

25 234

Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedure bepalingen)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld: 24 november 1997

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **VVD**-fractie waren het met de regering eens dat de wetgever verantwoordelijk is voor de indeling van provincies en gemeenten in ons land.

Zij konden zich ook vinden in de opvatting dat de minister van Binnenlandse Zaken meer initiatiefmogelijkheden op dit terrein moet hebben en waren eveneens van opvatting dat de lengte van herindelingsprocedures te groot is.

In feite wordt met dit wetsvoorstel beoogd de materiële verantwoordelijkheid van de wetgever voor de inhoud van het herindelingsbeleid te vergroten. Dat betekent naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie ook dat – nog meer dan tot nu toe het geval is – de regering door de Staten-Generaal zal worden aangesproken, waar het komende wetsvoorstellen betreft, die onder de vigeur van dit wetsvoorstel, indien dat wet wordt, zullen worden ingediend. Van marginale toetsing zal dan geen sprake meer kunnen zijn. Zulks geldt – zo meenden deze leden – voor zowel de Tweede, als de Eerste Kamer. Wat is hieromtrent het oordeel van de regering? Mede met het oog hierop stelden de leden van de VVD-fractie een aanvullende vraag.

Zou het niet verstandig zijn een nieuw helder beleidskader voor het herindelingsbeleid te formuleren? De leden van de VVD-fractie meenden dat bij een nieuwe wet als deze, ook een nieuw beleidskader hoort. Dat zou de eenduidigheid kunnen bevorderen, die nu – als de aard en schaalgrootte van de voorstellen die vanuit de provinciehuizen op de tafel der bewindslieden worden gedeponereerd worden gezien – ver te zoeken is. Wat vindt de regering van deze gedachte?

¹ Samenstelling: Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Jurgens (PvdA), De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Grewel (PvdA) (voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP) en Hirsch Ballin (CDA).

Zou het, gelet op bovenstaande, ook niet bestuurlijk verstandig zijn, de verschillende voorstellen die in de afgelopen tijd door diverse provincies zijn ingediend, thans even te laten liggen en te bezien of deze – al of niet in aangepaste vorm – passen in zo'n nieuw te formuleren beleidskader?

Dat zou naar de mening van de leden van de VVD-fractie van wijs beleid getuigen.

In feite wordt met dit wetsvoorstel teruggekeerd naar de situatie van vóór de Wet arhi, waar de minister van Binnenlandse Zaken een grotere daadwerkelijke verantwoordelijkheid voor het herindelingsbeleid had. De leden van de VVD-fractie memoreerden hierboven reeds dat zij dit een goede zaak achten.

Zij zouden de regering willen wijzen op het feit dat voorheen in goede samenspraak tussen provincies en rijk deze voorstellen werden ontwikkeld. Op ambtelijk niveau geschiedde zulks zodanig dat deze wetsvoorstellen gezamenlijk werden geformuleerd.

De leden van de VVD-fractie vermeldden dit, omdat zo ook kon worden voorkomen dat de minister van Binnenlandse Zaken openlijk de provinciebesturen moest bruuskeren. Verschillen in opvattingen werden – waar mogelijk – via intern onderling overleg opgelost.

De adviesrol van de provinciebesturen werd zo inhoud gegeven. Zou de regering in de memorie van antwoord hierop willen ingaan? Hoe denkt zij zich de praktische werkwijze in, als dit wetsvoorstel wat wordt? Bij zo'n handelwijze zou ook het oorspronkelijke voorstel van de regering – de colleges van gedeputeerde staten en niet formeel provinciale staten de adviestaak, zoals deze in het wetsvoorstel is neergelegd, te geven – beter hebben gepast.

Ook daaromtrent gaarne de visie van de regering.

De posities van de provincies, waar het grenscorrecties betreft, wordt in het wetsvoorstel verruimd. Die lijn is contrair aan de hoofdlijn van het voorliggende wetsvoorstel, die de plaats van de provincie bij gemeentelijke herindelingen juist terugvoert naar een meer adviserende. Vanwege het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement (stuk nr. 14), het percentage van 10 tot 15% van het inwonertal te verhogen – als meetlat voor de vraag of een grenswijziging een grenscorrectie is – wordt de beslissende invloed van de provinciebesturen bij deze zogeheten grenscorrecties groter. De leden van de VVD-fractie waren het met de regering eens dat zo in betekenende mate de belangen van een gemeente kan worden geraakt en deswegen een substantiële wijziging van de bestuurlijke structuren kan optreden.

Hele dorpskernen kunnen overgaan van de ene naar de andere gemeente. Bij het oorspronkelijke voorstel van 10% gold dat ook, maar het aanvaarde amendement heeft de deur verder opengezet.

Zeker ook als in ogenschouw wordt genomen dat bij de 45 grenscorrectiebesluiten, die er vanaf 1993 zijn genomen, het bijna altijd ging om situaties waarbij het percentage van het aantal inwoners welke hierbij betrokken waren onder de 1 lag, is het thans gekozen percentage van 15 fors. De leden van de VVD-fractie zeiden hier niet gelukkig mee te zijn. Zij onderschreven de opvatting van de regering dat zo de bedoeling van deze bevoegdheid voor de provincies, namelijk het puur technisch aanpassen van gemeentegrenzen, is verlaten.

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft stelling genomen tegen het amendement zoals dat in de Tweede Kamer is ingediend. De leden van de VVD-fractie zagen deze wijziging voorshands als een groot obstakel om akkoord te gaan met het voorliggende wetsvoorstel. Tenslotte, in dit verband, nog deze opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie bekruipt het gevoel dat met enige inventiviteit een oneigenlijk gebruik van de 15%-grens kan worden gemaakt. Thans wordt ten provinciehuize van Zuid-Holland gestudeerd op een mogelijk gemeentelijke herindeling rond Den Haag. Een van de mogelijk-

heden, die daarbij worden gewogen is, het aanleggen van gebieds-corridors door de randgemeenten heen naar nieuw te ontwikkelen bouwlocaties, welke dan van de randgemeenten naar Den Haag zouden gaan. Feitelijk zou dat betekenen een substantiële verandering, die via de 15%-regeling, zonder dat de wetgever daar aan te pas komt, zou kunnen worden bewerkstelligd. Dat kan de bedoeling van dit wetsvoorstel, dat nu juist beoogt het primaat van de wetgever te versterken, niet zijn. Ook hier wachtten de leden van de VVD-fractie het antwoord van de regering met belangstelling af.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel.

Met betrekking tot de commissie van onafhankelijke deskundigen was het hen opgevallen dat in een betrekkelijk gering aantal gevallen de procedure door de commissie als onzorgvuldig is beoordeeld. Zou het niet zo kunnen zijn dat juist het enkele bestaan van de commissie ertoe heeft geleid dat in het merendeel van de gevallen de zorgvuldigheid in acht is genomen? Zou dit niet tot de conclusie moeten leiden dat de commissie moet worden gehandhaafd? De leden hier aan het woord zouden gaarne vernemen of de wijziging van 10 naar 15% bij de grenscorrectie (artikel 1, onderdeel d) géén ongewenste gevolgen heeft. Wordt hiermee niet datgene wat eigenlijk gemeentelijke herindeling is, in naam verkapt tot grenscorrectie? Deze leden wensten voorts te vragen of ook herindelingsvoorstellen referendabel zijn. Hoe is dat bij grenscorrecties?

De leden hier aan het woord wensten gaarne te vernemen welke wijzigingen van gemeentegrenzen en provinciegrenzen (artikel VII, vierde lid) zullen vallen onder artikel VII, derde lid.

De leden van de fractie van de **PvdA** zeiden grote bedenkingen te hebben bij het onderhavige wetsvoorstel. Immers dit voorstel staat haaks op hun herhaalde pleidooi om de rol van de wetgever bij gemeentelijke herindelingen terug te brengen tot die van marginale toetsers van voorstellen die in elk geval binnen de provincie op draagvlak zouden mogen rekenen. Zij merkten op nimmer de thans voorgestelde re-centralisatie te hebben bepleit. De huidige Wet arhi is in zijn kernbepalingen nog pas in 1994 overgebracht in de Grondwet en Provinciewet. Daarin zijn nadrukkelijk waarborgen tegen bestuurlijke willekeur en waarborgen voor provinciaal draagvlak opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie konden, gelet op de ervaringen met de gemeentelijke herindeling in Noord-Brabant best begrip opbrengen voor de behoefte om het aantal beslismomenten terug te brengen. Zij hadden dan echter liever gezien dat deze beperking zou plaats vinden bij de formele wetgever (inclusief het afschaffen van het tussentijds vragen om een oordeel van de minister omtrent de gevolgde procedure).

Deze leden waren overigens blij met het feit dat de Tweede Kamer bij amendement (stuk nr. 17) had afgedwongen dat provinciale staten zich konden uitspreken over het provinciale advies. Daarentegen kon de oprekking van grenscorrecties tot 15% van het inwonertal van een gemeente hen minder bekoren.

De leden hier aan het woord vroegen de staatssecretaris haar reactie te geven op de brief van de gemeente Leidschendam¹.

De leden van de fractie van de PvdA vreesden, dat de nieuwe duidelijkheid in de bevoegdheden van de verschillende actoren bij gemeentelijke herindeling tot een politisering van herindelingsvoorstellen leidt. In het algemeen is er weinig tegen politisering in te brengen, maar juist als de erfenis van Thorbecke in geding is, moet men de tijd nemen om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren.

De leden van de fractie van **D66** zagen in dit wetsvoorstel een wenselijke verbetering t.o.v. de huidige wet. Met het aanscherpen van de posities van

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de staatssecretaris en ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt onder nummer 119.744.3.

verschillende bestuurslagen en organen, kunnen de formele verantwoordelijkheden dichterbij de materiële werkelijkheid en wenselijkheid worden gebracht.

Dat laat uiteraard onverlet de noodzaak dat bestuurders en vertegenwoordigend organen van de toegekende bevoegdheden een zorgvuldig gebruik maken. Er reesteren een tweetal vragen.

Gegeven de feitelijke situatie, dat slechts zelden grenscorrecties dichtbij de 10% hebben plaats gevonden, lijkt de verruiming naar 15% niet nodig. De leden van de fractie van D66 vernamen graag waarom de staatssecretaris dit amendement niet heeft ontraden.

Met betrekking tot de werking van deze wet naar lopende procedures zagen de leden hier aan het woord graag een antwoord op de vraag op welke wijze de staatssecretaris denkt om te gaan met de toepasselijkheid van deze wet daarop. Van belang is de vraag of dat op voldoende zorgvuldige wijze kan geschieden.

De leden van de fractie van **GroenLinks** betwijfelden de noodzaak van deze wijziging van de Wet algemene regels herindeling. Tot nu toe lag de regierol voor gemeentelijke herindeling bij het provinciaal bestuur, zijnde het bestuur dat het dichtst bij de gemeenten was en dus een beter overzicht geacht werd te hebben van de gemeentelijke situatie dan de landelijke overheid. De Staten-Generaal werden geacht marginaal te toetsen.

Die procedure liep niet helemaal zoals het zou moeten zijn. De Staten-Generaal hielden zich niet aan de marginale toetsing, maar deden de hele procedure nog eens dunnetjes over.

De procedures besloegen daardoor een te lange periode en de gemeenten verkeerden te lang in onzekerheid. Dat er pogingen worden gedaan om daar verandering in te brengen, ligt dan ook voor de hand. Maar waarom dan wordt gegrepen naar een wijzigingsvoorstel, waarbij de rol van de beide Kamers zwaar wordt aangezet ten koste van het provinciale niveau en waarbij de minister dan ook nog eens in wezen ongelimiteerde bevoegdheden tot het initieren van gemeentelijke herindeling krijgt toebedeeld, dat is de leden van de fractie van GroenLinks een raadsel.

Afgezien van de inhoudelijke bezwaren vonden deze leden het voorliggende wetsvoorstel ook geen voorbeeld van heldere wetgeving. De systematiek is niet duidelijk. Waarom wordt b.v. in Hoofdstuk II, Wijziging van de gemeentelijke indeling en grenscorrecties, pas in het tweede lid van artikel 4 de betrokkenheid van de gemeenten vermeld? Systematischer zou toch zijn, eerst de betrokkenheid van de gemeenten, dan de betrokkenheid van de provincies bij gemeentelijke herindeling en dan de betrokkenheid van provincies bij provinciegrenswijzigingen.

Merkwaardig is dat in paragraaf 2 en paragraaf 3 wel de door de leden hier aan het woord logisch geachte volgorde wordt aangehouden.

In artikel 4 staat dat provinciale staten een herindelingsadvies vaststellen. Deze leden hadden in de tekst van artikel 8 vergeefs gezocht naar de rol van provinciale staten bij gemeentelijke herindeling. Waar komen provinciale staten in de procedure aan bod?

Kan de staatssecretaris de volgorde van herindelingsadvies, herindelingsontwerp en herindelingsregeling verduidelijken met daarin aangegeven de rol van gedeputeerde staten en de rol van provinciale staten in die procedure?

Is het inderdaad zo dat volgens artikel 4, derde lid bij een verschil van mening tussen provinciebesturen over een provinciale grenscorrectie, provinciale staten van één provincie een herindelingsadvies kunnen vaststellen? Wat is dan de positie van die andere provincie?

De wijziging van 10% naar 15% is min of meer weggewerkt in art.1 onder hoofdstuk I algemene bepalingen. Kan de staatssecretaris uitleggen, waarom zij niet het «onaanvaardbaar» heeft uitgesproken bij behandeling van het betrokken amendement (stuk nr. 14) in de Tweede Kamer?

Deze wijziging betekent een forse achteruitgang in de bescherming van inwoners bij gemeentelijke herindeling.

Hele wijken kunnen dan heringedeeld worden zonder dat daar een wetsvoorstel of een provinciaal bestuur aan te pas komt.

In de visie van de staatssecretaris moet deze wijziging haaks staan op de intentie van dit wetsvoorstel: versterking van de positie van het landelijk bestuur bij gemeentelijke herindeling.

In artikel VII wordt de toepassing van deze wet geregeld. Uit het derde en vierde lid blijkt dat deze gewijzigde wet van toepassing wordt verklaard op al die procedures die soms al jaren lopen, maar nog niet in het stadium zijn aanbelaand van een voorstel van gedeputeerde staten aan provinciale staten tot vaststelling van een ontwerpregeling. Ook wordt bij lopende procedures de 10% regeling opgetrokken naar 15%.

Is dit niet een onaanvaardbare aantasting van de rechten van de andere overheden? Lijkt dit niet op onbehoorlijk bestuur? Is zo'n gang van zaken nog wel uit te leggen aan de betrokken bevolking?

In het kader van bescherming van belangen zouden de leden van de fractie van GroenLinks de argumentatie willen horen waarom de commissie van onafhankelijke deskundigen (commissie van Splunder) wordt opgeheven?

Tot slot, gezien de gehouden inhoudelijke discussies over gemeentelijke herindeling in de Eerste Kamer, zouden de leden van de fractie van GroenLinks van de staatssecretaris willen horen wanneer zij denkt een inhoudelijke discussie over gemeentelijke herindeling te starten.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met zeer gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. In hun ogen viel een verdere stroomlijning van de huidige regeling voor herindeling van gemeenten te verdedigen, gelet op de vaak lange duur van herindelingsprocedures en de even langdurige onzekerheid voor de betrokken bestuurders en burgers. Het wetsvoorstel dient ongetwijfeld de doelmatigheid. Deze leden konden zich echter niet aan de indruk onttrekken dat de zorgvuldigheid heeft geleden onder het streven naar meer doelmatigheid. Tot staving van deze indruk wezen deze leden op de verhoging van de bovengrens voor grenscorrecties door de provincie van 10% naar 15% van het inwonertal en de wettelijk ongeclausuleerde mogelijkheid voor de rijksoverheid om het initiatief tot een gemeentelijke herindeling te nemen. Wat het eerste punt betreft vroegen deze leden of het gekozen percentage van 15 op nog iets anders berust dan een zuiver arbitraire keus. Is de regering voorts van mening dat het verantwoord is om bij een bovengrens van 15%, waarbij het kan gaan om vele duizenden inwoners, het besluit tot een grenscorrectie te nemen buiten verkiezingen om. Voorts betreurden deze leden het zeer dat de commissie van onafhankelijke deskundigen verdwijnt – waarmee zij zich op zichzelf genomen zouden kunnen verenigen –, evenwel zonder dat in een onafhankelijke toetsing van procedurele waarborgen met name voor op te heffen gemeenten is voorzien. In dit verband stelden zij de vraag of een specifieke wettelijke voorziening, die inschakeling van de onafhankelijke rechter mogelijk zou maken, als ongrondwettig moet worden beschouwd. Wat betreft het punt van de initiatiefmogelijkheid voor de minister tot gemeentelijke herindeling vroegen deze leden waarom niet is voorzien in een voorafgaande fase, waarin de betrokken provincie wordt uitgenodigd tot het doen van een voorstel of het uitbrengen van een advies ter zake.

Zou zulks, gezien de decentrale opbouw van de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke indeling, niet voor de hand liggen? Zou uitvoering van de (voorgestelde) wet overeenkomstig de hiervóór gedane suggestie in strijd zijn met de wet? Zo neen, is de regering dan bereid uitvoering van de wet conform deze suggestie tot vaste beleidslijn te verheffen?

De voorzitter van de commissie,
Grewel

De griffier van de commissie,
Hordijk