

**26 655**

## **Wijziging van de wet tot wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedurele bepalingen) (Begrip grenscorrectie)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 19 juni 2000

Het heeft mij verheugd dat alle aan het woord zijnde fracties waardering hebben voor de novelle. Met het wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar dat bij de Eerste Kamer leefde tegen een onderdeel van het wetsvoorstel (25 234) tot wijziging van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). De verruiming van het begrip «grenscorrectie» van 10% naar 15% van het inwonertal wordt ongedaan gemaakt. Enkele leden stelden daarover nog nadere vragen. Door leden van verschillende fracties werd er voorts op gewezen dat er in de Eerste Kamer ook bedenkingen waren geuit ten aanzien van andere onderdelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel en daarvoor vroegen zij opnieuw de aandacht. De onderstaande vragen en antwoorden hebben dan ook betrekking op beide wetsvoorstellen (Wijziging procedurele bepalingen 25 234 en Begrip grenscorrectie 26 655).

Bij de leden van de CDA-fractie bestond waardering voor het feit dat een novelle was voorbereid, waarmee de in de Tweede Kamer aangebrachte verruiming van het begrip grenscorrectie van 10% naar 15% van het inwonertal wordt teruggebracht naar 10%. Ook achtten deze leden het ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel een pluspunt dat een herindelingsadvies niet door gedeputeerde staten, maar door provinciale staten wordt uitgebracht. De leden van de CDA-fractie hadden echter nog grote bedenkingen tegen een tweetal voorstellen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen en hun basis vinden in het wetsvoorstel 25 234 (Wijziging procedurele bepalingen). In de eerste plaats betrof dit de meer initiërende rol van de minister. Uit geen van de tot nu beschikbare stukken was naar hun oordeel duidelijk te destilleren waarom de thans geldende regeling waarin de minister alleen zelfstandig kan optreden als een provinciaal bestuur geen gehoor geeft aan zijn verzoek om een herindeling op te starten – niet voldoet. In de wens van de minister om niet afhankelijk te zijn van de bereidheid van een provincie (Kamerstukken II, 26 655, nr. 5, nota naar aanleiding van het verslag) zagen deze leden nauwelijks een vorm van argumentatie. Zij vroegen in hoeveel gevallen de provincies door de minister zijn uitgenodigd een herindelingsprocedure te starten en in hoeveel gevallen de minister deze procedure zelf ter hand heeft genomen bij het achterwege blijven van provinciale medewerking. Voor beantwoording van deze vragen dienen de overwegingen en doelstellingen die aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi ten

grondslag liggen in ogenschouw te worden genomen. De kern van het wetsvoorstel is gelegen in de algemene gedachte dat in de Wet arhi de bevoegdheidsverdeling inzake gemeentelijke herindeling helder tot uitdrukking moet worden gebracht. De procedurele bepalingen dienen in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke toedeling van de bevoegdheden. In de Grondwet is bepaald dat wijziging van de gemeentelijke indeling bij wet geschiedt. Waar er een eindverantwoordelijkheid is van de wetgever, moet er voor de minister ook de mogelijkheid zijn voor eigen initiatief. Ingevolge de huidige Wet arhi kan de minister slechts zelf voorbereidingen treffen, indien de provincie geen gehoor geeft aan een uitnodiging van de provincie. Ingevolge het wetsvoorstel kan de minister zelf voorbereidingen ter hand nemen. Daarbij is aangegeven dat het gebruik van deze mogelijkheid tot de uitzonderingen zal behoren. Ook van de bestaande mogelijkheid om provincies formeel uit te nodigen tot het starten van een herindelingsprocedure wordt spaarzaam gebruik gemaakt. In verreweg de meeste gevallen is bestuurlijk overleg voldoende gebleken om provincies in de bedoelde situaties te bewegen de wenselijkheid van gemeentelijke herindeling te onderzoeken. Op deze wijze zijn bijvoorbeeld de besturen van alle provincies, waarin indertijd de zogenoemde C20-gemeenten waren gelegen, gevraagd aan het beleid tot versterking van deze gemeenten uitvoering te geven en in verband daarmee na te gaan op welke wijze gemeentelijke herindeling daaraan een bijdrage kan leveren. Eenzelfde verzoek is gedaan aan de provincies waarbinnen kaderwetgebieden zijn gelegen, nadat op grond van overleg met de Tweede Kamer was gebleken dat de vorming van stadsprovincies niet haalbaar zou zijn. Als alternatief dienden voor deze gebieden, met uitzondering van de regio's rond Rotterdam en Amsterdam, herindelingsvoorstellen te worden voorbereid. Dit is gebeurd voor de kaderwetgebieden Twente, Utrecht, Den Haag en Arnhem/Nijmegen. De provincie Noord-Brabant heeft een herindelingsprocedure voor de regio Eindhoven-Helmond ter hand genomen. Deze voorbeelden geven aan dat het van belang is dat de minister initiatieven kan ontplooiën om gemeentelijke herindeling te bevorderen of zonodig zelf ter hand kan nemen. De huidige wettekst lijkt er vanuit te gaan dat het ondenkbaar is dat de minister zelf voorbereidingen voor een gemeentelijke herindeling ter hand neemt. Zo geeft de Wet arhi geen voorschriften over de procedure voor het geval de minister de voorbereidingen treft. Ik meen dat de wetgeving in dat opzicht uit balans is geraakt. Ingevolge het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid dat de minister zelf voorbereidingen kan treffen uitdrukkelijk in de wet verwoord, waarbij tevens voorschriften omtrent de dan te volgen procedure zijn gegeven. Tevens wordt erin voorzien dat de minister een door de provincie gevoerde procedure kan overnemen en voortzetten. Dat betekent dat indien een provincie een arhi-procedure afbreekt, de minister deze niet noodzakelijkerwijs geheel vanaf het begin moet overdoen. Ik meen dat de verwickelingen rond de herindeling Den Haag de relevantie van dit voorstel hebben benadrukt.

De leden van de CDA-fractie waren voorts van oordeel dat het verleggen van een initiërende taak naar de minister niet overeenkomt met de geest die ademt uit het op 4 maart 1999 door de drie overheden ondertekende bestuursakkoord nieuwe stijl. Daarin wordt immers gepleit om een impuls te geven aan de zelfstandige positie van de drie bestuurslagen in het staatsbestel. Zij vroegen of de minister deze visie deelt.

Het bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) behelst een gezamenlijke inzet van rijk, provincies en gemeenten om door complementair bestuur meer te bereiken voor burgers, bedrijven en instellingen. Daartoe zijn door partijen (kabinet, VNG en IPO) op een aantal beleidsterreinen afspraken en plannen gemaakt, waarbij het oogmerk is om als gelijkwaardige deelnemers en met evenredige inzet bij te dragen aan een beter presterende overheid. Niet valt in te zien waarom het onderhavige wetsvoorstel

niet met de geest van het bestuursakkoord overeen zou komen. In de inleidende zinnen van het bestuursakkoord wordt gesteld dat elke bestuurslaag zijn eigen, in de Grondwet verankerde positie heeft en dat dit een helder uitgangspunt vormt voor de organisatie en inrichting van bestuurlijk Nederland. Het onderhavig wetsvoorstel beoogt de (grondwettelijke) bevoegdheidsverdeling inzake gemeentelijke herindeling helder in de wettekst te verwoorden. Het wetsvoorstel is dus juist in lijn met het uitgangspunt van het genoemde bestuursakkoord.

Voorts wezen de leden van de CDA-fractie erop dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt uitgesproken dat de mogelijkheid om een provincie tot een procedure uit te nodigen onverkort blijft bestaan en dat dit ook de regel zal blijven. De leden van deze fractie vroegen waarom dit dan niet in de Wet arhi op die wijze tot uitdrukking is gebracht en of de minister ook niet van oordeel is dat het thans geldende systeem in de huidige wet er beter bij aansluit.

In het kader van de behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen is meermaals uiteengezet dat het onderzoeken van de wenselijkheid van gemeentelijke herindeling en het voorbereiden van een herindeling bij uitstek een taak is waartoe de provincie is toegerust. De provincie beschikt over een gedegen kennis van het inliggend gebied met name waar het betreft de bestuurlijke organisatie alsmede de ruimtelijke ontwikkeling. Provincies zullen de voorbereidende en adviserende taken inzake gemeentelijke herindeling die zij nu vervullen ook blijven vervullen. Soms worden provincies verzocht om ter uitvoering van rijksbeleid een gemeentelijke herindeling te bevorderen. Overigens geschiedt dit niet altijd op basis van een formele uitnodiging krachtens de wet, maar vaak ook aan de hand van bestuurlijk overleg. Deze mogelijkheden blijven ingevolge het wetsvoorstel gewoon bestaan en zullen wat mij betreft ook de reguliere praktijk blijven vormen. Zoals ik hierboven reeds heb beschreven, behelst de beoogde wijziging de mogelijkheid dat indien noodzakelijk, de minister zijn verantwoordelijkheid kan nemen en zelf de voorbereiding van een gemeentelijke herindeling ter hand kan nemen, zonder daarbij juridisch van de medewerking van een provincie afhankelijk te zijn.

Het tweede onderwerp waarover de leden van de CDA-fractie nadere vragen stelden, betrof het schrappen van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. Daarin is bepaald dat een bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeente bij de minister een oordeel kan inwinnen over de vraag of in de overwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen, dan wel bij de voorafgaande procedure, voldoende recht is gedaan aan het belang van de gemeente. De leden van de CDA-fractie zeiden het te betreuren dat geen gebruik is gemaakt van de gelegenheid om in de novelle tevens deze wijziging ongedaan te maken. Zij vroegen zich af of de stelling wel houdbaar is dat een procedure voor behoorlijkheidstoetsing door de minister tijdens de voorbereiding van het provinciale advies niet meer goed verdedigbaar is. Weliswaar immers is er in de wijzigingswet geen sprake meer van een provinciaal voorstel voor herindeling, maar van een herindelingsadvies, deze leden stelden echter dat dit niet wegneemt dat in het voortraject ook nu een noodzaak tot overleg tussen gemeente en provincie aan de orde is. Ze vroegen of de minister niet van oordeel is dat de zorgvuldigheid ten aanzien van het voortraject van het herindelingsadvies – bij een voor de overheden en de burgers zo ingrijpend gebeuren – per definitie de mogelijkheid van een behoorlijkheidstoets vergt en dat verkorting van de procedure daaraan ondergeschikt dient te zijn.

Het wetsvoorstel heeft mede tot doel het herindelingsproces te stroomlijnen en enigszins te versnellen, maar dat is zeker niet de primaire overweging geweest om de voorziening van artikel 285, tweede lid, te schrappen. Een belangrijke en meer principiële reden om deze

mogelijkheid van een tussentijdse beoordeling door de minister te laten vervallen, is dat de voorziening niet strookt met de opzet van het herindelingsproces waarbij de provincie een duidelijk voorbereidende en adviserende rol heeft. De voorziening zou passen in een visie waarbij de provinciale procedure gezien moet worden als een afgerond en vrijwel voltooid besluitvormingsproces waarbij de wetgever zich terughoudend moet kunnen opstellen ook waar het betreft de zorgvuldigheid van de voorbereidende werkzaamheden. Naar mijn oordeel betekent een verantwoordelijkheid van de wetgever echter een volle verantwoordelijkheid. Daarbij dienen ook de bevoegdheden van wetgever en provincie duidelijk te zijn onderscheiden en afgebakend. De provincie draagt zorg voor een gedegen voorbereiding en is verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van het advies. De leden van het CDA-fractie zullen het er mee eens zijn dat provincies daarvoor terdege zijn toegerust. In een dergelijke bevoegdheidsverdeling is het in ieder geval niet passend dat de minister zich reeds gedurende de provinciale procedure uitspreekt over de vraag of in de overwegingen die aan het voorstel van gedeputeerde staten ten grondslag liggen dan wel bij de voorafgaande procedure voldoende recht is gedaan aan het belang van de gemeente. Na afronding van het provinciale traject zendt de provincie het advies aan de minister en deze dient het advies te beschouwen en in volle omvang te beoordelen met het oog op de voorbereiding van een wetsvoorstel. Deze beoordeling is niet beperkt tot bepaalde aspecten, maar betreft zowel de inhoud van het advies als de procedurele zorgvuldigheid die bij de voorbereidingen is betracht. De wet bevat voorschriften over de wijze waarop de voorbereidingen dienen te geschieden en biedt daarbij waarborgen voor de betrokkenheid van gemeenten en inwoners in het herindelingsproces. Het is vervolgens aan de wetgever om de eindafweging te maken.

De leden van de CDA-fractie vroegen – nu in het vergaderjaar 1996–1997 was geschreven dat de ervaring leert dat in vrijwel alle gevallen geconcludeerd is dat niet onzorgvuldig was gehandeld – tevens hoe vaak de commissie Van Splunder geadviseerd heeft dat de procedure onzorgvuldig was verlopen en hoe de minister in die gevallen daarmee om is gegaan.

Als bijlage bij deze memorie is een overzicht opgenomen van de gevallen waarin gemeenten op grond van artikel 285 van de Gemeentewet de minister hebben verzocht een oordeel te geven. Daarbij wil ik opmerken dat het gegeven dat de ervaring leert dat in vrijwel alle gevallen is geconcludeerd dat niet onzorgvuldig was gehandeld, op zich niet de reden is om de voorziening te laten vervallen. Het zwaarwegende argument is als gezegd dat een tussentijdse toetsing door de minister niet strookt met de opzet van de herindelingsprocedure en de verdeling van verantwoordelijkheden die daarbij hoort. Daarbij komt overigens nog dat de sterke indruk bestaat dat het motief voor het vragen van het oordeel van de minister door gemeenten voornamelijk is gelegen in inhoudelijke bezwaren tegen herindelingsvoorstellen. Niet in geding is dan de behoorlijkheid van de procedure noch de vraag of aan het belang van de gemeente voldoende recht is gedaan. In ieder geval kan worden gesteld dat inhoudelijke bezwaren gemakkelijk tevens de vorm kunnen aannemen van procedurele bezwaren. Daarin kan wellicht ook een verklaring worden gevonden voor het gegeven dat in de meeste gevallen dat gemeenten zich tot de minister hebben gewend, geconcludeerd is dat er niet onzorgvuldig was gehandeld.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de novelle. Naar hun oordeel was dit een belangrijke tegemoetkoming op het grootste bezwaar dat deze leden (en ook andere fracties in de Eerste Kamer) koesterden tegen wetsvoorstel 25 234 (Wijziging procedurele bepalingen). Naar het oordeel van deze leden zou het eerder

in de lijn van dat wetsvoorstel hebben gelegen om bij de afpaling van het begrip «grenscorrectie» tot een verlaging van het in de vigerende Wet arhi genoemde percentage van 10 te komen in plaats van tot een verhoging. Zelfs bij een maximum van 10% kan bij grotere gemeenten nog sprake zijn van een aanzienlijk aantal burgers, dat naar een andere gemeente wordt «overgeheveld». Om die reden hadden de leden van de VVD-fractie bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel 24 234 in overweging gegeven om het maximum te stellen op een nominaal getal; bijvoorbeeld op 1 000 inwoners. Ook zou het volgens deze leden denkbaar zijn geweest om het huidige percentage van 10 te handhaven, maar daarnaast een tweede bovengrens te hanteren van bijvoorbeeld 3 000 inwoners. De leden vroegen waarom deze gedachte niet was overgenomen.

De leden van de VVD-fractie stelden een met de vorige vraag samenhangende tweede vraag. In de nota naar aanleiding van het verslag was gewezen op de nieuw gecreëerde mogelijkheid dat de minister «indien noodzakelijk» een lopende provinciale grenscorrectieprocedure kan omzetten in een herindelingsvoorstel. Deze leden vroegen of de minister met voorbeelden duidelijk zou kunnen maken wanneer sprake is van een dergelijke noodzaak. Ze vroegen of met name het feit dat een groot aantal inwoners is betrokken bij de «grenscorrectie» een dergelijk procedureel ingrijpen kan rechtvaardigen. En zo ja, bij welk aantal inwoners zou dan globaal genomen, sprake moeten zijn van een herindeling in plaats van een grenscorrectie, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

De Wet arhi maakt in het begrippenkader onderscheid tussen een «wijziging van de gemeentelijke indeling» en een «grenscorrectie». Dit onderscheid vloeit voort uit artikel 123 van de Grondwet waarin is bepaald dat opheffing en instelling van gemeenten bij wet geschiedt en dat grenswijzigingen krachtens de wet kunnen worden vastgesteld («gedelegeerd»). Het is aan de wetgever om het onderscheid nader te definiëren. Ingevolge de huidige Wet arhi is er nog sprake van een grenscorrectie indien er van geen bij de grenswijziging betrokken gemeenten meer dan 10% van de inwoners zou overgaan. Het begrip grenscorrectie is dus bepaald aan de hand van een bepaald percentage van het inwonertal van een gemeente. Ik meen dat dit ook de voorkeur heeft boven een nominaal getal; de leden van de VVD-fractie noemden als voorbeeld 1000 inwoners. Oogmerk is immers om te bepalen welke wijzigingen van gemeentegrenzen van zodanig belang zijn dat deze door de wetgever dienen te worden vastgesteld. Wijzigingen van de bestuurlijke organisatie dienen bij wet te geschieden. Vanuit deze overweging heeft het de voorkeur een inwonerspercentage te hanteren in plaats van een nominaal aantal inwoners. Het spreekt immers dat bij een kleinere gemeente het verlies van 1000 inwoners het gemeentelijk bestuurlijk belang veel meer raakt dan bij een grote gemeente. Anderzijds zij de leden van de VVD-fractie toegegeven dat een inwonerpercentage een vrij grove indicatie blijft voor de bepaling van het in geding zijnde gemeentelijk belang. Naast het feitelijk aantal inwoners zijn vele andere factoren denkbaar, zoals de omvang van het overgaande gebied alsmede bijvoorbeeld de economische waarde en de exploitatiemogelijkheden van het gebied. Het heeft niet mijn voorkeur dit in wettelijke voorschriften vast te leggen. Ingevolge het voorliggend voorstel kunnen provincies zelfstandig grenswijzigingen afhandelen, indien de grenswijziging naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen. Bovendien zou ik er op willen wijzen dat de nu voorgestelde wetswijziging als geheel en in samenhang beoordeeld moet worden. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid een provinciale herindelingsprocedure over te nemen. De leden van de VVD-fractie refereerden daar ook aan. Het is gebruikelijk dat een grenscorrectie door de provincie wordt afgehandeld. Het is echter goed denkbaar dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gelet op de aard en de bestuurlijke implicaties van een voorgenomen grenscorrectie, de provincie verzoekt

om de provinciale procedure niet af te ronden met een eindbesluit, maar met een herindelingsadvies aan de minister. Vervolgens kan de grenswijziging dan bij wet worden vastgesteld. Het is ook mogelijk dat de minister een procedure van begin af aan zelf voert.

Samenvattend concludeer ik tot de volgende benadering. Uitgangspunt is dat grenswijzigingen onder 10% van het inwonertal door de provincie worden afgewikkeld. In welke gevallen het in de rede ligt dat in afwijking van dat uitgangspunt een grenscorrectie op rijksniveau wordt afgewikkeld kan ik niet in algemene termen aangeven. Daartoe zou aanleiding kunnen zijn gelet op de bestuurlijke implicaties van een voorgenomen grenswijziging, waarbij ook het in absolute zin betrokken aantal inwoners relevant is. Voorts zou ik nog willen verwijzen naar de beantwoording van de vragen van de D66-fractie over de achtergrond van het begrip grenscorrectie.

De leden van de PvdA-fractie waardeerden het, dat de regering erin was geslaagd om één van de grote bezwaren in de Eerste Kamer tegen het voorstel – namelijk de ophoging van het grenscorrectiepercentage tot 15 – weg te nemen. Zij aarzelden nog steeds over de vraag of de voorgestelde recentralisatie van het herindelingsproces wel voldoende waarborgen bevat tegenover de democratische en autonome gemeentelijke overheid. De ervaring heeft immers geleerd, dat de indruk van willekeur kan ontstaan als op het laatste moment weer geschoven wordt met gemeenten, zo stelden deze leden. De grondwettelijke eind-verantwoordelijkheid van de wetgever voor de inrichting van het openbaar bestuur kon naar hun oordeel niet betekenen, dat aan die inrichting iedere duurzaamheid kan worden ontnomen door een actieve wetgever. De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat duurzaamheid de enige mogelijkheid is voor instituties als de gemeente om een vertrouwensrelatie met de burgers op te bouwen. Zij stelden dat in het voorstel de waarborg voor een zorgvuldige procedure in de vorm van de Commissie van onafhankelijke deskundigen kwam te vervallen en dat daardoor het herindelingsproces nog meer gepolitiseerd zou worden. Ze vroegen zich af, of dat wel wenselijk is in de omgang van de verschillende overheden met elkaar.

Allereerst zou ik het misverstand willen wegnemen dat het wetsvoorstel een recentralisatie inhoudt. Ook nu reeds draagt de wetgever de eindverantwoordelijkheid voor wijzigingen van de gemeentelijke herindeling; de provincie heeft een voorbereidende en adviserende rol. Het wetsvoorstel beoogt deze reeds bestaande bevoegdheidsverdeling helder in de wet tot uitdrukking te brengen. Het is zeker niet zo dat bevoegdheden die nu bij de provincie berusten naar het Rijk worden gecentraliseerd.

Gemeentelijke herindeling is een aangelegenheid die veel losmaakt in de lokale gemeenschap en die veelal gepaard gaat met emoties bij zowel bestuur als bevolking. Het is mede om die reden dat het besluitvormingsproces geschiedt volgens een duidelijke en welomlijnde procedure. De aard van de zaak brengt met zich mee dat bij de besluitvorming grote zorgvuldigheid is vereist. Wijziging van de gemeentelijke indeling geschiedt bij wet. De totstandkoming van wetgeving betreft een democratisch besluitvormingsproces en in dat verband is ook gemeentelijke herindeling – en naar ik meen terecht – onderwerp van een politiek debat. Bij de besluitvorming omtrent de opheffing en samenvoeging van gemeenten dient de wetgever op basis van de voorstellen en adviezen een afweging te maken. De leden van de PvdA-fractie gebruikten de term «politiseren» in een enigszins negatieve betekenis. In dat verband zou ik erop willen wijzen dat in de besluitvorming uiteraard zorgvuldigheid moet worden betracht jegens gemeenten en inwoners. Dat is een verantwoordelijkheid waarop regering en Staten-Generaal kunnen worden aangesproken. Dat geldt overigens nu reeds bij de toepassing van de huidige

Wet arhi en dat zal onverkort gelden indien het onderhavig wijzigingsvoorstel tot wet wordt verheven. Waarbij ik zou willen opmerken dat deze verantwoordelijkheid, met name ook gezien het debat dat omtrent dit wetsvoorstel is gevoerd, door de voorgestelde nieuwe wetgeving juist wordt onderstreept.

De leden van de fractie van GroenLinks memoreerden dat op 21 april 1998 de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Van de Vondervoort, reagerend op de discussie tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel 25 234 (Wijziging procedurele bepalingen Wet arhi), de Eerste Kamer verzocht had de beraadslagingen op dat moment te beëindigen voor nader beraad. Deze leden hadden in die plenaire behandeling op vijf punten bezwaar tegen het voorliggende wetsvoorstel, waaronder het optrekken van het percentage van 10 naar 15 bij grenscorrecties. De leden van deze fractie wezen op de stappen die waren gezet om de novelle voor te bereiden en de geruime tijd die dit had gevegd. De leden hadden met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel, waardoor aan een van haar bezwaren tegemoet was gekomen. Daarbij vestigden ze tevens de aandacht op de andere vier bezwaren, die zij nog steeds hadden tegen wetsvoorstel 25 234. Ze wezen erop dat dat wetsvoorstel was ingediend onder andere om de procedure bij gemeentelijke herindelingen sneller te laten verlopen. In dat kader constateerden de leden van de fractie van GroenLinks dat de tijdspanne tussen opschorting van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 21 april 1998 en plenaire behandeling van de novelle in de Tweede Kamer op 15 februari 2000 geen toonbeeld van snelle besluitvorming is. Voor de kanttekeningen die de leden van deze fractie plaatsten bij de lange duur van het wetgevingsproces heb ik begrip. Dat geldt temeer als men overziet welke tijd is gemoeid met het geheel van voorbereidingen van onderhavige wetgeving. Begin 1996 is het bestuurlijk overleg met VNG en IPO gestart over de voorstellen van het kabinet. Voorstellen die waren aangekondigd in de nota Vernieuwing bestuurlijke organisatie van 15 september 1995. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi is ingediend op 14 februari 1997. Terugkijkend kan men ieder geval concluderen dat de wetgeving zeker niet lichtvaardig is voorbereid en tevens dat het van belang is dat het proces nu – naar ik hoop voorspoedig – wordt afgerond.

De leden van de fractie van D66 verwezen eveneens naar de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi, waarbij was gebleken dat een meerderheid van de leden van de Eerste Kamer daartegen een aantal bezwaren had. Van die bezwaren is er één voor het kabinet aanleiding geweest tot het indienen van een novelle. De leden van deze fractie vroegen of de minister vermoedt dat na de beperking van het begrip grenscorrectie van 15% tot 10% het wetsvoorstel voor de Eerste Kamer aanvaardbaar wordt, zodat overige wijzigingen achterwege kunnen blijven, of dat de overige bezwaren in de ogen van de minister van een zo principiële aard dat zijn dat wetswijziging op die punten niet is overwogen.

Bij de plenaire behandeling op 21 april 1999 zijn ook andere bezwaren geuit. De regering heeft echter niet overwogen op deze andere punten wijzigingen voor te stellen. Bedacht moet worden dat de oorspronkelijke voorstellen van de regering, zoals deze zijn besproken met VNG en IPO, van een verdergaande aard waren dan het wetsvoorstel zoals dit is ingediend. Vervolgens is, de leden van de CDA-fractie memoreerden dit reeds, bij amendering van de Tweede Kamer nog bijstelling geschied. Verdere aanpassing zou de betekenis en de meerwaarde van het wetsvoorstel te zeer beperken. De besluitvorming in de Tweede Kamer was daarbij uiteraard ook van belang.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer nauwelijks van gedachten was gewisseld over de inhoudelijke betekenis van het verschil tussen 10% en 15%. Het woord arbitrair was gevallen. Benadrukt was ook dat het in de praktijk in bijna alle gevallen gaat om wijzigingen waarbij minder dan 1,5% van de bevolking van gemeente wisselt en opgemerkt was dat 15% een hele bevolkingsgroep kan behelzen. Echter ook bij 10% kan het om een heel dorp gaan, zo stelden deze leden. Ze vroegen op grond van welke argumenten bij het tot stand komen van de Wet algemene regels herindeling het getal 10 was geïntroduceerd. Een ervaringsgetal? Vrij willekeurig? Op grond van een redenering? Het zou volgens de leden van de D66-fractie interessant zijn daar iets naders over te weten te komen, nu de getallen 10 en 15 een belangrijke rol blijken te spelen bij de totstandbrenging van de beoogde wijziging.

Met deze leden ben ik het eens dat een weergave van de achtergrond van de huidige wetsbepaling verhelderend kan zijn en ik wil daar dan ook uitvoerig op ingaan. De mogelijkheid van delegatie van grenscorrecties is in 1984 in de wet opgenomen<sup>1</sup>. Bij de grondwetsherziening van 1983 was het mogelijk geworden dat wijziging van gemeentegrenzen wordt gedelegeerd. In de Gemeentewet werd toen bepaald dat, indien te verwachten was dat, als gevolg van de wijziging, het inwonertal van een gemeente met minder dan 10% zal toe- dan wel afnemen, deze bij algemene maatregel van bestuur kon geschieden. Voor deze maatregel werd voorzien in een voorhangprocedure bij de Staten-Generaal. Dit laatste hield in dat het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur aan de beide Kamers werd gezonden, zodat alsnog besloten kon worden dat een wetsprocedure aangewezen was. De bepaling is bij amendement ingebracht<sup>2</sup>.

Het amendement werd ingediend door het kamerlid Faber die voor het inwonerspercentage aansloot bij de toen reeds bestaande 10%-regeling voor het al dan niet houden van raadsverkiezingen. De indiener gaf daarbij een toelichting die ik gaarne wil citeren: «Naar mijn mening is hier sprake van een oriëntatiepunt – elke grens blijft arbitrair – voor de vraag, wat niet en wel een grote herindeling is. Ik vind dat het aanbeveling verdient om tot een systeem te komen, waarbij herindelingen, waarbij minder dan 10% van het aantal inwoners is betrokken, voortaan bij algemene maatregel van bestuur tot stand kunnen worden gebracht. Natuurlijk kunnen dat nog ingrijpende wijzigingen zijn. Ik denk bij voorbeeld aan de grootte van het grondoppervlak. De Kamer moet de gelegenheid hebben een andere procedure te kiezen, waarbij zij als volwaardige medewetgever kan functioneren»<sup>3</sup>. De algemene maatregel van bestuur werd daartoe bij de Staten-Generaal voorgehangen, opdat deze de regering kon verzoeken de grenscorrectie alsnog in een wetsontwerp te vervatten.

Bij latere wetswijziging is bepaald dat grenscorrecties aan de provincies worden gedelegeerd, waarbij het inwonerspercentage van 10 werd gehandhaafd. Gevraagd naar een onderbouwing van dit percentage, verwees de regering naar de overwegingen bij het bovengenoemde amendement. Tevens werd uiteengezet dat een harde, kwantitatieve onderbouwing niet was te geven en dat het gaat om grenswijzigingen van een zodanig beperkte betekenis dat de beslissingsbevoegdheid daaromtrent kan worden toevertrouwd aan de provincie. Samenvattend constateer ik dat het van meet af aan duidelijk is geweest dat het begrip alleen subjectief kan worden ingevuld. Voorts zou ik de eertijds geuite opvatting, dat indien nodig besloten moet kunnen worden om een grenscorrectie volgens een wetgevingsprocedure vast te stellen, opnieuw willen onderschrijven.

<sup>1</sup> Stb. 1984, 475.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1983/84, 16 405, nr. 13.

<sup>3</sup> Handelingen 1984, blz. 4683.

De leden van de fractie van D66 zeiden de neiging te zullen onderdrukken om de notitie over de positie van de Eerste Kamer bij deze novelle te



betrekken. Echter ook met het oog op de toekomstige discussie daarover was het volgens deze leden interessant om te horen of de wetwijziging moet worden beschouwd als correctie van een juridische onvolkomenheid of als een zaak van politieke opportuniteit. Meer in het algemeen stelden zij de vraag of een novelle in staatsrechtelijke zin vooral bedoeld is voor het eerste, of dat politieke oogmerken evenzeer toelaatbaar zijn. Het constateren van een juridische onvolkomenheid kan aanleiding zijn tot het initiëren van een novelle. Er is echter geen regel van staatsrecht die stelt dat het voorbereiden van een dergelijke wijzigingsvoorstel uitsluitend het herstellen van een juridische onvolkomenheid zou kunnen betreffen. Het is aan de onderscheiden wetgevende organen om te bepalen wanneer een novelle mogelijk en aangewezen is. De vraag welke politieke overwegingen daarbij een rol spelen en hoe dit raakt aan de posities van de beide Kamers der Staten-Generaal is een onderwerp dat aan de orde kan komen bij de behandeling van de notitie over de positie van de Eerste Kamer<sup>1</sup>, zoals de leden van de D66-fractie zelf ook suggereerden.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Op één punt wilden zij een vraag voorleggen. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 8 februari jl. (Handelingen II, 1999–2000, 46-3443) heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in antwoord op een vraag van de woordvoerder van de fractie van SGP in de Tweede Kamer te kennen gegeven: «geneigd te zijn om de samenloop van grenscorrectie en gemeentelijke herindeling in één pakket samen te nemen». Deze leden konden met dit standpunt instemmen, maar zij stelden wel de vraag hoe dit voornemen moet worden begrepen. Tot welke initiatieven van de zijde van de regering zal het voornemen leiden? Voorts vroegen deze leden of het voornemen ertoe kan bijdragen dat grenscorrectie, samenhangend met een gemeentelijke herindeling, zoals deze zich bijvoorbeeld heeft voorgedaan in het kader van de gemeentelijke herindeling Drenthe (landgoed Dickninge), tot de competentie van de regering kunnen worden gerekend. Hoe moet de verdeling van de bevoegdheden van het kabinet respectievelijk de provincie ten aanzien van grenscorrecties in het kader van gemeentelijke herindeling op grond van de te wijzigen Wet arhi worden gezien, zo vroegen zij. Er is een onderscheid tussen wijziging van de gemeentelijke indeling en grenscorrectie. Grenscorrecties kunnen door de provincie en eventueel door de gemeenten gezamenlijk worden getroffen, zoals ook is bepaald in artikel 3, tweede lid, van de voorgestelde gewijzigde Wet arhi. Dit artikel bepaalt tevens dat grenscorrecties ook bij wet kunnen worden vastgesteld. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie is reeds aangegeven welke omstandigheden daartoe aanleiding kunnen zijn. Grenscorrecties zullen tevens bij wet worden vastgesteld indien deze in samenhang met een wijziging van de gemeentelijke indeling in procedure worden gebracht. Het is in de praktijk niet ongebruikelijk dat bij een omvangrijke herindeling tevens grensbelopen worden aangepast. Het is ook van belang dat de voor een gebied voorgenomen grenswijzigingen in samenhang worden gezien en daarmee onderwerp van een integrale beoordeling zijn. Het is primair aan de provincies om deze samenhang te bevorderen en zonodig zal ik een provincie daartoe aanschrijven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 976, nr. 1.

**BIJLAGE**

Deze bijlage bevat een overzicht van de gevallen waarin gemeenten op grond van artikel 285 van de Gemeentewet de minister hebben verzocht een oordeel te geven. Indien het desbetreffende herindelingsvoorstel heeft geresulteerd in een wetsvoorstel, is daarvan het nummer van de kamerstukken vermeld. In het overzicht is de inhoud van het advies van de commissie van onafhankelijke deskundigen en van het oordeel van de minister weergegeven. In de gevallen dat niet voldaan was aan de vereisten om een verzoek in te kunnen dienen is aangeduid dat het verzoek niet ontvankelijk was.

Het overzicht is geactualiseerd ten opzichte van het overzicht opgenomen als bijlage bij kamerstukken II, 1996/97, 25 234, nr. 5. Toegevoegd zijn de gemeenten Born, Geleen, Harmelen, Heino, Maartensdijk, Nieuwegein, Susteren, Tegelen, Venlo, Vleuten-de Meern.

Naam Gemeente	Kamerstuk nummer	Advies commissie	Oordeel Minister
Alphen en Riel	24 571	onzorgvuldige procedure en motive- ring	bezwaar gedeeltelijk gegrond
Ambt Delden	–	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Amerongen	26 904	–	Niet ontvankelijk
Baarle-Nassau	22 571	onzorgvuldige overwegingen	bezwaar gegrond
Bakel en Milheeze	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Bathmen	–	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Berkel en Enschot	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Borger	25 046	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Born	26 968	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Boxtel	–	–	niet ontvankelijk
Breda	24 571	procedure zorgvuldig motivering t.a.v. Prinsenbeek niet zorgvuldig	motivering versterken
Brouwershaven	–	–	niet ontvankelijk
Bruinisse	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Chaam	24 571	procedure zorgvuldig overwegingen onzorgvuldig	voorstel nader bezien
Den Dungen	23 712	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Diepenheim	–	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Diepenveen	–	procedure en overwegingen onzorgvul- dig	bezwaar ongegrond
Diessen	–	–	niet ontvankelijk
Diessen	24 571	procedure onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Dinteloord en Prinseland	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Duiveland	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Eelde	25 046	onzorgvuldig	bezwaar gegrond herstel van de procedure voorgesteld
Fijnaart en Heijningen	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Geleen	26 968	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Gertrudenberg	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Gendt	–	–	niet ontvankelijk
Goirle	–	–	niet ontvankelijk
Harmelen	26 904	onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Halsteren	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Heino	26 657	Zorgvuldig	Bezwaar ongegrond
Hengelo	–	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Heusden	–	–	niet ontvankelijk
Heusden	23 712	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Hilvarenbeek	–	–	niet ontvankelijk
Hilvarenbeek	24 571	overwegingen zorgvuldig procedure onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Hooge en Lage Zwaluwe	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Klundert	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Liempde	23 712	procedure en motivering onzorgvuldig	uitvoering vergelijking alternatieven gevraagd
Made en Drimmelen	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Maartensdijk	26 904	onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Middelburg	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Mierlo	–	–	niet ontvankelijk
Nieuw Ginneken	24 571	overwegingen en procedure onzorgvul- dig	voorstel nader bezien
Nieuw-Vossenmeer	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Nieuwegein	26 904	–	niet ontvankelijk
Nuenen c.a.	–	–	niet ontvankelijk

Naam Gemeente	Kamerstuk nummer	Advies commissie	Oordeel Minister
Ommen	–	–	niet ontvankelijk
Ommen	24 569	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Rijsbergen	–	–	niet ontvankelijk
Rosmalen	23 712	procedure zorgvuldig motivering onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Schijndel	–	–	niet ontvankelijk
Sprang-Capelle	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Stad Delden	–	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
St. Oedenrode	23 712	zie Liempde	zie Liempde
Staphorst	–	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Steenbergen	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Susteren	26 968	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Terheijden	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Tegelen	26 970	procedure onzorgvuldig	bezwaar gegrond; in uiteindelijke afweging ingebrachte argumenten en standpunten opnieuw meewegen.
		overwegingen zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Tilburg	–	–	niet ontvankelijk
Tilburg	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Valkenswaard	–	–	niet ontvankelijk
Venlo	26 970	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Venray	25 184	verzoek door gemeente ingetrokken	–
Vleuten-de Meern	26 904	onzorgvuldig	bezwaar ongegrond
Vlijmen	–	–	niet ontvankelijk
Vries	25 046	onzorgvuldig	bezwaar gegrond herstel procedure voorgesteld
Waspik	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Westerschouwen	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Westkapelle	24 461	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Willemstad	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond
Wouw	24 571	overwegingen sterker beargumenteren	bezwaar ongegrond
Zuidlaren	25 046	onzorgvuldig	bezwaar gegrond herstel procedure voorgesteld
Zundert	–	–	niet ontvankelijk
Zundert	24 571	zorgvuldig	bezwaar ongegrond