amendement gekomen van vier fracties die vanuit een verschillende uitgangspositie gestart zijn bij de beantwoording van de vraag of het nodig is om te komen tot een verheldering. Er is nu gelegenheid om duidelijk te maken of wij met elkaar hetzelfde bedoelen.

De heer **De Cloe** (PvdA): Wellicht zou, als u eerder was geweest met het indienen van een amendement dan wij, mevrouw Van der Hoeven uw amendement hebben ondersteund.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Daar kan ik een heel simpel antwoord op geven. Ik had een amendement klaarliggen. Als je constateert dat je eigen amendement overeenkomt met een reeds ingediend amendement, moet je daar aansluiting bij zoeken. Ik moet eerlijk zeggen dat ik het wel aardig vond dat de drie paarse collega's dit amendement indienden, want het amendement betrof juist datgene waarom de CDA-fractie niet alleen in het verslag maar ook bij de behandeling van de vorige begroting gevraagd heeft. Het kwam dus perfect aan onze wensen tegemoet.

De heer **Schutte** (GPV): Wat is dan de betekenis van de medeondertekening van dit amendement door mevrouw Van der Hoeven tegen de achtergrond van de inbreng van de CDA-fractie in het verslag, waarin gesteld is: wat ons betreft, is het helemaal niet nodig op dit onderdeel, want de verdeling van de

verantwoordelijkheden is volstrekt helder?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Exact, en om die reden moet je ervoor zorgen dat de verantwoordelijkheid van provinciale staten in de wet verankerd wordt, net zoals nu. De tweede reden om dit voorstel mede te ondertekenen was voor ons dat daarmee een heldere toedeling van verantwoordelijkheden op provinciaal niveau aan de ene kant en op rijksniveau aan de andere kant ontstaat. En om maar meteen nog een misverstand weg te werken, als wij spreken over het primaat van de provincie, gaat het ons om het leggen van het initiatief bij de provincie. Het zal duidelijk zijn dat de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke beslissing bij deze Kamer en in tweede instantie bij de Eerste Kamer berust. Daarover wil ik geen enkel misverstand laten bestaan.

De heer **Schutte** (GPV): Maar het blijft toch uw standpunt dat het wetsvoorstel als zodanig niet nodig zou zijn geweest om de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincie helder te maken.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Op dat punt zou het niet nodig geweest zijn; dat is ook de reden waarom wij dit onderdeel opnieuw in de wet hebben ingebracht. Het wetsvoorstel is wel nodig voor het bekorten van de termijnen en het stroomlijnen van de procedures. Ik zal daar zo dadelijk nog wel op ingaan.

De heer **Schutte** (GPV): Goed, ik ben benieuwd wat de staatssecretaris ervan vindt op basis van haar oogmerken om dit wetsvoorstel in te dienen.

De coalitiefracties hebben op stuk nr. 14 voorgesteld de mogelijkheden van provinciale staten om zelf grenscorrecties af te handelen te verruimen. Ik zie eerlijk gezegd niet zoveel voordeel in een verhoging van het percentage van 10 naar 15. Ik heb overigens wel oog voor het praktische bezwaar van de staatssecretaris dat provinciale staten geen verkiezingen kunnen uitschrijven. Hoe willen de indieners van het amendement dit oplossen?

Nu de betrokkenheid van provinciale staten bij het opstellen van het uiteindelijke herindelings-

Schutte

advies linksom of rechtsom, dus via welk amendement dan ook, beter gewaarborgd wordt, kan er wat mij betreft ook ingestemd worden met het laten vervallen van de artikel-285-procedure. Gemeenten die van opvatting zijn dat zij in de voorbereidende fase onbehoorlijk zijn behandeld, zijn immers in de gelegenheid de daarop betrekking hebbende grieven in te dienen bij provinciale staten, die deze kunnen betrekken bij de beoordeling van het door gedeputeerde staten opgestelde ontwerpadvies. Daarna oordelen ook de staatssecretaris en beide Kamers erover. Inderdaad, een absolute garantie voor een goede weging is dit niet, maar absolute garanties zijn in een politieke constellatie met compromissen sluitende minderheden nu eenmaal nooit te geven. Ook overigens zou het een wat merkwaardige figuur opleveren wanneer de minister zowel lopende de herindelingsprocedure als na het uitbrengen van het provinciale advies een oordeel zou moeten geven over de zorgvuldigheid van de procedure.

In dit verband levert de voorgenomen samenvoeging van Tegelen en Venlo overigens een interessante casus op; ook anderen hebben erop gewezen. Zowel de commissie-Van Splunder als de staatssecretaris heeft erkend dat de zeggenschap van de gemeente Tegelen in de artikel-2-ARHI-procedure onvoldoende tot zijn recht is gekomen. Opvallend is echter dat de staatssecretaris daaruit niet de conclusie trekt dat de procedure geheel of gedeeltelijk moet worden overgedaan. In plaats daarvan heeft zij gevraagd om een heroverweging in de laatste fase van de besluitvorming bij de provincie. Is dit niet een erg marginale suggestie? Hoe zou de staatssecretaris met zo'n gebrek met de procedure omgaan onder de werking van de nieuwe Wet ARHI?

Voorzitter: Zijlstra

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Ik zou de heer Schutte hierover nog een vraag willen stellen. Over de commissie zullen wij nog wel verder discussiëren; die vind ik niet de ideale oplossing, ze is ooit voor mij next best geweest. Maar ik ben er geïnteresseerd in of hij het mogelijk acht dat de rechter de gevolde procedure zou toetsen, om toch een onafhankelijke waarborg te

hebben. Ik hoop dat hij het met mij eens is dat de procedureregels toch ook de functie van een waarborg hebben. Is het dan in ons bestel toch niet goed als een onafhankelijke instantie een en ander kan toetsen?

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Ik ben er niet zo enthousiast over. Er is al gezegd dat er in beginsel mogelijkheden zijn om de rechter in te schakelen, zoals altijd. Maar dat bedoelt de heer Van den Berg niet, hij wil een expliciete rol voor de rechter. Ik vraag me af of je de zorgvuldigheid van een procedure door een rechter zou moeten laten toetsen. Ik denk dat een rechter, ook als hij die taak officieel krijgt, altijd zal erkennen dat hij bij het beoordelen van de zorgvuldigheid van procedures een terughoudende rol heeft, omdat uiteindelijk de wetgever er nog over oordeelt. Ik vind dat je zo toch iets bij de rechter brengt wat daar niet primair thuishoort. Dit lijkt mij toch primair een zaak voor het bestuur, voor de wetgever zelf. Ik zei het al, er zijn verschillende fasen en ik ben het direct met de heer Van den Berg eens dat absolute garanties nooit te geven zijn, maar het gebeurt allemaal wel in het openbaar, dus als er deals gesloten zouden worden die het daglicht niet kunnen verdragen, dan is het aan ons om het volle licht er toch op te laten schijnen. En dat lijkt mij net zo goed.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik ben het niet helemaal met u eens dat rechters niet ook wel eens een oordeel over procedureregels zouden kunnen geven, maar als die regels in dezen een beschermende functie hebben, wat mijn stelling is, dan kan de rechter die toch beoordelen? Dat is dan toch meer bevredigend, ook voor degenen die zich in hun rechten aangetast voelen, dan er bij politieke meerderheid over te besluiten?

De heer **Schutte** (GPV): Dat kan wel, maar het gaat hier wel om een procedure naar wetgeving toe. Het is de vraag of het dan zo voor de hand ligt om lopende die procedure een rechter te kunnen inschakelen, terwijl het uiteindelijk de wetgever is die een totaaloordeel moet geven. Daar zie ik wat spanning in. Bij allerlei andere situaties kan ik mij dat eerder voorstellen dan in dit geval.

Het punt van de alternatieven had ik al genoemd. Die mogelijkheid is er en dat lijkt mij goed. Dat geeft de

provincie de mogelijkheid denkbare alternatieven aan te geven voor het geval de regering de eerste voorkeur niet volgt. Ook de Kamer kan het primaat van de wetgever meer inhoud geven, omdat zij denkbare alternatieven met het regeringsvoorstel kan vergelijken.

Een ander springend punt in het wetsvoorstel is de in beginsel ongeclausuleerde mogelijkheid voor de minister om zelf een herindelingsprocedure ter hand te nemen. In de stukken worden weliswaar enkele geruststellende woorden gesproken over de wijze waarop de minister met die bevoegdheid zou willen omgaan, maar dat neemt niet weg dat enkel op grond van politiek-bestuurlijke overwegingen het initiatief kan worden genomen. Ik vind het merkwaardig, waar het belang van de betrokkenheid van de provincie wordt benadrukt, dat de mogelijkheid tot het nemen van een eigen initiatief op geen enkele manier wordt begrensd. Een dergelijke top-down benadering zal de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de herindelingsprocedure over het algemeen geen goed doen. De provincie is immers meer dan andere bestuurlijke niveaus op de hoogte van de bestuurlijke verhoudingen, knelpunten, toekomstverwachtingen en ontwikkelingsmogelijkheden van de bij de herindeling betrokken gemeenten. Gevreesd moet worden dat een ruim gebruik van het initiatiefrecht door de minister door inwoners en bestuurders van betrokken gemeenten als een Haags landjepikspel zal worden ervaren. Het amendement van mevrouw Van der Hoeven op dit punt lijkt mij een duidelijke verbetering. Ik zal dat ook graag steunen, zoals uit de medeondertekening blijkt.

Het zal duidelijk zijn dat ik vind dat het wetsvoorstel op enkele punten verbetering behoeft. Ik heb ook laten merken dat ik wat betreft de rol van de provinciale staten minder ver wil afwijken van het voorstel van de regering dan een groot aantal andere fracties. Ik ben benieuwd naar de reacties van de staatssecretaris daarop. Ik hoop dat zij niet nu al begint haar knopen te tellen, maar dat zij een inhoudelijke beoordeling van beide amendementen zal geven. Zij heeft in de schriftelijke voorbereiding stevige argumenten gebruikt voor haar voorstel. Ik kan mij niet voorstellen dat die zomaar van tafel

Schutte

zullen zijn door de indiening van een breed gesteund amendement.

□

De heer **Hoekema** (D66): Mijnheer de voorzitter! Geen onderwerp maakt in deze Kamer en vooral ook daarbuiten, zoveel emoties los als de gemeentelijke herindeling. De verleiding is ook groot om daar vandaag een mooi principiële debat over te houden. Collega De Cloe prikkelde mij daar bijna toe met zijn korte uitspraken over geen dogma, geen doel op zichzelf en een aanvaardbaar bestuurlijk instrument. Ik zou eigenlijk heel graag die discussie over de relatie tussen bestuurlijke inbedding en identiteit van een gemeente en haar inwoners graag voortzetten, maar die discussie hebben wij bij een aantal wetsvoorstellen eigenlijk al gevoerd. Het past ook niet zo goed hier. Hoe jammer het ook is, ik zou het daar vandaag niet over willen hebben. Evenmin wil ik het over de motie-Remkes hebben, want geen debat over herindeling is compleet zonder die motie even genoemd te hebben. Maar vandaag staat niet het beleidskader gemeentelijke herindeling op de agenda, maar de wet die gaat over de procedures die zijn gemeoid met de gemeentelijke herindeling.

Eigenlijk is dit wetsvoorstel de moeder van alle herindelingen. Mijn fractie is zeer verheugd met het wetsvoorstel. In 1990 heeft mijn collega Scheltema al gepleit voor het onderbrengen van de bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet over herindelingen in de wet. Wij zijn dus ook op dat punt zeer gelukkig met het wetsvoorstel. Zij heeft ook, evenals de VVD-fractie in 1990, gepleit voor het opheffen van de commissie-Van Splunder. Het feit dat dit gebeurt, als de Kamer dit wetsvoorstel wil aannemen, stemt ons tevreden.

De interessante beschouwing van de collega's Van den Berg en Schutte over de commissie-Van Splunder geven mij aanleiding om te herhalen wat de fractie van D66 al in het verslag heeft gezegd, namelijk dat met dit voorstel de zorgvuldigheidsvereisten in de hele procedure ook tot hun recht kunnen komen in de behandeling op de verschillende bestuurlijke niveaus, waaronder ook door de wetgever en met name ook deze Kamer. In dat licht hebben wij geen behoefte aan de commissie-Van

Splunder, die in de praktijk toch vaak heeft gefunctioneerd als een soort van bestuurlijke vluchtheuvel.

De drie gronden die aan dit voorstel ten grondslag liggen, zijn dwingende redenen om de Wet ARHI aan te passen. Het zijn: het feit dat er een te lange procedure bij herindelingen bestaat, te veel onduidelikheden en te veel beslismomenten op te veel verschillende niveaus. Het feit dat dit wordt rechtgetrokken, stemt tot tevredenheid. De onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van provincie versus wetgever, dus Kamer en kabinet, is een punt van voortdurende zorg geweest. In den lande leefden verwachtingen dat de provincies als het ware de herindelingen zouden vaststellen. Elke aanslag op dat woord is een aantal keren gebruikt door de Kamer of de staatssecretaris op zo'n provinciaal voorstel viel dan in als een bom. Je had dan de frictie tussen verwachtingen en werkelijkheid. Het is daarom goed dat de wetsfictie nu wordt aangepast aan de werkelijkheid van de herindeling en dat de provincie in staat wordt gesteld om datgene te doen wat zij al die jaren de facto heeft gedaan, namelijk het adviseren over een herindelingsvoorstel en niet het voorleggen van een compleet ontwerp van een regeling, dat eigenlijk alleen nog maar getekend hoeft te worden zonder verdere toetsing door de staatssecretaris en de Kamer. De discussie die door de heer Remkes en in een interruptie door mevrouw Van der Hoeven is geëntameerd over de rol van de provincie, is erg interessant. Ik denk dat het heel simpel is, namelijk dat de rol van de provincie inderdaad voorbereidend en adviserend is. Niet meer en niet minder dan dat. Mijn fractie vindt dat dit een heel mooie rol van de provincie is. Gezien het hele staatsbestel en de bestuurlijke praktijk, brengt het ook zuiverder tot uitdrukking hoe de provincie zou moeten functioneren. De heer Schutte heeft inderdaad gelijk als hij wijst op de interessante lijst van ondertekenaars van het gewijzigde amendement-Remkes c.s. op stuk nr. 9. Het was ook mij als blijde verrassing geworden dat mevrouw Van der Hoeven zich er inmiddels bij had aangesloten. Collega Schutte raakt zeker een goed punt als hij wijst op de verschillende motieven die de ondertekenaars van het amendement op stuk nr. 9 ongetwij-

feld hebben. Mevrouw Van der Hoeven zal in haar bijdrage in eerste termijn zeker nog kunnen uitleggen wat zij precies wil, omdat de CDA-fractie in het verslag spreekt over "het primaat van de provincie" bij gemeentelijke herindelingen. Ik ken maar één betekenis van het woord "primaat", namelijk dat één instantie de belangrijkste is. In de dierenwereld heb je natuurlijk wel meer primaten.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Een discussie betekent dat je ook naar elkaar luistert. Ik heb het al drie keer gezegd, maar ik wil het de vierde keer ook nog wel zeggen. Als het gaat over het primaat van de provincie, gaat het ons om de vraag wie het initiatief neemt. Het initiatief ligt voor ons in eerste instantie bij de provincie. Als wij praten over de provincie, praten wij uiteindelijk over het hoogste orgaan, namelijk provinciale staten. In het verslag kan men lezen dat dit ons oordeel is. Men kan het ook nalezen in het debat over de begroting van vorig jaar. Dat is de reden dat wij het amendement hebben medeondertekend. En, eerlijk gezegd, het had ook zo kunnen zijn dat wij het amendement hadden ingediend. Dan had de heer Hoekema het misschien medeondertekend, vanuit een andere invalshoek.

De heer **Hoekema** (D66): Ik ben mevrouw Van der Hoeven zeer erkentelijk voor de uitleg. Zij zal mij misschien erkentelijk zijn voor het feit dat zij nu al een stukje van haar bijdrage in eerste termijn heeft kunnen gebruiken.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat moet nog blijven!

De heer **Hoekema** (D66): Wij kijken ernaar uit!

De rol van de provincie moet natuurlijk ook zorgvuldig aan procedures en termijnen zijn gebonden. In die zin is het van belang dat wij, kijkend naar die procedures en termijnen, met het amendement dat ziet op de verschillende termijnen, tot een zekere verkorting en verstrakking daarvan komen. In die geest moet ook het gewijzigde amendement-De Cloe c.s. op stuk nr. 13, waar ook mijn naam onder staat, worden gelezen. Daarin wordt de termijn van zes maanden voor de minister

Hoekema

teruggebracht tot vier maanden. Als de provincies en de gemeenten aan strakke termijnen worden gebonden, is het heel redelijk dat de minister aan eenzelfde strakke termijn wordt gehouden. Ik kan mij herinneren dat de minister in de praktijk bij sommige complexe wetsvoorstellen vaak niet veel meer dan vier of vijf maanden heeft gebruikt. Bijvoorbeeld voor Drenthe kostte het een maand of vijf, van februari tot begin juli, om een voorstel voor te leggen. Ik denk daarom dat het de minister niet al te veel pijn zal doen om de termijn voor indiening bij de ministerraad terug te brengen tot vier maanden.

In de balans van verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij herindeling is het de vraag of als tegenprestatie voor het ontnemen van een verantwoordelijkheid aan de provincie een verruiming aan de provincie moet worden toegekend bij het toepassen van grenscorrecties. Deze bevoegdheid is nu gelimiteerd tot grenscorrecties waarmee 10% van het inwonertal is gemoeid. De staatssecretaris noemt in de stukken deze grens arbitrair. Daar heeft zij gelijk in: elke grens is arbitrair, die van 10% en die van 15%, die wordt voorgesteld in het gewijzigde amendement op stuk nr. 14. De argumenten van de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag tegen verhoging van de grens van 10% naar 15% vind ik niet overtuigend. Zij schrijft dat hierdoor in betekenende mate de belangen van de gemeenten worden geraakt en een substantiële wijziging van de bestuurlijke structuren optreedt. Er kan een gehele dorpskern overgaan. Dit zijn echter argumenten die ook voor de 10%-regel opgaan. Een zekere verruiming van de bevoegdheid voor provincies bij grenscorrecties naar 15% van het inwonertal lijkt mij dus zeker mogelijk. Complicaties bij verkiezingen zijn er inderdaad, maar deze moeten wij dan als wetgever onder ogen zien. Voor een grenscorrectie onder de 10% zijn nu al geen verkiezingen nodig.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Wanneer moet volgens u gemeten worden om hoeveel inwoners het gaat, aan het begin van de procedure of aan het eind van de procedure?

De heer **Hoekema** (D66): De heer Remkes heeft terecht deze vraag in zijn betoog gesteld. Ik heb op dit

punt niet de opperste wijsheid in pacht, maar mij dunkt dat de teller gaat lopen bij het begin van de procedure. Ik wacht graag het antwoord van de staatssecretaris af, want wij moeten uiterste duidelijkheid en zorgvuldigheid hierover hebben. Deze duidelijkheid en zorgvuldigheid zijn echter nu al gemoeid met de toepassing van de 10%-regel. Ook hiervoor moet een peildatum worden gekozen. Dit maakt dus niets uit voor de vraag of je voor 10% dan wel 15% kiest.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Het maakt wel degelijk uit. Als je voor 15% kiest en dit aan het eind van de procedure meet, praat je over een gigantisch aantal mensen meer die erbij betrokken zijn, want dan tellen alle toekomstige inwoners mee. Hierdoor wordt de argumentatie van de staatssecretaris om het niet te doen, veel sterker.

De heer **Hoekema** (D66): U hebt er gelijk in dat het van groot belang is de juiste peildatum te kiezen bij toepassing van de regel voor grenscorrectie. Het maakt echter ten principale niet uit of je hierbij een grens van 10%, 12% of 15% hanteert; er zijn alleen meer mensen mee gemoeid.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Het gaat wel om 10.000 of meer inwoners meer die ermee te maken hebben. Dat is niet niks.

De heer **Hoekema** (D66): Ik bestrijd niet dat het om 10.000 inwoners gaat, maar het hangt ervan af waarvan je 10% neemt. Het kan ook om minder of om meer inwoners gaan. Het gaat erom wanneer de teller gaat lopen en wanneer de peildatum precies is. Terecht vroeg de heer Remkes hiernaar en ik wacht graag het antwoord van de staatssecretaris op deze vraag af.

De heer **Schutte** (GPV): Uw argument voor dit arbitraire voorstel vind ik merkwaardig. U sprak van een evenwicht: er worden bevoegdheden aan het provinciale niveau ontnomen en nu wilt u iets meer toekennen. Welke bevoegdheid wordt in het wetsvoorstel echter aan het provinciale niveau ontnomen? Naar mijn gevoel is dat niets.

De heer **Hoekema** (D66): Er worden inderdaad geen formele bevoegdhe-

den aan de provincie ontnomen. Er wordt in de wet alleen rechtgetrokken wat in de praktijk reeds nu gewoonte is. De bestaande bepalingen wekken de indruk dat de provincie een kant-en-klare ontwerp-regeling aanbiedt, die de wetgever alleen nog maar behoeft te ondertekenen. In werkelijkheid is dat niet zo en er worden dus geen formele bevoegdheden aan de provincie ontnomen. Een van de andere sprekers zei echter al terecht dat je in het geheel van communicerende vaten de provincie met de 15%-regel in plaats van de 10%-regel de mogelijkheid kunt geven iets meer van een eigen bevoegdheid bij de grenscorrecties tot uitdrukking te brengen.

De heer **Schutte** (GPV): Ik zou die laatste opmerking liever losgekoppeld zien van de inhoudelijke argumenten.

Mijn tweede vraag gaat over de verkiezingen. In mijn termijn heb ik u die vraag eigenlijk al gesteld en u zei toen iets over de wetgever. Maar u gaat nu wel als medewetgever voorstellen om het punt van de verhoging van 10% naar 15% te regelen, terwijl u in feite ook zegt dat daardoor een divergentie gaat ontstaan tussen de grens van 10% voor de verkiezingen en 15% voor de procedure. Dat verschil blijft over en dat moet de wetgever regelen. Maar wanneer dan? Dat ene punt wordt immers wel geregeld?

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Ik denk dat de heer Schutte mij niet goed heeft begrepen. Nu is er een regel dat er geen verkiezingen plaatsvinden bij een grenscorrectie. Wanneer je de grenzen voor die grenscorrectie ruimer maakt, dan is na de verruiming naar 15% nog steeds dezelfde regeling van toepassing als voor de 10%. Daar is natuurlijk geen verschil tussen want je kunt niet twee regimes hebben.

De heer **Schutte** (GPV): U bent het niet eens met de kritiek van de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag, waarin zij dit concreet als een punt van kritiek noemt? U vindt ook dat het geen probleem is dat bij een vrij ingrijpende grenswijziging, met 15% van de kiezers meer of minder, er geen verkiezingen hoeven plaats te vinden?

Hoekema

De heer **Hoekema** (D66): De heer Schutte heeft gelijk: het gaat om een afweging. De kritiek is niet onzinnig. De staatssecretaris maakt twee principiële bestuurlijke kanttekeningen bij de in het verslag gedane suggesties voor optrekking van de 10% naar 15%. Daar kun je van mening over verschillen en wij hebben die meegewogen bij de indiening van het amendement. Ook de kanttekening bij de verkiezingen is niet onjuist. Maar in de afweging is dat bezwaar voor ons niet doorslaggevend geweest om dit amendement niet in te dienen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Ik heb nog een vraag over de onderbouwing van het voorstel. De heer Hoekema zegt zelf dat het nogal arbitrair is. Wat is precies de reden om op 15% te gaan zitten? In de toelichting op het amendement staat dat hij bij maximaal 15% nog het vertrouwen heeft dat de provincie het goed kan regelen. Bij 16% kennelijk niet. Kan hij dat iets nader toelichten?

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! De heer Van den Berg heeft natuurlijk ook destijds bij de instelling van de 10%-regel dezelfde vraag kunnen stellen aan een andere spreker achter dit kathedraal: wat doe je bij 11%? Bij elke regeling die op een cijfer is gebaseerd, geldt natuurlijk dat een getal wat er net boven of onder ligt, buiten de boot valt. Ik geef de heer Van den Berg met de staatssecretaris toe dat daar waar de 10% betrekkelijk arbitrair was, ook de 15% betrekkelijk arbitrair is. Inhoudelijk gaat het natuurlijk om de vraag hoeveel ruimte je aan de provincie wilt geven om zelf een grenscorrectie te regelen. Waar gaat een herindeling over van een grenscorrectie naar een klassieke herindeling waar de wetgever aan te pas komt? Je trekt dan een politiek-bestuurlijke grens en de indieners van het amendement doen niet meer of minder dan voorstellen om die grens van 10% van het inwonertal van de betrokken gemeente naar 15% op te trekken.

De heer **Van den Berg** (SGP): U zult het met mij eens zijn dat de bewijslast daarvoor op u rust. Er is een bestaande wettelijke regeling en u wilt die grens verhogen. Ik neem aan dat u daarvoor inhoudelijke redenen hebt. Kunt u uit de praktijk

van de laatste jaren voorbeelden noemen dat iets niet goed is gegaan omdat de grens op 10% ligt of voorbeelden van iets dat beter zou zijn gegaan als die grens op 15% ligt? Ik heb ze niet kunnen bedenken, maar u misschien wel.

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Het gaat om de politiek-bestuurlijke afweging hoeveel ruimte je wilt geven aan provincies. Ik heb geen lijstje bij de hand. Ik heb wel de indruk ± misschien kan de staatssecretaris dat toelichten in haar termijn ± dat de meeste grenscorrecties in de orde van grootte van enkele procenten lagen. Dat waren kleine grenscorrecties. Ik meen mij overigens te herinneren ± ik kijk ook daarvoor naar de staatssecretaris en ik doe een beroep op het collectieve geheugen ± dat er bij de herindeling Drenthe even sprake was van een nadering van de 10% toen het ging om de kern Zeijen. Dat moeten wij nog nakijken.

De heer **Van den Berg** (SGP): Maar juist als dat de situatie zou zijn, dan is dat toch een argument temeer om ons af te vragen waarom de bestaande regeling veranderd moet worden? Uw argument van zo-evenen dat daardoor de belasting van de wetgever zou verminderen gaat dan toch ook niet op?

De heer **Hoekema** (D66): Waarom ook niet, zo vraag ik aan de heer Van den Berg, met herindelingen die betekenen dat er 11%, 12%, 13% of 14% van het inwonertal aan een gemeente wordt toegevoegd? Dat kan zich zeer wel voordoen. Als je dat op provincieniveau kunt regelen, dan maak je een bepaalde geste in de richting van de provincie en je verlaagt de bestuurlijke last voor de wetgever. Zo eenvoudig is het.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Ik heb tot nu toe geen enkele inhoudelijke onderbouwing gehoord om de grens van 10% naar 15% op te trekken. Maar misschien heeft de heer Hoekema als D66'er democratische argumenten om zoveel personen uit te sluiten van mogelijke verkiezingen?

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Mevrouw Van der Hoeven heeft een trouwvaille. Zij kijkt er ook heel blij bij. Die trouwvaille gaat alleen niet op. Het gaat om de toepassing van

politiek-bestuurlijke beleidsregels ten aanzien van herindelingen. Wij hebben en ook mevrouw Van der Hoeven heeft destijds ingestemd met een mogelijkheid voor de grenscorrectie. Ik vind het overigens zeer democratisch in ons bestel om de provincie, toch een onderdeel van ons democratisch staatsbestel, bepaalde mogelijkheden te geven. Ik teken hierbij aan dat er ook op provinciaal niveau democratie heerst. Daarmee gaat de redenering, de trouwvaille, van mevrouw Van der Hoeven geheel in rook op.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Het gaat hier niet om het toepassen van politiek-bestuurlijke regels. Het gaat hier om het vaststellen van politiek-bestuurlijke regels. Wij voeren nu een wetgevingsdebat. In dat wetgevingsdebat geeft de heer Hoekema aan dat hij de grens van 10% wil opschroeven naar 15%. De argumenten die hij daarvoor hanteert, zijn niet inhoudelijk en ook niet democratisch. Hij maakt andere afwegingen. Ik wil graag weten welke afwegingen hij maakt.

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Mevrouw Van der Hoeven vraagt nu naar de bekende weg, misschien om mij ervoor te straffen dat ik haar naar de bekende weg heb gevraagd.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Misschien kunt u er een antwoord op geven? U heeft ook geen reactie gegeven op de interrupties van de heer Van den Berg.

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Ik kan een simpel antwoord geven, maar ik val daarmee wel in herhaling. De wetgever moet een politiek-bestuurlijke afweging maken: wat is een grenscorrectie en wat is een herindeling? Dat heeft niets met democratie te maken. Op gemeentelijk niveau is er democratie, op provinciaal niveau is er democratie. De Kamer behandelt nu als medewetgever herindelingen die geen grenscorrecties zijn. De vraag is heel simpel: waar leg je die grens? Maar het staat mevrouw Van der Hoeven geheel vrij om niet in te stemmen met het amendement. Dat recht wil ik haar zeker niet ontnemen.

Voorzitter! Lezend het derde kroonargument voor de wijziging van de Wet ARHI kwam bij onze fractie

Hoekema

een vraag boven: hoe gaat de minister, de staatssecretaris, die initieëlende rol in de richting van de provincies precies invullen? Wij stemmen in met een verruiming van die initieëlende, beleidsmatige rol. Immers, nu kan de minister, de staatssecretaris, die rol alleen maar spelen als de gemeente de uitnodiging om een procedure te starten naast zich neerlegt. Ik kan mij voorstellen dat de staatssecretaris in een politiek-bestuurlijke afweging tot zo'n initieëlende rol komt. Is dat bijvoorbeeld het geval als een provincie te lang wacht met het uitbrengen van een voorstel, zo vraag ik de staatssecretaris. Kan zij andere casusposities noemen als voorbeelden van de politiek-bestuurlijke, initieëlende rol die zij wil spelen, een rol die in het wetsvoorstel terecht wordt verruimd?

Voorzitter! Wij spreken buitengewoon veel over de gemeentegrenzen. Die zijn absoluut niet heilig. Dat hebben wij gemerkt. De provinciegrenzen zijn, zoals al gezegd in dit debat, kennelijk wel heilig. Op welke manier kan die heiligheid van de provinciegrenzen worden doorbroken? Collega De Cloe gaf al enkele voorbeelden: Oude-water, Vianen en Amersfoort. Ik voeg daaraan toe: de provinciegrenzen tussen Groningen en Drenthe en misschien ook de provinciegrenzen tussen Overijssel en Gelderland. Hier blijken de provinciegrenzen vaak complicaties op te leveren. Misschien is dit een leuk onderwerp om een congres van het IPO aan te wijden? Natuurlijk hoeft de Kamer geen congresonderwerpen aan maatschappelijke organisaties toe te delen, maar ook het onderwerp "vrijwillige samenvoeging van gemeenten" zou een interessant punt van aandacht zijn. Het is een trend, zoals al gezegd in dit debat. Het is een positieve trend. Het zou natuurlijk heel mooi zijn als de vrijwilligheid in plaats van de bestuurlijke prikkel van bovenaf meer werd toegepast. Ik plaats er wel een kanttekening bij. Met de vrijwillige samenvoeging van gemeenten mag niet worden geanticipeerd op een gevreesde herindelingsvariant. Je kunt allerlei gelegenheidsallianties en -coalities krijgen van gemeenten die zich samen afzetten tegen de grote broer. Vrijwillige samenvoeging van gemeenten is dus niet altijd per definitie goed. Het kan overigens ook slecht aflopen. Ik wijs wat dat betreft

op de gemeenten Uden, Veghel en Boekel, maar dat is een apart verhaal. Toch is er sprake van een interessante ontwikkeling. Daarom vraag ik de staatssecretaris om haar visie nog eens uiteen te zetten.

Het is goed dat het financiële toezicht wordt verscherpt, maar ik wil het beeld vermijden als zouden alle gemeenten in het zicht van een herindeling gaan potverteren. De staatssecretaris heeft daar overigens niet aan bijgedragen. Dit is echter heel moeilijk te kwantificeren. Ik heb ernaar gevraagd, maar ik heb er geen duidelijk antwoord op gekregen. Dat antwoord is waarschijnlijk ook moeilijk te geven. Als je de knipselkrant van Binnenlandse Zaken leest, of als je de provinciale en de regionale pers een beetje volgt, dan krijg je wel eens de indruk dat er sprake is van een flinke financiële onrust bij de gemeenten vlak vóór een samenvoeging. Ik krijg echter moeilijk inzicht in de vraag of er dan sprake zou zijn van een grote mate van potverteren. In het licht van de grote belangen die bij een herindeling zijn gemoeid, lijkt het mij echter nuttig dat het financiële toezicht van de provincies op dit punt ietwat wordt verruimd en aangescherpt. Ik geef toe dat dit een beetje ingaat tegen de huidige trend, waarbij provincies in het algemeen juist minder financieel toezicht uitoefenen op de gemeenten. Ik wijs wat dat betreft op de wetgeving dienaangaande, die vorig jaar in deze Kamer is aanvaard.

Dan heb ik nog een vraag die in samenhang met dit onderwerp kan worden gezien. Er werd al even over de verkiezingen gesproken. Er komt een aantal herindelingsvoorstellen naar de Kamer, bijvoorbeeld dat met betrekking tot de Bommelerwaard. Ik ben van mening dat er zo snel mogelijk duidelijkheid aan de betrokken gemeenten moet worden gegeven over het al of niet doorgaan van de verkiezingen op 4 maart 1998. Hoe wil de staatssecretaris dat doen?

□

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Er zijn heel wat opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Ik heb bij interruptie al een paar zaken aan de orde kunnen stellen, dankzij de kritische opmerkingen van de collega's. Dat neemt niet weg dat ook ik namens mijn fractie nog graag mijn inbreng wil leveren in dit debat.

Wij hebben in de schriftelijke ronde voor een kritische toon gekozen; ook andere fracties overigens. Ik vind dat ook goed, want daardoor worden dingen helderder en daardoor worden zaken aangescherpt. Dan kun je uiteindelijk tot een wetsvoorstel komen dat op alle fronten wordt gedragen door de Kamer.

De fractie van het CDA steunt de intentie van het kabinet om te komen tot een stroomlijning van de procedure bij gemeentelijke herindelingen. De voorbereidingsfase duurt nu ongeveer 26 maanden. De parlementaire behandeling moet dan nog beginnen. Dat is te lang, want dat brengt veel onzekerheid met zich voor de burgers, het personeel van de gemeenten en de gemeente-bestuurders. Mijn fractie wijst daarom nog eens op de inmiddels beroemde studie van prof. Herweijer, getiteld "De effecten van herindeling". Daaruit blijkt dat een goede voorbereiding als een dominante slagingsfactor wordt gezien. Een stroomlijning van de herindelingsprocedure is dan ook geboden. Mijn fractie benadrukt daarbij het lengteargument van de procedure. Dat mag echter niet ten koste van de rest gaan, want het gaat ook om zorgvuldigheid en om de zuiverheid van de procedure. Het verminderen van het aantal beslismomenten is voor de fractie van het CDA dan ook geen doel op zichzelf, al is dat wel mooi meegenomen.

De herindeling, als middel om gemeenschappelijke regelingen tegen te gaan, is ook geen doel op zichzelf. Dit lukt ook nooit, want er blijft altijd sprake van grensoverschrijdende zaken die gezamenlijk moeten worden geregeld. Elk beleidsterrein kent wat dat betreft zijn eigen schaal, vanuit zijn eigen inhoud. Wij moeten dus niet de illusie creëren dat gemeenschappelijke regelingen door middel van herindeling overbodig worden.

De rol van de provincie is aan het veranderen. Op dit moment vindt er een takendiscussie plaats, waarin bestaande gemeentelijke, provinciale en, naar ik hoop, sommige rijkstaken nog eens worden bekeken. Daarna vindt er een afweging plaats van de vraag of een verschuiving van bepaalde taken en bevoegdheden op zijn plaats is. We hebben in dit kader al vaker gezegd dat de CDA-fractie voorstander is van het project in Friesland. Er vindt daar een ontwikkeling plaats naar een meer

Van der Hoeven

geprofileerde rol voor de provincie, die zich actiever en intensiever dan vroeger bezighoudt met bovenlokale regie en coördinatie. Een dergelijke ontwikkeling is ook landelijk gaande. Ik verwijs naar andere provincies. Ik meen dat dit een ontwikkeling is die wij niet alleen met belangstelling moeten volgen, maar die wij zeker ook moeten volgen met het oog op bestuurlijke vernieuwing. Naar ons oordeel heeft die bestuurlijke vernieuwing niet alleen te maken met organisatie maar ook met cultuur en met de manier waarop je met elkaar als overheden omgaat.

Voorzitter! Ik heb die aanloop nodig om aan te geven dat de buffer en intermediairfunctie van de provincie tussen het Rijk en de gemeenten onverminderd actueel is, ook als het gaat om de procedure voor de herindeling. De provincie is bij uitstek de bestuurslaag die voeling heeft met lokale verhoudingen en die ook inzicht heeft in overwegingen die ten grondslag aan gemeentelijke herindeling, overwegingen die ook vaak te maken hebben met ruimtelijke ordening. Per slot van rekening is het altijd het provinciaal streekplan dat het ruimtelijk ontwikkelingskader aangeeft. Daarbij spelen vergelijkbare typen afwegingen een rol als bij gemeentelijke herindeling. Het hoofddaccent bij de herindelingsprocedure, zeker waar het gaat om het initiatief, dient ook uit een oogpunt van subsidiariteit bij de provincie te liggen. Om die reden hebben wij een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel die in een aantal gevallen zijn vertaald in de vorm van een amendement.

Mijn fractie hecht eraan dat provinciale staten op provincieniveau het besluitvormend orgaan zijn. Dus geen adviesrol voor provinciale staten maar inderdaad een besluitvormende rol voor hen op provinciaal niveau. Dat betekent ook dat wij het amendement op stuk nr. 9 wel hebben medeondertekend en dat wij het amendement op stuk nr. 10 niet zullen steunen, omdat dat namelijk niet ingaat op de rol van provinciale staten als hoogste orgaan van de provincie. Dit is overigens niets nieuws; wij hebben dat vaker gezegd. Wij hebben het ook gesteld in het verslag en tijdens de begrotingsbehandeling vorig jaar. Er is in ieder geval sprake van een consistente lijn. Dat er nu een amendement ligt waarvan de

achtergronden en de insteken voor de vier partijen een andere is, dat ben ik met de heer Schutte eens, maar dat neemt niet weg dat je soms om heel andere overwegingen en op basis van bepaalde argumenten tot een gezamenlijke eindconclusie kan komen over iets wat in jouw ogen in een wet geregeld moet worden. En dat is hier ook gebeurd.

Voorzitter! Mijn fractie hecht er verder aan dat de provincie in die zwaarwegende adviesrol één advies geeft en dus niet meerdere herindelingsalternatieven aandraagt. Wij vinden namelijk dat die zware provinciale adviesrol gerelativeerd zou worden als er alternatieven naar voren werden gebracht. Het komt ook de duidelijkheid niet ten goede.

De heer **De Cloe** (PvdA): Waar u nogal veel waarde hecht aan de adviesrol van provinciale staten als hoogste orgaan, belemmert u met uw voorstel tegelijkertijd wel dat ze wellicht met twee of meer varianten komen in hun adviesfunctie richting de minister.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik vind dat in het kader van de helderheid over de taaktoedeling en de verantwoordelijkheden, provinciale staten de verantwoordelijkheid moeten nemen om een keuze te maken voor één herindelingsvoorstel. Echter, ik kan mij wel voorstellen dat je als Kamer wilt weten wat de overwegingen zijn geweest om tot dat advies te komen en dat je ook wilt weten welke alternatieven er zijn geweest in de aanloop naar dat eenduidige advies. Maar ja, dat kun je in de Handelingen nakijken; dat hoeft niet in het uiteindelijke advies te staan.

De heer **De Cloe** (PvdA): Het betekent dat u provinciale staten als hoogste orgaan verbiedt om zelf die keuze te maken. Ze moeten in uw ogen één keuze maken. In het voorstel staat namelijk dat provinciale staten met meerdere adviezen kunnen komen. U verbiedt dat nu in feite.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Het is geen kwestie van verbieden, het is een kwestie van het nemen van verantwoordelijkheid. De provinciale staten moeten op hun niveau op een bepaald moment in de gehele procedure de verantwoordelijkheid

nemen en een keuze maken. Daarna komt de wetgever, de Kamer, aan zet. Ik stel voor dat de provinciale staten in hun advies die keuze maken en niet vier, vijf of zes varianten naar voren brengen. Dat is de achtergrond van mijn amendement op dit punt. Het moet toch voor de Kamer en de bewindspersoon duidelijk zijn wat de meningen binnen de provinciale staten zijn? Dat kan alleen maar als een eenduidig advies wordt gegeven. Daaruit blijkt ook hoe de afwegingen in de provinciale staten, op het moment dat zij aan zet zijn, zijn geweest.

Als een provincie geen gevolg geeft aan de uitnodiging om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de herindeling, moet het Rijk, de staatssecretaris, de mogelijkheid hebben wel initiatief te nemen. Laat ik vooropstellen dat ik erken dat die mogelijkheid er moet zijn. Het zou niet realistisch zijn om te stellen dat dit niet zou mogen. De fractie van het CDA heeft er echter bezwaar tegen dat deze bevoegdheid een ongeclausuleerde bevoegdheid is, zoals nu in het wetsvoorstel is vastgelegd. Er wordt gesproken over een politiek-bestuurlijke afweging, maar dat is enerzijds veel te ruim en het kan immers van alles zijn en anderzijds veel te vaag. Daarom hebben wij het amendement op stuk nr. 12 ingediend. Om ervoor te zorgen dat het initiatief inderdaad bij de minister blijft en niet gebruikt kan worden om te trainen en dat is hierbij immers een punt van zorg en hebben wij in het amendement opgenomen dat de termijn waarbinnen de voorbereiding ter hand wordt genomen door de minister wordt bepaald. Die willen wij dus niet op drie, vier of vijf maanden stellen en in de wet vastleggen. Die wordt door de minister bepaald.

Dat zorgvuldigheid moet worden betracht, onderschrijven wij zeer. Om die reden moet, voordat de minister gebruikmaakt van de bevoegdheid om eigen initiatief te nemen, overleg worden gepleegd met het desbetreffende provinciebestuur of de desbetreffende provinciebesturen. Dat kunnen er immers meer zijn. Dat hebben wij vormgegeven in artikel 12, de leden 3 en 4, van het amendement.

De heer **De Cloe** (PvdA): Over dit amendement wil ik mevrouw Van der Hoeven een vraag stellen. In de memorie van toelichting schrijft de

Van der Hoeven

staatssecretaris dat het in de normale bestuurlijke verhoudingen past dat eerst overleg plaatsvindt. Dat staat niet in de wetstekst. Zo zijn de politiek-bestuurlijke verhoudingen in Nederland naar mijn oordeel. Als het kabinet zich daar niet aan houdt, zijn wij degenen die aan het jasje kunnen trekken. Hier ligt het primaat. Dan vragen wij het kabinet waarom het is begonnen is zonder dat overleg heeft plaatsgevonden, of waarom het de provincie niet eerst een kans heeft gegeven. Die mogelijkheid ligt dan bij ons.

Heeft de minister de voorbereiding eenmaal gestart, dan doet hij dat volgens artikel 19, lid 1b, met dien verstande dat de gedeputeerde staten van de provincie in de gelegenheid worden gesteld tot het voeren van overleg zoals bedoeld in artikel 8, ook al komen de provinciale staten later nog terug met een standpuntbepaling inzake dat gevoerde overleg, de voorstellen of de ontwerpen. In die zin is het naar mijn oordeel geen ongeclausuleerde weg waarbij de minister of de staatssecretaris compleet de vrije hand heeft. Hierbij is wel degelijk sprake van de normale bekende bestuurlijke verhoudingen, waarbij de Kamer kan zeggen: wacht eens even, u bent zomaar aan de gang gegaan. Bovendien geeft artikel 19, lid 1b, die ruimte.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik ben het met de heer De Cloe eens dat op dit punt in ieder geval een aantal geruststellende opmerkingen staan vermeld. Dat is terecht. Het heeft echter onze voorkeur om het in de wet vast te leggen. Dat is een verschil van inzicht. Ik ben het ermee eens dat er een bepaalde bestuurlijke praktijk is. Daar geef ik dadelijk nog een voorbeeld van. Die bestuurlijke praktijk kan op dit moment misschien best goed werken, maar wij maken wetten niet alleen voor dit moment, maar ook voor de lange duur. Ik wil dit graag in de wet vastgelegd hebben.

Een ander aspect van de bestuurlijke praktijk betreft grenscorrecties. Wij hebben al even gedebatteerd over de vraag wat eigenlijk de definitie van een grenscorrectie is. Er ligt een voorstel om die definitie te verruimen tot 15%. Dat betekent dat wij praten over een wijziging van de gemeentegrens waardoor naar verwachting het inwoneraantal van geen van betrokken gemeenten met

15% zal toe- of afnemen. Het voorstel van de indieners is om in deze gevallen de herindeling aan de provincie over te laten.

Ik moet heel eerlijk zeggen dat de CDA-fractie de argumentatie van het kabinet op dit punt redelijk overtuigend vindt. Hele dorpskernen kunnen op die manier worden heringedeeld bij andere gemeenten zonder dat dit, zoals de staatssecretaris terecht stelt, tot verkiezingen leidt. De provincie kan die verkiezingen niet uitschrijven omdat een herindelingswet ontbreekt. Dat betekent dat een groot aantal kiezers niet in staat wordt gesteld zich uit te spreken over de samenstelling van de raad. Het klinkt misschien raar, maar de oppositie steunt op dit punt de staatssecretaris in haar argumentatie bij die grens van 10% of 15%.

Er speelt hierbij nog een ander probleem dat ik aan de orde wil stellen. In artikel 1 staat bij onderdeel b van het huidige wetsvoorstel \pm maar het betreft ook de onderdelen c en d \pm over de wijziging van de gemeentelijke indeling: instelling en opheffing van gemeenten alsmede wijziging van de gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van ten minste \pm 10% van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen. Mijn probleem is: wanneer is de peildatum van die 10%? Straks kan dat percentage eventueel 15 zijn. Is die peildatum op het moment van de start van de procedure? Is het op het moment dat de provincie haar deel van de procedure heeft afgerond of is het later? Deze vraag is van belang, omdat je op dat moment moet bepalen of je al dan niet te maken hebt met het begrip grenscorrectie. Nu is het de bestuurlijke gewoonte om daar een bepaalde afspraak over te maken. Waarom ligt dat niet vast in de wet? Het geeft aanleiding tot misverstanden. Als je ook nog eens gaat rommelen aan die procentgrenzen kan het tot een heel andere uitwerking leiden dan wij allen beogen. Mijn vraag aan de staatssecretaris is of zij de huidige praktijk van de peildatum voor het vaststellen van de inwoneraantallen niet kan verduidelijken in de wet. Als het antwoord op die vraag er is, wil ik graag weten wat de consequenties zijn voor het amendement betreffende de 10% en de 15%. Dat maakt de discussie wat gemakkelijker.

De heer **De Cloe** (PvdA): Waar zou

mevrouw Van der Hoeven zelf dat moment willen leggen?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik heb er geen bezwaar tegen het huidige moment te handhaven. Dat versterkt wel mijn bezwaren tegen de grens van 15%. Daarom wil ik graag duidelijkheid over dat punt. Het heeft namelijk consequenties. Ik ben dan ook zeer benieuwd naar de mening van de staatssecretaris. Het klinkt misschien de heer Remkes wat vreemd in de oren, maar ik ben ook benieuwd of zij eventueel bereid is op dit punt alsnog met een nota van wijziging te komen.

Voorzitter! Over die 10%-grens heeft ons vanochtend nog een brief van de VNG bereikt, die vanuit haar verantwoordelijkheid terecht bezwaar maakt tegen het oprekken naar 15%. Misschien kan de staatssecretaris dat element bij haar antwoord betrekken.

Over de verkorting van de termijnen is eveneens een amendement ingediend. Voorgesteld wordt om de termijn van zes maanden die het kabinet heeft om een herindelingsadvies om te zetten in een voorstel aan de ministerraad, te veranderen in vier maanden. Mijn fractie heeft daar geen bezwaar tegen. Wij zouden ook akkoord zijn gegaan als het voorstel drie maanden was geweest. Wij hebben hiermee dus geen probleem. Het verkort de procedure en komt tegemoet aan de vraag naar meer helderheid.

Ik kom nu toe aan de commissie van de onafhankelijke deskundigen. Ik zit daar een beetje mee. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt melding gemaakt van het advies van de huidige commissie van onafhankelijke deskundigen over zichzelf. Daarin stelt de commissie zelf dat zij goede diensten zou kunnen verrichten wanneer zij een ruimere taakomschrijving had. Dat roept bij mij de vraag op wat die ruimere taakomschrijving inhoudt. Wat zou volgens het kabinet een ruimere taakomschrijving toevoegen aan de procedure? Ik ben het overigens eens met degenen die zeggen dat het element van de behoorlijkheidstoets in het geheel ingebracht moet worden. Gesteld dat de commissie van onafhankelijke deskundigen uit de procedure geschrapt wordt, dan legt dat een zeer zware claim op deze Kamer om inderdaad die behoorlijkheidstoets zelf uit te voeren. Je haalt er



Mevrouw Van de Vondervoort, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken

namelijk een element uit weg. Anderen hebben dat ook al gezegd. Ik wil dus eerst graag weten wat de meerwaarde van de ruimere taakomschrijving voor deze procedure is.

De heer **Van den Berg** (SGP): Hoe staat de CDA-fractie tegenover de mogelijkheid om de rechterlijke toetsing op het punt van de behoorlijkheidsregel een zwaarder accent te geven?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik ben een beetje beducht voor allerlei rechterlijke toetsingen. Dan gaan overheden elkaar voor de rechter dagen en daar dingen uitvechten. Wij hebben te maken met bestuurlijke aangelegenheden. Ik vind dat wij onze wetgeving zodanig moeten inrichten dat dit niet nodig is. Ik heb daar dus echt grote problemen mee.

De heer **Van den Berg** (SGP): Maar het hoeft toch niet alleen om overheden te gaan? Ook burgers en organisaties kunnen een groot belang hebben bij gemeentelijke herindelingen en kunnen door onzorgvuldigheden worden geschaad. Het gaat om een stukje bescherming bij een toch zeer ingrijpende zaak. Dat heeft mevrouw Van der Hoeven zelf ook al gezegd.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik

ben met de heer Van den Berg eens dat het ook om de belangen van burgers kan gaan. Die belangen komen echter vaak in een eerder stadium van de procedure aan bod. Ook groepen hebben dan de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen. Het voorstel is dan nog niet hier. De commissie van onafhankelijke deskundigen ziet overigens ook niet altijd toe op de belangen van de burgers, maar beoordeelt met name hoe de overheden met elkaar zijn omgegaan en of de procedure, wat dat betreft, behoorlijk is geweest. Als die commissie verdwijnt, ligt er een zware claim op de Kamer om daarnaar te kijken. Ik vind dan echter dat het hier thuishoort, en niet direct voor de rechter.

Voorzitter! Ik heb gekeken naar de nota's van wijziging, maar wil daar nog geen oordeel over geven. Het gaat mij namelijk iets te ver om nu al een oordeel te geven over met name de datum voor de WOZ-waarde. Ik wil daar nog even naar kijken.

Ik kom te spreken over het verder actualiseren van de Wet ARHI. De thans voorgestelde wetswijzigingen gaan over de procedure. De huidige wet kent echter nog een aantal andere hoofdstukken die handelen over praktische zaken, zoals de overgang van de rechten en plichten, bezittingen en personeel. Het is mij gebleken dat verschillende artikelen wat verouderd zijn. Ten tijde van het

opstellen van artikel 45 waren er bijvoorbeeld nog geen kabelnetten. De artikelen over de rechtspositie zijn redelijk gedetailleerd en niet meer helemaal in overeenstemming met de huidige praktijk. Ik heb voorts gemerkt dat ook artikel 33 over belastingverordeningen in de praktijk nogal wat problemen oplevert. Wordt het niet tijd om dit deel van de wet ook eens te actualiseren, om daar nog eens nader naar te kijken? Ik hoor daarop graag een reactie van de staatssecretaris.

Collega Hoekema heeft een vraag gesteld over de verkiezingen in de Bommelerwaard en de verkiezingsdatum. De vaste commissie heeft nog niet zo lang geleden een verzoek gericht aan de staatssecretaris om sowieso helderheid te geven over het tijdstip en het al dan niet doorgaan van gemeenteraadsverkiezingen. Het speelt niet alleen in de Bommelerwaard, maar bijna in heel Nederland omdat overal wel iets gaande is. Kan de staatssecretaris aangeven welke verkiezingen nu wel of niet uitgesteld zullen worden? Er moet duidelijkheid komen. Iedereen is bezig met voorbereidingen en mensen en gemeenten willen dit graag weten.

Voorzitter! Wij zijn kritisch over dit wetsvoorstel en hebben, waar nodig, amendementen ingediend. Het uiteindelijke doel is een betere procedure met een heldere toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en een kortere procedure.

De vergadering wordt van 12.10 uur tot 12.20 uur geschorst.

□

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Mijnheer de voorzitter! Ik wil beginnen met een reactie op de opmerking van de heer Remkes over de nota's van wijziging. Ik kan mij die opmerking wel voorstellen. Ik aarzel zelf ook of dat wel moet. Ik heb gemeend in dit geval die nota's van wijziging toch te moeten indienen. De ene handelt over een puur technische omissie in de tekst van het wetsvoorstel. De andere handelt over de peildata van de Wet WOZ. Wij hebben bij het herindelingsvoorstel Drenthe een lijn uitgezet over de wijze waarop bij samenvoeging van gemeenten met waardepildata moet worden omgegaan. Nu is het denkbaar dat

Van de Vondervoort

het in ieder herindelingsvoorstel opnieuw wordt opgenomen, maar het lastige is dat grenscorrecties waar zich hetzelfde kan voordoen dan niet onder een wettelijk bereik vallen. Om die reden heb ik ervoor gekozen om de Wet ARHI als voertuig te gebruiken om deze waardepeildata vast te leggen in de wet conform Drenthe. Ze worden ook van toepassing verklaard op grenscorrecties omdat het zich daar ook kan voordoen. Vanaf 1997 kan het voor grenscorrecties een rol aan spelen. Het is het eerste jaar waarin de OZB-beschikkingen op basis van de Wet WOZ de deur uitgaan en dus een functie hebben. Om geen gaten in de wettelijke structuur te hebben, heb ik gemeend dit te moeten doen. Nogmaals, het is voor de Kamer vervelend als op zo'n laat tijdstip een nota van wijziging wordt ingediend. Inhoudelijk is het conform de besluitvorming over Drenthe.

Voorzitter! Ik heb in de voorstellen uitvoerig aangegeven dat er drie hoofdredenen zijn om tot aanpassing van de huidige Wet ARHI te komen. In de eerste plaats omdat het naar mijn oordeel van belang is om helder te maken wie verantwoordelijk is voor de indeling van gemeenten en provincies in dit land. Dat is de wetgever. Dat betekent dat de positie van betrokkenen in dat proces ook helder moet worden geregeld conform dat uitgangspunt. In de tweede plaats omdat de lengte van de procedures nu lang is. Door provincies en gemeenten wordt dit hoe langer hoe meer als lastig en onnodig ervaren. In de derde plaats omdat in het verlengde van het uitgangspunt dat het primaat voor de inrichting van het decentrale bestuur bij de rijksoverheid ligt, er voor de minister een reële initiatiefmogelijkheid moet zijn als het gaat om herindeling. Ik kom daarover nog te spreken. Het is natuurlijk onderhevig aan normale momenten en procedures van inspraak en reactie en aan normale bestuurlijke verhoudingen waarin overleg plaatsvindt, alvorens zo'n stap te zetten.

Voorzitter! Alle sprekers vinden het terecht dat in dit wetsvoorstel scherper wordt gemarkeerd dat het de wetgever is die bevoegd is als het gaat om de indeling van het decentrale bestuur. Er is verschil van opvatting over de wijze waarop dat bij de start en afronding precies moet worden ingevuld. Het is wel

relevant dat dit uitgangspunt breed wordt gedragen. Het heeft betekenis voor het proces, dat decentraal verloopt. Over de volle breedte van de Kamer wordt erkend dat hier sprake is van een rijksverantwoordelijkheid.

In het verlengde daarvan vind ik het volstrekt vanzelfsprekend dat in het wetsvoorstel een reële initiatiefmogelijkheid voor de minister is neergelegd. Een aantal van de woordvoerders heeft daarop gewezen. Ik meen dat de wijze waarop de initiatiefmogelijkheid voor de minister wettelijk is ingekaderd een reële is. Deze geeft de minister ook de verantwoordelijkheid om hoor, wederhoor en alles wat aan de orde is in het normale proces van voorbereiding van besluiten toe te passen. Ik meen bovendien dat het noodzakelijk is dat een dergelijke initiatiefmogelijkheid bij de minister ligt. De heer Hoekema zei, dacht ik: dat wordt eigenlijk alleen gebruikt als het te lang duurt voordat de provincie een voorstel doet. Dat zal in de praktijk misschien de meest voorkomende overweging zijn om gebruik te maken van de initiatiefmogelijkheid die de minister heeft. Het lijkt mij echter ook goed om te wijzen op een paar andere mogelijkheden die aan de orde kunnen zijn op het moment dat de minister besluit van die initiatiefmogelijkheid gebruik te maken. Bij de behandeling van de interim-wet hebben wij daarover al een debatje gehad.

Als de situatie zich voordoet dat het bevoegde gezag, de wetgever, een politiek-bestuurlijk oordeel heeft uitgesproken over wat er moet gebeuren, is het de vraag wat de materiele mogelijkheden zijn voor de provincie om invulling te geven aan ARHI-procedures. Het is dan de vraag of het niet logisch is en meer ligt in de lijn van het dragen van verantwoordelijkheden die je hebt, dat op zo'n moment de wetgever zelf het initiatief neemt, in de eerste plaats door de minister de voorbereiding ter hand te laten nemen. Ik meen dat dit goed is en dat dit de bestuurlijke verantwoordelijkheden helder neerzet, omdat het betrokken provinciebestuur daarmee in de positie wordt gebracht dat het vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid daarop commentaar kan leveren en aanvullingen kan geven. Dat is beter dan dat het formeel een procedure moet volgen die suggereert dat er afwegingsruimte is, terwijl die er

politiek-bestuurlijk niet of nauwelijks is, want dat vind ik een ongewenste situatie.

Een andere mogelijkheid die ik mij kan voorstellen en die een beetje voortkomt uit de huidige praktijk, is aan de orde als de rijksoverheid uit een oogpunt van beleid met betrekking tot de ontwikkeling van het decentrale bestuur meent dat sterkere gemeenten nodig zijn. Vaak gebeurt het dat als een beleidslijn wordt uitgezet op dat punt, zoals in 1995 met de notitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie, provincies daarop reageren, initiatieven nemen en proberen om er vorm en inhoud aan te geven. Ik heb ervaren dat het reageren daarop niet alleen traag gaat, maar dat ook door provinciebesturen soms een andere opvatting wordt gehuldigd en geen uitvoering wordt gegeven aan die beleidslijn in overeenstemming met rijksbeleid. Ik meen dat er op zo'n moment de mogelijkheid moet zijn om in te grijpen. Hetzelfde geldt in situaties van vrijwillige gemeentelijke herindeling als die herindeling eigenlijk beoogt het voorkomen van iets anders dat inhoudelijk meer gewenst zou zijn.

De heer **Schutte** (GPV): Het betoog van de staatssecretaris zou ik mij kunnen voorstellen als er sprake was van een uitspraak van de wetgever die uitvoering moet vinden in voorstellen op provinciaal niveau. Hier is echter sprake van rijksbeleid, hoe breed dat ook gedragen moge zijn. Is dat voldoende basis om te zeggen: je zou de normale regels moeten kunnen passeren en het initiatief bij de minister moeten kunnen leggen? Lukt dit niet beetje uit om dan maar politiek-bestuurlijke uitspraken op centraal niveau te doen, opdat er een centraal geleide regie kan komen? Ik vind dit een behoorlijke inbreuk op de normale verhoudingen als het gaat om het geven van inhoud aan de bestuurlijke organisatie.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! Ik meen dat het de consequentie is van het uitgangspunt dat de wetgever bevoegd is te oordelen over de inrichting van het decentrale bestuur. Dan moet je de ruimte hebben om op het moment dat je als wetgever meent dat je iets moet doen het initiatief te kunnen nemen om een wet tot stand te brengen. Even los van de vraag of er

Van de Vondervoort

inhoudelijk over alle keuzes hetzelfde wordt gedacht, ik meen dat het een logisch gevolg is van de verantwoordelijkheid van de wetgever voor de inrichting van het decentrale bestuur dat je, zodra je meent dat je uit een oogpunt van beleidsopvattingen een bepaalde stap meent te moeten zetten, zoals bij welke andere wet dan ook, dat ook moet doen. Als de minister van VROM van oordeel is dat er op het terrein van het milieu aanleiding is om een bepaald maatschappelijk gewenst resultaat in wetgeving voor te bereiden of neer te leggen, dan kan de minister het initiatief daartoe nemen. Wel, naar mijn mening behoeft de bestuurlijke organisatie ten principale geen andere behandeling. Ik vind wel dat u er gelijk in hebt dat wij voorzichtig moeten zijn om maar te pas en te onpas gebruik te maken van die mogelijkheid om zelf initiatief te nemen. In de afgelopen jaren is de wijze waarop de provincie heeft geprobeerd om argumenten te wegen en er conclusies uit te trekken, natuurlijk waardevol geweest in het proces van totstandbrenging van wetgeving. Daar wil ik niets aan afdoen, maar ik meen wel dat de mogelijkheid om het initiatief te nemen uit de verantwoordelijkheid van de wetgever voortvloeit.

De heer **Schutte** (GPV): Maar dat laatste is toch nooit anders geweest? Het is altijd evident geweest dat de wetgever uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het binnenlands bestuur heeft, maar toch is er steeds heel bewust voor gekozen zo mogelijk procedureel het primaat te decentraliseren. Daar komt u nu in zekere zin van terug. Er moeten dan toch wel zeer bijzondere redenen zijn, dunkt mij, om er een meer centrale tendens in aan te brengen.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik kom helemaal niet terug van de huidige praktijk dat in de meeste gevallen het initiatief tot gemeentelijke herindeling of door de gemeente, of door de provincie genomen wordt. Ik vind alleen dat de wijze waarop de bevoegdheid van de minister om zelf het initiatief te nemen in de huidige wet geregeld is, geen recht doet aan de eindverantwoordelijkheid die de wetgever ten principale heeft. Ik heb dit onderwerp ook zeer uitvoerig besproken in het overleg met VNG

en IPO. Wij zijn daarbij ook tot de conclusie gekomen dat het in de normale verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen in dit land ook vanzelf spreekt dat er overleg plaatsvindt met in de meeste gevallen het betrokken provinciebestuur voordat de minister het initiatief neemt, en dat de provincie in redelijkheid gelegenheid krijgt om daarop te reageren door zelf de procedure uit te voeren. Ik vind dit normaal en ik heb er ook geen enkele moeite mee, maar ik heb in de afgelopen jaren ook gezien dat er soms zeer lastige dilemma's kunnen ontstaan, juist door de verantwoordelijkheid van de minister voor de inrichting van het decentrale bestuur. Daarom meen ik dat het goed is om het zo te doen als ik nu voorstel.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Ik meende in de woorden van de staatssecretaris te beluisteren dat het vreselijk zou zijn als de provincies op dit punt anders zouden denken dan het Rijk. Wel, dat lijkt mij niet zo erg; het kan ook wel eens gezond zijn. Ik ben het met de staatssecretaris eens dat er als de wetgever uitspraken doet over het algemene rijksbeleid op dit punt, uiteindelijk in casu voor de staatssecretaris een mogelijkheid moet zijn om initiatieven te nemen. Maar het is natuurlijk ook mogelijk dat de provincie het op zichzelf wel met het algemene beleid eens is, maar dat zij van mening is dat bijvoorbeeld door de ruimtelijke ontwikkeling in de provincie een bepaalde mate van schaalvergroting aldaar niet noodzakelijk is. Dat is een beoordeling van de regionale situatie. Vindt de staatssecretaris dat daar ruimte voor moet zijn en, zo ja, hoe ziet zij dan, met erkenning van de eindverantwoordelijkheid van de wetgever, het beginsel van decentralisatie, ook op dit beleidsterrein?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik vind dat er nu ten onrechte over decentralisatie of centralisatie wordt gediscussieerd. Er is hierbij sprake van een centrale verantwoordelijkheid. Dit betekent dat die waar moet kunnen worden gemaakt, ook door de inrichting van de procedures. Het spreekt vanzelf dat zodra een provinciebestuur er anders over denkt of meent dat er geen reden is om een initiatief te nemen, dat onderwerp van gesprek zal zijn tussen dat provinciebestuur en de

minister. Dat lijkt mij voor de hand liggend; het is ook normaal in de bestuurlijke verhoudingen. Het is op dat moment aan de minister om te bepalen of in het licht van het landelijk beleid tijdelijk of langdurig wordt geaccepteerd dat de situatie ook blijft, omdat daar niet de prioriteit hoeft te worden gelegd, ondanks het feit dat men van mening is dat het gewenst is om dat te veranderen of dat het dit niet verdraagt. Dat is ook precies de reden geweest waarom wij in de afgelopen periode wel initiatieven hebben willen nemen in een aantal stedelijk gebieden, waar wij als rijksoverheid menen dat er in de ontwikkelingsmogelijkheden van een aantal steden forse belemmeringen zijn.

Je ziet dus dat de wijze waarop daar op decentraal niveau mee wordt omgegaan, niet tot een zodanig snelle en royale uitvoering leidt dat dit ook voldoende en voldoende snel tot resultaten voor de betrokken gebieden leidt. Anderzijds zie je, waar het op zichzelf ook past binnen het rijksbeleid om te zeggen dat hele kleine gemeenten op lange termijn niet zullen kunnen standhouden, dat daar toch niet onmiddellijk het initiatief wordt genomen. Er is dus al sprake van een prioriteitsafweging. Dat zal altijd aan de orde zijn. Van tijd tot tijd zal dit via algemene overleggen of plenaire debatten onderwerp van overleg tussen regering en Kamer zijn, als het gaat om de vraag hoe daarmee wordt omgegaan.

Voor deze bestuursperiode hebben wij dat aan de hand van de notitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie van september 1995 gedaan. Er is een bepaalde lijn uitgezet. Daaraan wordt gewerkt. Dat betekent ook dat er sprake is van prioriteitenstelling in de activiteiten die de rijksoverheid initieert en tot afronding brengt. Ik verwacht niet dat dit in de komende jaren anders zal gaan, al was het alleen maar omdat de Kamer ongetwijfeld niet een zodanige begrotingswijziging voor het departement van Binnenlandse Zaken zal toestaan dat ik die afdeling fors kan uitbreiden.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): De staatssecretaris maakt daar een terechte opmerking. Ik heb ook een vraag aan haar. Het amendement dat is ingediend, beoogt juist om die bevoegdheid van de staatssecretaris wat te clausuleren en wat in te

Van de Vondervoort

dammen. Wat is haar oordeel daarover?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik ben absoluut niet gelukkig met dit amendement. Ik meen dat in het wetsvoorstel dat aan de Kamer is voorgelegd, op een goede manier is voorzien in de verplichting van de minister om belanghebbenden in dat proces te betrekken. Het zou afbreuk doen aan de eigen initiatiefmogelijkheid van de minister als dit wordt teruggebracht naar de bestaande situatie. Dat staat namelijk in het amendement. Ik heb juist geprobeerd aan te geven dat de huidige situatie een aantal belemmeringen kent die geen recht doen aan het goed kunnen uitvoeren van de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Kan de staatssecretaris zich voorstellen dat het opheffen van die belemmeringen haaks staat op de rol die zij de provincie toedicht bij het nemen van initiatieven en het invullen van de eigen verantwoordelijkheid daar?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik zal niet verhelten dat in het gesprek dat ik met VNG en IPO heb gehad, ik deze vraag ten principale daar heb voorgelegd. Bij mij was namelijk de bereidheid aanwezig om verder te gaan in die rijksverantwoordelijkheid. Het is uiteindelijk ook het gevolg geweest van overleg met VNG en IPO dat ik voor dit evenwicht heb gekozen. Ik meen dat dit ~~an~~ recht doet aan de rijksverantwoordelijkheid ~~an~~ recht doet aan de gegroeide praktijk van bestuurlijke verhoudingen in Nederland, zoals die in redelijkheid door iedereen wordt erkend als normaal in de manier waarop wij met elkaar omgaan. Ik heb geprobeerd om die balans daarin te vinden, ook in overleg met VNG en IPO. Dat je nog consequenter een lijn van rijksverantwoordelijkheid had kunnen doorzetten door geen enkele formele decentrale rol meer in die wet op te nemen, is op zichzelf juist. Ik heb daar niet voor gekozen. Ik hoop te hebben duidelijk gemaakt wat mijn overwegingen daarbij zijn geweest.

Dat betekent dat de hoofdkeuze die door de CDA-fractie is gemaakt ten aanzien van al die bepalingen in de wet die de provincie ten opzichte van de huidige situatie iets minder

gewicht geeft in de procedure, haaks staat op de redeneerlijn van het kabinet. Om die reden volgt daaruit logischerwijze dat ik een aantal van die amendementen niet volg.

In de balans die in het wetsvoorstel is neergelegd, speelt in dezelfde discussie ook enigszins de vraag of bij de adviesrol van de provincie GS dan wel PS het orgaan is dat advies uitbrengt. Ook bij mij is dit een belangrijk punt van overweging geweest. Ik zal de laatste zijn om niet te erkennen dat provinciale staten en gemeenteraden, voorzover het om de gemeenten gaat, het hoogste gezag in de provincie respectievelijk de gemeente zijn en niet de dagelijkse besturen, dus het college van GS of het college van burgemeester en wethouders. In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag heb ik nog eens geprobeerd op te schrijven dat ik van mening ben dat het helderder de verantwoordelijkheden bepaalt als je de adviesrol bij GS legt. Zo gaat het overigens ook in de praktijk van reeksen van wetten die daarop betrekking hebben. Ook daarbij is de adviesfunctie van de provincie neergelegd bij het college van GS. Dat komt in wetten veel vaker voor dan dat de adviesrol bij PS wordt gelegd. Dat is goed, omdat het niet gaat om een besluit van de provincie. Het gaat om een advies vanuit het provinciaal bestuur. Het gaat dus niet om de grenscorrecties, want daarbij blijft PS nadrukkelijk bevoegd. Ik ben van oordeel dat het beter in de lijn van het voorstel en de overwegingen past om het op deze manier te doen.

Ik heb natuurlijk gezien dat er een amendement ligt dat heel breed gesteund wordt. De praktijk is meestal dat zo'n amendement wordt aangenomen. Ik zal niet zover gaan dat ik het punt zo principieel opspreek dat ik er dwars voor ga liggen. Wel vind ik dat het wetsvoorstel dat er nu ligt, beter is. Tegen die achtergrond behoeft het amendement van de heer Schutte minder zwaar commentarieerd te worden dan het amendement dat de positie van PS in haar volle omvang terugbrengt. Daar zal ik het op dit moment maar bij laten. Ik meen dat helder genoeg is wat ik ervan vind en waarom ik dat vind.

Dan een ander punt dat in meerdere bijdragen aan de orde is gesteld. De heer De Cloe deed het als eerste, maar het is vervolgens

eigenlijk door alle sprekers genoemd. Dat is het punt van de 10% of 15% grenscorrectie en het moment waarop je die 10% bepaalt. In de huidige situatie ligt in de wet vast dat op het moment van besluitvorming de verwachting op de datum van ingang moet worden vastgesteld. Dat staat in de wet. De praktijk is dat het op elk moment in de procedure wordt getoetst door de provincie. Aan het begin vraag je je af of je praat over een grenscorrectie dan wel een herindeling. In het algemeen is het volstrekt duidelijk en komt het niet of nauwelijks voor dat je zo dicht bij de 10% zit ± ik zal er dadelijk nog iets over zeggen ± dat het in de praktijk een probleem oplevert. Op het moment dat je een besluit neemt ± in feite is dat het besluit van provinciale staten ± moet je als provinciale staten oordelen dat je de verwachting hebt dat op de datum van ingang de norm van 10% wordt onderschreden of overschreden. Als je de verwachting hebt dat de norm op de datum van ingang wordt overschreden, kun je niet een grenscorrectiebesluit nemen, maar behoort je de procedure om te zetten in een herindelingsprocedure.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Betekent "op de datum van ingang" op de datum van ingang van het te nemen besluit?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Nee, van de grenscorrectie.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Is het niet aanbevelenswaardig dit op een of andere wijze in de wet te verankeren, zodat er geen misverstand over bestaat en het niet voor tweeërlei uitleg vatbaar is?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik heb in de praktijk tot nu toe weinig problemen hiermee gezien. Dit heeft ermee te maken dat er tot nu toe nooit een grenscorrectie is geweest die heel dicht op die 10% zat. Ik wil er wat cijfers van de laatste jaren over geven om het te verduidelijken. Vanaf 1993 zijn er 45 grenscorrectiebesluiten genomen. Hierbij is het acht keer voorgekomen dat het percentage boven 1 lag. In alle andere gevallen lag het percentage onder 1 en in twaalf gevallen was het zelfs 0 en ging het om grond waarop geen mensen wonen. De grenscorrecties die het gecompliceerdst waren en het

Van de Vondervoort

meeste stof deden opwaaien, waren Den Haag-Wateringen, met net iets meer dan 7%, en Utrecht-Vleuten-De Meern, met krap 6%. Dat waren echt de heel grote grenscorrecties. De praktijk geeft dus aan dat er in feite helemaal geen aanleiding toe is om de grens te wijzigen. Ik heb in de nota naar aanleiding van het verslag geargumenteed waarom ik het optrekken van die grens heel ongelukkig vind, en hierbij komt dat de praktijk er geen aanleiding toe geeft.

In feite is de bevoegdheid tot grenscorrectie bedoeld voor een min of meer technische aanpassing van gemeentegrenzen, bijvoorbeeld omdat een grens onlogisch is of omdat men bouwgrond aan een gemeente wil toevoegen. Naarmate de grens hoger dan 10% wordt, is het risico zeker bij meerkernige gemeenten in het landelijke gebied groter dat een hele woonkern met een grenscorrectieprocedure in plaats van een herindelingsprocedure onder een andere gemeente wordt gebracht. Dit is nooit de bedoeling geweest van het bevoegd maken van de provincie voor grenscorrecties. Het is altijd de bedoeling geweest dat het een min of meer technische, politiek-bestuurlijk neutrale betekenis zou hebben. Ik formuleer het wat voorzichtig. Ik ben er bang voor dat je door het oprekken van de grens makkelijk ertoe uitnodigt hierin verder te gaan dan beoogd is.

Ik vraag de indieners van het amendement in het licht van deze informatie nog eens te motiveren waarom zij zo'n belang hechten aan het verhogen van de grens. Ik zie er geen noodzaak toe en ik zie er problemen in, hoewel ik erken dat je net zo goed 7,5% als 10% of 12,5% kunt nemen. Het heeft allemaal iets arbitrairs, maar naarmate je de grens hoger stelt, raak je verder af van datgene waarvoor de bevoegdheid ooit bedoeld is, namelijk het puur technisch aanpassen van gemeentegrenzen.

De heer **Hoekema** (D66): Ik neem graag uw uitnodiging aan, en ik neem aan dat dit ook voor de andere indieners van het amendement geldt. Het gaat om zorgvuldige wetgeving en uw woorden geven er zeker aanleiding toe er nog eens even bij stil te staan. Ik heb nog de volgende vraag om een betere afweging mogelijk te maken. Hoeveel van de

acht grenscorrecties sinds 1993 die boven 1% uitkwamen, was substantieel?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Drie. De hoogste was Den Haag-Wateringen met 7,1, dan komt Vleuten-De Meern met bijna 6, en ten slotte Heino-Dalfsen met 4,5 tot 5%. De rest was allemaal tussen 1 en 2,5%. Ik kan u overigens een kopietje geven van een overzichtje dat ik ambtelijk heb gekregen. Als u dat op prijs stelt, wil ik het graag vermenigvuldigen.

De heer **Hoekema** (D66): Zou de staatssecretaris ook nog kunnen aangeven hoeveel gemeentelijke herindelingen \pm ik heb het dus niet over grenscorrecties \pm tussen de 10% en de 15% hebben gezeten? Zij kan dan haar argument aantonen, dat ik zeker zwaar wil laten wegen, dat er sprake is van een overgang van hele kernen of van aantasting van de bestuurlijke structuur. Dat zijn zware punten die wij als medewetgever immers zwaar moeten wegen.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik heb die cijfers op dit moment niet paraat en ik vrees dat ook mijn medewerkers die niet tijdens dit debat kunnen geven. Het spreekt vanzelf dat wij vóór de stemmingen van volgende week u deze informatie kunnen geven. Wij kunnen dat natuurlijk in voldoende mate indiceren om u een indruk te geven, want dat is relevant. Ik weet niet of wij erin slagen om alles heel gedetailleerd en precies te kunnen geven, maar ik zeg u toe dat wij ervoor zullen zorgen dat u voordat volgende week de stemmingen zullen worden gehouden, een reële indicatie krijgt op dit punt.

De **voorzitter**: Voor de goede orde merk ik op dat er volgende week geen stemmingen zijn, maar over veertien dagen.

Graag wil ik ook even de aandacht van de collega's voor het volgende vragen. Wij zitten vanmiddag met een agendatechnisch probleem. De minister van Buitenlandse Zaken moet aanwezig zijn bij de behandeling van de suppletore begroting BuZa en tegelijkertijd is er Europa-overleg. Ik wil u dan ook vragen om het aantal interrupties te beperken en uw vragen in tweede termijn te stellen, zodat wij op een zodanig tijdstip kunnen uitkomen, dat de

minister van Buitenlandse Zaken om 14.00 uur bij het Europaoverleg aanwezig kan zijn. Graag uw medewerking hierbij.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! Ik heb mevrouw Van der Hoeven beloofd dat ik nog zou terugkomen op het punt van de peildatum.

De wetstekst waarin staat dat naar verwachting de grens van 10% niet wordt overschreden, is volgens mij wel helder, want het gaat om een verwachting op het moment van ingang. Zij heeft wel gelijk dat dit een zekere vaagheid in zich heeft en dat het niet 100% hard is. Een alternatief zou zijn om te zeggen dat zodra provinciale staten een besluit nemen, zij zullen beoordelen of er op dat moment sprake is van de 10%-grens. Je legt het dan vast op dat moment. Dit zou een mogelijkheid zijn, maar dat vraagt wel een wijziging van deze wetstekst. In ieder geval maakt die formulering het harder en zij markeert heel precies het moment waarop provinciale staten dat besluit nemen. Die gegevens behoren op dat moment bij de provincie bekend te zijn. Ik hoor graag van mevrouw Van der Hoeven in tweede termijn of dat een bijdrage zou zijn aan de oplossing van het punt dat zij maakt. Misschien kan dat ook een bijdrage zijn om de grens van 10% te handhaven, omdat heel scherp gemarkeerd kan worden hoe men ermee moet omgaan. Ik doe de volgende suggestie. Ik ben in beginsel bereid tot een zodanig aanpassing van het wetsvoorstel dat het op die wijze geregeld wordt, maar ik hoor graag of de Kamer dit breed op prijs stelt, want dan kunnen wij die aanpassing maken.

Voorzitter! Het laatste punt dat door bijna alle betrokkenen aan de orde is gesteld, is dat van de zorgvuldigheid en de commissie van onafhankelijke deskundigen. In de geschiedenis van het vorige wetsvoorstel zie je dat daarover het nodige is gewisseld in deze Kamer. Ik ben mij ervan bewust dat ik een voorstel doe dat afwijkt van wat toen in deze Kamer is besloten. Desalniettemin meen ik dat het goed is om dat voorstel te doen. Ik heb zowel in de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag daarvoor een aantal argumenten gegeven. Ik vind het niet reëel om de commissie van onafhankelijke deskundigen een ruimere taakstelling

Van de Vondervoort

te geven. Ik meen namelijk dat zij dan komt bij de beoordeling van de vraag of de beoogde herindeling wenselijk of niet wenselijk is. Ik ben van mening dat het een commissie van onafhankelijke deskundigen niet toekomt om daarover een oordeel te geven. Dat komt in eerste instantie de instelling toe die het advies uitbrengt, namelijk de provincie. En het komt in tweede instantie de wetgever toe. Ik vind dat een dergelijke verruiming niet moet worden gelegd bij een commissie van onafhankelijke deskundigen. Dus blijft de mogelijkheid over om een situatie te handhaven waarin de procedurele zorgvuldigheid wordt getoetst. Ik verwijs in dit verband naar de informatie die bij de nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd. Daaruit blijkt hoe vaak er sprake is van een gegrondverklaring. Het aantal is zeer beperkt. In de praktijk blijken de procedures heel zorgvuldig te worden gevolgd. Ik meen dat het zowel aan de provinciebesturen als aan de wetgever kan worden overgelaten om bij de beoordeling ook de zorgvuldigheid van de procedure te wegen. De informatie die nodig is om dat te kunnen beoordelen, is volop beschikbaar. Tegelijkertijd wordt deze commissie heel vaak ingeschakeld als gemeentebesturen een andere mening hebben over wat er inhoudelijk moet gebeuren. Ik vind dat dan verkeerde verwachtingen worden gewekt. Inwoners moeten niet de illusie hebben dat zo'n commissie iets kan zeggen over gewenst of ongewenst. Ik weet dat dit formeel niet het geval is, maar dat in de praktijk vaak dat beeld ontstaat. Ik vind dat niet bevorderlijk voor het proces. Alles afwegend, meen ik dat de termijnen die ermee zijn gemoeid geen enkel nuttig doel dienen. De combinatie van overwegingen heeft mij tot dit oordeel gebracht.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Zou het een oplossing zijn als in de wetsprocedure ook de zorgvuldigheidstoets werd ingebouwd? Ik ben mij ervan bewust dat dit element ergens een rol moet spelen. Het moet ergens expliciet aan bod komen, zowel bij de staatssecretaris als bij de Tweede Kamer. Het heeft mijn voorkeur om het dan ook expliciet in te bouwen, niet in de wetstekst maar wel in de hele wetsprocedure.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik meen dat de wetsprocedure aan alle zorgvuldigheidseisen voldoet. U moet voorzichtig zijn met de suggestie dat dit niet het geval zou zijn. De wetsprocedure voorziet in een voorbereidingstraject, in een open overleg en in verschillende momenten waarop betrokkenen de mogelijkheid hebben om te reageren op wat er ligt. Dat gebeurt allemaal in een periode waarin de provincie bezig is met de voorbereiding van het advies. Als op het departement van Binnenlandse Zaken een wetsvoorstel wordt voorbereid, wordt ook naar dergelijke zaken gekeken. De Kamer heeft in de afgelopen periode aangetoond dat zij heel goed let op de wijze waarop de procedure is verlopen. Dat kan in alle redelijkheid als een zorgvuldige procedure worden gekwalificeerd. Ik zie dan ook niet in waarom nog andere, extra maatregelen moeten worden genomen. Het echte probleem is natuurlijk toch dat mensen er anders over denken. Dat los je met geen enkele procedure op.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik ben het ermee eens dat het niet moet gaan om de inhoud. Ik ben het er ook mee eens dat een taakuitbreiding niet de voorkeur verdient. Ik ben het niet met de staatssecretaris eens als zij zegt: er zijn maar weinig gevallen onzorgvuldig verklaard en dus is er reden om de commissie op te heffen. Ik ben het er ook niet mee eens als zij zegt: de tijd die voor de procedure is ingebouwd, is eigenlijk nutteloos. Ik zie juist de meerwaarde, ook voor het draagvlak in het proces, van een mogelijkheid van objectieve, onafhankelijke toetsing van de procedurele zorgvuldigheid. Het moet dus niet gaan om toetsing van inhoudelijke keuzes, maar om toetsing van de procedurele zorgvuldigheid. De staatssecretaris zal het ermee eens zijn dat het op dit moment ook niet altijd gaat zoals het moet gaan. Te denken valt aan Tegelen.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik ontken niet dat er iets wel eens niet helemaal gaat zoals het zou moeten gaan. Ik stel wel vast dat het in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde is geweest. Op grond van de ervaringen van de afgelopen jaren kan worden gesteld dat de provincies de procedures over het algemeen zorgvuldig voeren.

Bovendien is de wetgever er zelf bij om het te beoordelen en te wegen in het totaal van de afwegingen die aan de orde zijn op het moment dat er een herindelingsvoorstel ter besluitvorming voorligt. Ik ben dus een andere mening toegedaan als het gaat om de vraag of hier meer moet worden geregeld.

De heer De Cloe vroeg of de behoudzuchtige opstelling van de provincie ± hij zei het op die manier ± wel eens aan de orde is gesteld. Hij kan dat de provincies zelf ook vragen, maar ik heb de verantwoordelijkheid van de provincies bij meerdere gelegenheden aan de orde gesteld. Ik heb het dan zowel over individuele situaties als over de verantwoordelijkheid van de provincies voor de verdere uitvoering van de inrichting van de bestuurlijke organisatie. Desalniettemin komt het voor dat er centraal afspraken worden gemaakt, dat er min of meer een bepaalde gedragslijn wordt afgesproken, maar dat in individuele situaties het hemd wel eens nader is dan de rok.

De heer De Cloe en mevrouw Van der Hoeven wezen op het onderzoek dat recentelijk aan de Kamer is toegezonden. Daarin wordt aangegeven dat het aantal gemeenschappelijke regelingen bij herindeling niet afneemt. De informatie uit dat onderzoek spreekt voor zichzelf, maar ik wil er wel een aantal kanttekeningen bij plaatsen. De bundeling- en integratieverplichting, zoals die nu in de WGR is opgenomen, zorgt ervoor dat samenwerkingsverbanden verplicht blijven om gemeenschappelijke regelingen in stand te houden. Het feit dat er minder gemeenten aan deelnemen, wil nog niet zeggen dat er minder gemeenschappelijke regelingen komen. Dat zorgt er echter wel voor dat er efficiënter mee wordt omgesprongen. De vraag of er iets wijzigt in de positie van het gemeentebestuur met betrekking tot de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid vind ik veel belangrijker. Dat is wat mij betreft de kern van de zaak. Ik ben heel gelukkig met de huidige ontwikkeling, waarbij gemeentebesturen gezamenlijk gemeenschappelijke regelingen onder de loep nemen. Zij proberen om daar zodanige aanpassingen in aan te brengen dat er weer sprake is van echt verlengd lokaal bestuur, onder het terugdringen van de elementen van bovenlokaal bestuur,

Van de Vondervoort

ten gunste van de positie van de individuele deelnemende gemeenten. Die trend zie je momenteel. Ik ben daar echt gelukkig mee.

Wij moeten nu geen discussie voeren over de beleidsinhoudelijke uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling, al is dat in dit debat wel verleidelijk. Dat hebben wij namelijk al een aantal keren gedaan. Wij beogen nu vooral het tot stand brengen van goede procedures en een goede scheiding van de verantwoordelijkheden. Dat moet, ongeacht het beleidskader, op een nette en zorgvuldige manier gebeuren.

De heer Van den Berg is van mening dat deze regelingen in de Gemeentewet en de Provinciewet behoren te staan. Ik kan mij daar wel iets bij voorstellen, maar uiteindelijk hebben wij gemeend, alles afwegend, dat het het beste is om het op deze manier te doen. Goed geordende, overzichtelijke wetgeving vind ik trouwens belangrijker dan de plaats van een en ander.

Voorzitter! De heer Remkes is van mening dat er heel vaak sprake is van een doorschieten in procedures in de veronderstelling dat je daarmee zorgvuldiger zou werken. Ik moet zeggen dat dit mij uit het hart gegrepen is. Ik meen inderdaad dat verlenging van procedures en het steeds opnieuw bediscussieren van zaken wel de suggestie van zorgvuldigheid wekt maar heel vaak in de praktijk tot gevolg heeft dat verhoudingen moeilijker worden omdat mensen het gewoon niet met elkaar eens zijn. Dat los je niet op langs dat soort lijnen. Ik hoop dan ook dat de werking van deze wet zodanig zal zijn dat men wel de tijd heeft om de zaken die echt besproken en gewisseld moeten worden goed in het oog te houden en dat men tegelijkertijd in de gelegenheid is om de ruimte te begrenzen om het elkaar niet moeilijker te maken dan het toch vaak al is op het moment waarop er heel ingrijpende reorganisatieprocessen aan de orde zijn.

De hulpstaatssecretaris heb ik in de provincie in de afgelopen periode nou niet onmiddellijk gezien. Desalniettemin kan ik mij vanuit de positie die de VVD vaker kiest, waarin de hoofdlijn is een gescheiden en heldere verantwoordelijkheid voor elk van de bestuursorganen, voorstellen dat het vaak in adviesrollen brengen van die organen niet

strookt met haar opvattingen op dit punt. Ik ben zelf groot voorstander van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden voor elk van de overheidslagen en vind het dus ook logisch dat je bij het formeel toedelen van adviesverantwoordelijkheden probeert zorgvuldig en terughoudend te handelen.

De heer **Remkes** (VVD): De term is overigens ontleend aan een rapport van de Wiardi Beckmanstichting van een aantal jaren geleden.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Dat mag zo zijn, maar daarmee behoeft ik er nog niet gelukkig van te worden.

Voorzitter! Vervolgens kom ik te spreken over de kwestie van de meerdere varianten. De heer Remkes en mevrouw Van der Hoeven hebben daarop gewezen. In de wet is een kan-bepaling opgenomen. Wat mij betreft is het ook absoluut geen uitnodiging aan de provincies om maar eindeloos door te gaan met reeksen van varianten om vervolgens te zeggen: zoekt u het maar uit. Echter, als je probeert om tot een herindeling te komen, komt het heel vaak voor dat er meer dan één goede oplossing kan zijn in een specifieke situatie. Als je kleine gemeenten wilt samenvoegen met andere om daarmee een versterking te realiseren, dan kan het een goede oplossing zijn om de gemeenten A en B samen te voegen, maar dan kan het ook een goede oplossing zijn, bijvoorbeeld geredeneerd vanuit de positie van gemeente A, om de gemeenten A en C samen te voegen. Ik vind dus dat de provincie de mogelijkheid moet hebben om dat zo neer te leggen. Het is mijns inziens verstandig dat zo te doen. Dat versterkt ook het karakter van de adviesrol. Het gaat mij er dus niet om dat ik van de provincie adviezen krijg waarin alle opvattingen, voorzien van een nietje, op mijn bureau worden gedeponneerd; het gaat mij er wel om dat ik adviezen krijg waarvan de provincie zegt: dat vinden wij inhoudelijk goede oplossingen in deze situatie, gezien hetgeen wij beoogden te bereiken. Tegen die achtergrond meen ik dat die kan-bepaling meerwaarde kan hebben, vooral in situaties waarin je aan beide kanten van de grens met afwegingen te maken hebt. Het is ook plezierig voor de wetgever dat,

wanneer deze op een onderdeel anders denkt, hij ook kan zien binnen welke marges de provincie meent dat een oplossing al of niet goed is. Het is in mijn ogen dus verstandig de kan-bepaling te handhaven.

Dan is er gesproken over de termijnen voor toezending aan de ministerraad. In de praktijk geldt heel vaak dat op het moment waarop een ontwerperegeling binnenkomt, er gewerkt wordt aan het omzetten in een wetsvoorstel. Het komt ook voor dat je redenen hebt om het anders te doen. Ik noem bijvoorbeeld het voorstel inzake Hoevelaken en Nijkerk, waarbij de samenvoeging van die gemeenten reden is geweest om zich te verzetten tegen samenvoeging met Amersfoort. Ik meen dat zo'n wetsvoorstel niet in behandeling moet worden genomen, voordat helder is of een oplossing die voor Amersfoort wordt gekozen, acceptabel is. Amersfoort was namelijk het begin van het probleem. In zo'n situatie kan het dus voorkomen dat je die termijn heel bewust overschrijdt. Ik meen dat die mogelijkheid er gewoon moet zijn. Dat neemt niet weg dat de minister ook de verantwoordelijkheid heeft om niet langer over de procedure te doen dan strikt noodzakelijk is. Wij hebben gemeend dat zes maanden daarvoor een redelijke termijn is. Als het departement stukken krijgt, moeten vaak belangenafwegingen en prioriteitenstellingen plaatsvinden. Soms krijg je immers van meer provincies tegelijk zaken binnen. Ik ga mij niet verzetten tegen vier maanden, als hier dan maar wordt erkend dat dit een ordetermijn is die nagestreefd zal worden. Het kan daarbij dus voorkomen dat het anders gaat.

De IPC. Als geen overeenstemming tussen de provincies ontstaat, biedt de wet de meest belanghebbende provincie de mogelijkheid de procedure te vervolgen en biedt de wet de minister de mogelijkheid om initiatief te nemen. Ik meen dat je op dat moment moet beoordelen welke weg de verstandigste is. Ik kan mij heel goed voorstellen dat je in dat soort situaties heel vaak kiest voor de mogelijkheid waarbij de minister de verantwoordelijkheid neemt. Als de provincies het na zo'n lange gezamenlijke procedure niet eens worden, zullen zij het ook niet eens worden als een van de twee provincies in de procedure het voortouw neemt. Ik kan mij dus heel

Van de Vondervoort

goed voorstellen dat dit praktisch wordt. Nogmaals, ook dat is geen uitnodiging aan de provincies om het dan maar niet eens te worden.

De opmerkingen van de heer Schutte heb ik in mijn reactie op de andere sprekers en bij het bespreken van de algemene thema's in voldoende mate becommentarieerd.

De heer Hoekema wees op het doorbreken van provinciale grenzen. De provincies gaan over hun eigen zaken. Dat hebben wij zo gewild en dat moeten wij vooral zo houden. Ondanks het feit dat de herindeling en de wijze waarop je de verdere inrichting van het openbaar bestuur vormgeeft, geen congresonderwerpen zijn, is het volstrekt duidelijk dat deze zaken in de dagelijkse praktijk van deze organen wel degelijk serieuze onderwerpen van afweging en gesprek zijn. En dat is volgens mij ook goed.

Voorzitter! Er is gesproken over herindelingsverkiezingen. Op het departement hebben wij twee wetjes in procedure genomen waarin het overslaan van verkiezingen in een aantal situaties wordt geregeld. Ik heb niet duidelijk op mijn netvlies wanneer wij deze voorstellen kunnen afwikkelen. Beoogd is in ieder geval dat zo ò tijdig te doen, dat helder is voor welke gemeente wij in redelijkheid op dit moment kunnen aannemen dat vanwege de ingang van herindeling op 1 januari 1999 ± want het betreft de herindelingsverkiezingen in het najaar van 1998 ± of de gewone gemeenteraadsverkiezingen van het voorjaar van 1998 kunnen worden overgeslagen. Deze wetsvoorstellen zullen de Kamer over niet al te lange tijd bereiken, zodat zij daarover een inhoudelijk oordeel kan geven.

Mevrouw Van der Hoeven heeft nog gevraagd of het mogelijk is ook eens te kijken naar actualisering van hoofdstuk V en volgende van de ARHI-wet. Het zal haar niet zijn ontgaan dat wij op een aantal punten al een actualisering in deze ronde hebben verwerkt. Wanneer wij niet heel erg aan een bepaalde termijn worden gebonden, wil ik de komende tijd nog eens nagaan of ook in hoofdstuk V en volgende nog een aantal nadere actualisering aangebracht kunnen worden om ervoor te zorgen dat er geen misverstand kan ontstaan over de vraag hoe rechten en plichten op het moment van herindeling verder dienen te worden afgewikkeld.

Voorzitter! Ik meen hiermee alles wat aan de orde is gesteld te hebben beantwoord. Hoewel ik niet expliciet heb verwezen naar alle nummers van de amendementen, is uit mijn beantwoording voldoende duidelijk geworden wat het oordeel van het kabinet daarover is.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.16 uur tot 14.00 uur geschorst.

□

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel voor, toe te voegen aan de agenda voor 23, 24 en 25 september:
- het wetsvoorstel Regels over tegemoetkoming in de schade en de kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen (Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen) (25159).

Ik stel voor, te behandelen donderdag 25 september bij het begin van de vergadering:
- het wetsvoorstel Intrekking van de wet betreffende de geldelijke aansprakelijkheid van het Rijk voor bepaalde schulden van de Nederlandse Kastelenstichting (25433).

Ik stel voor, de stukken 19637, nrs. 265 en 268, 22777, nr. 10, 23085, nr. 14, 24036, nrs. 57 en 58, 24233, nr. 49, 24292, nr. 16, 24587, nr. 18, 24818, nr. 7, 25000-VI, nrs. 50 en 51, 25000-IXB, nrs. 32 en 33, 25000-X, nrs. 92 en 93, 25000-XIII, nr. 47, 25000-XIV, nrs. 53, 54 en 56, 25000-XV, nrs. 62, 64 en 65, en 25041, nr. 18 voor kennisgeving aan te nemen.

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Goedkeuring van het op 6 november 1992 te Madrid tot stand gekomen Protocol betreffende de toetreding van de Helleense Republiek tot het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 en van de eveneens op 6 november 1992 te Madrid tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de toetreding van de Helleense Republiek tot de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990, beide gewijzigd bij de Protocolen, respectievelijk de Overeenkomsten van 27 november 1985 en 25 juni 1991 betreffende de toetreding van respectievelijk de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Republiek Portugal (23584)**, en over:
- de motie-Van den Doel c.s. over een toereikende buitengrenscontrole (23584, nr. 12).

(Zie vergadering van 9 september 1997.)

De artikelen 1 t/m 3 en de beweegreden worden zonder stemming aangenomen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, GroenLinks, de CD, de RPF, de SGP en het GPV tegen het wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

In stemming komt de motie-Van den Doel c.s. (23584, nr. 12).

De **voorzitter**: Ik constateer, dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1997 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (25394)**.

De algemene beraadslaging wordt geopend.