

Vergaderjaar 1996–1997

**25 234**

## **Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedurele bepalingen)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 21 april 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **1. Inleiding**

De leden behorend tot de PvdA-fractie, verklaren met belangstelling van dit wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Reeds meerdere malen hebben zij aangegeven voorstander te zijn van een aanpassing van de procedures voor een gemeentelijke herindeling.

Zo werden in mei 1993 bijvoorbeeld door de leden De Cloe en Van Heemst aan de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken vragen gesteld om op korte termijn paal en perk te stellen aan de vrijheid van gemeenten om «tot sint-juttemis» in beroep te gaan en daarmee de voortgang van gemeentelijke herindeling te traineren.

Met de overwegingen om met dit wetsvoorstel te komen kunnen de leden van de PvdA-fractie zich dan ook in het algemeen verenigen. Immers, te veel beslismomenten op verschillende bestuurlijke niveaus leiden tot voortdurende onzekerheid, onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden maakt onvoldoende duidelijk dat de eindverantwoordelijkheid bij de wetgever ligt en het ontbreken van een initiërende rol van de minister van Binnenlandse Zaken zijn voldoende overwegingen om tot wetswijziging te komen.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel dat een aantal wijzigingen in de wettelijke herindelingsprocedure beoogt. Zij zien het wetsvoorstel – a prima vista – als passend in de algemene centralisatietendens van het huidige kabinetsbeleid, zoals deze leden bij eerdere gelegenheden reeds hebben opgemerkt. Zij zullen hun verschillende opmerkingen in de volgens de memorie aangehouden volgorde maken.

De leden behorende tot de CDA-fractie zien met de regering in de lengte van de herindelingsprocedure een mogelijk motief om wijzigingen van

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

deze procedure in overweging te nemen. In de andere door de regering genoemde overwegingen om tot wijziging van de procedure over te gaan zien zij in dit kader niet op voorhand zelfstandige argumenten. Het aantal «beslismomenten» achten de leden van de CDA-fractie geen dominante afwegingsfactor ten opzichte van het eerder genoemde lengte-argument. Graag vernemen zij een reactie van de regering op dit punt.

De in de memorie van toelichting als tweede genoemde overweging van de regering voor dit wetsvoorstel, namelijk de vermeende onvoldoende duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden, beoordelen de leden van de CDA-fractie als twijfelachtig. Deze leden zien het argument dat «de indruk dat de eindverantwoordelijkheid feitelijk bij de provincies ligt» als zwakte-argument. Later in de memorie van toelichting wordt in dit kader gesproken van beslissingen die een bepaalde suggestie wekken. De leden van de CDA-fractie zijn in dit kader van mening dat in de Wet arhi resp. de totstandkoming van deze wet volstrekt helder is aangegeven wat de taak en positie van de provinciale overheid in het kader van (gemeentelijke) herindeling inhoudt. Later in de memorie spreekt de regering in het kader van de commissie van onafhankelijke deskundigen ook van het «destijds beoogde gewicht van de uitkomst van provinciale voorbereidingsprocedure». Deze leden zien een bevestiging van deze perceptie in het gegeven dat Kamerbreed de provinciale rol bij herindeling als «zwaarwegend advies» wordt gekenschetst. In meerdere herindelingsdebatten is zulks door meerdere Kamerfracties als zodanig genoemd. De rol van de formele wetgever is volgens dezelfde leden eveneens volstrekt helder: een volwaardige toets, waarbij alleen in geval van zware argumenten van het provinciaal advies kan worden afgeweken. In deze afweging is door de Kamer tevens een praktijk ontwikkeld, waarin de breedte van het provinciaal draagvlak een rol speelt in genoemde afweging. De leden van de CDA-fractie zijn het derhalve niet eens met de perceptie van de regering dat sprake is van onduidelijkheid in de afbakening van verantwoordelijkheden. Graag vernemen deze leden een reactie op de in dit kader gemaakte opmerkingen. Tenslotte willen zij vernemen van de regering of hier volgens hen sprake is van een codificerend of een modificerend wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie zijn het fundamenteel oneens met de regering waar zij stelt dat vermeende onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling zou moeten leiden tot de introductie van de mogelijkheid tot het nemen van een herindelingsinitiatief door de Minister van Binnenlandse Zaken. De aan het woord zijnde leden missen een principiële argumentatie terzake. Zij zijn van mening dat het primaat voor gemeentelijke herindeling naar de aard van deze taak behoort te liggen bij de provincie. Uit oogpunt van subsidiariteit en zorgvuldigheid, maar ook ten opzichte van de taak en positie die de provincie van oudsher heeft op het gebied van ruimtelijke ordening, ligt zulks zeer nadrukkelijk in de rede. De leden van de CDA-fractie zijn met andere woorden van mening dat de provincie in zijn algemeenheid een betere kijk en meer voeling heeft met het betreffende gebied, de lokale verhoudingen en de overwegingen die betrekking hebben op gemeentelijke herindeling dan de formele wetgever. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering terzake een uitgebreide beschouwing alsmede een reactie te geven naar aanleiding van de in dit kader gemaakte opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet.

Zij zijn met de regering van mening, dat het nodig is de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse organen die bij herindeling zijn betrokken, duidelijker af te bakenen. Duidelijk moet worden gemaakt hoe de bevoegdheden zijn verdeeld, namelijk dat de eindverantwoordelijkheid

bij de wetgever ligt en dat de provincie niet meer dan een voorbereidende en adviserende rol heeft.

In het verlengde daarvan zijn zij van mening, dat regering en parlement ten aanzien van het herindelingsbeleid een geheel eigen verantwoordelijkheid hebben. Dat laat overigens onverlet dat ook in de toekomst, gelet op de gewenste bestuurlijke zorgvuldigheid en de uitgebreide bestuurlijke inspanningen op provinciaal niveau, de provinciale adviezen voor de leden van de VVD-fractie een belangrijk oriëntatiepunt zullen zijn bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen. Dat geldt zeker als de provincies de procedures zorgvuldig hebben doorlopen. Naar de mening van deze leden zijn ook in de toekomst afwijkingen van de provinciale adviezen alleen mogelijk als daar inhoudelijk zwaarwegende argumenten voor aanwezig zijn.

Voorts zijn zij met de regering van mening, dat de procedure te veel beslismomenten kent en dat dat aantal uit een oogpunt van snelheid moet worden teruggebracht. Kan een overzicht worden verstrekt van de met herindelingsprocedures gemoeide tijd onder het regime van de bestaande wetgeving? Kan tevens worden aangegeven welke tijdsbesparing het wetsvoorstel concreet op kan leveren?

Ook zien de leden van de VVD-fractie in dat het wenselijk kan zijn, dat de minister de mogelijkheid heeft een initiërende rol te vervullen. In dat verband vragen zij of de regering heeft overwogen het herindelings-initiatief exclusief bij de rijksoverheid te leggen, met als mogelijkheid de betrokken provincie(s) advies te vragen over een concept-wetsvoorstel van het kabinet. Kan de regering argumenteren waarom niet voor een dergelijke mogelijkheid is gekozen?

De leden van de fractie van D66 hebben met bijzonder veel belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven de redenering die de regering volgt om tot wijziging van de Wet arhi te komen, en meer in het bijzonder de drie overwegingen:

- er zijn teveel beslismomenten op verschillende bestuurlijke niveaus,
- er is onvoldoende afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden,
- de belemmeringen voor de Minister van Binnenlandse Zaken om zelf een herindelingsinitiatief te nemen.

Overigens menen deze leden dat, gezien de wenselijkheid dat de verantwoordelijkheid voor de voorbereidende werkzaamheden primair bij de provincie blijft, deze rol van de minister een uitzondering zal moeten blijven, slechts toegepast in bijzondere omstandigheden.

De leden van de fractie van D66 voegen hieraan toe dat ook hun persoonlijke ervaringen met concrete herindelingswetgeving en de procedures daaromheen deze wetswijziging tot een wenselijke maken. Vaak zijn in de loop van het proces verwijten over en weer gewisseld die aangaven dat geen optimale duidelijkheid bestond over de wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de beeldvorming leek het er enigszins op dat provincies onder de vigerende wet de eindverantwoordelijkheid hadden voor de vaststelling van een herindelingsvoorstel dan wel dat de wetgever en zeker de Kamer een zeer marginale rol vervullen quod non.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorstellen ter verandering van de regels met betrekking tot de procedure rond gemeentelijke herindelingen. Recente herindelingen in Noord-Brabant en Drenthe hebben laten zien hoe zeer de lokale bevolking betrokken is bij herindeling van hun gemeente. Deze leden zijn van oordeel dat die betrokkenheid niet hinderlijk is, maar burgers veel meer siert. Bovendien zijn de leden van de RPF-fractie van mening dat deze betrokkenheid zo veel mogelijk op democratische wijze gekanaliseerd dient te worden. Hoewel demonstraties en referenda invloed hebben op

het besluitvormingsproces, is invloed via de gemeenteraad en het hoogste provinciale orgaan, de provinciale staten, de koninklijke weg. Aangezien deze invloed niet wordt vergroot, maar veeleer wordt verkleind, hebben de leden van de RPF-fractie vooralsnog twijfels over de nut en noodzaak van dit wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering of zo niet verwacht kan worden dat burgers zich vanwege gebrek aan invloed gefrustreerd zullen voelen en daarom hun toevlucht zullen zoeken tot allerlei meer of minder «wilde acties».

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Zij roepen in herinnering dat bij de totstandkoming van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) de stroomlijning en bekorting van procedures een belangrijk aandachtspunt zijn geweest. Vanwege het feit dat in het onderhavige wetsvoorstel wederom de lengte van de procedure en het aantal beslismomenten centraal staat vragen zij de regering aan te geven of de zorgvuldigheid en de zuiverheid van de procedure inzake herindeling nog wel kan worden gewaarborgd; met andere woorden waar ligt de kritische grens waar het gaat om versnelling van procedures.

Gelet op het ingrijpende karakter van gemeentelijke herindeling, die zelfs kan leiden tot opheffing van een tot nu toe zelfstandige gemeente, achten de leden van de SGP-fractie het noodzakelijk dat de grootst mogelijke waarborgen aanwezig zijn voor een zorgvuldige procedure. Naast snelheid en duidelijkheid moet zorgvuldigheid tot uitdrukking komen in de procedurele voorschriften. Zij vragen in hoeverre dit aspect in het wetsvoorstel en de toelichting voldoende gewicht heeft gekregen.

Bij de parlementaire behandeling van de Wet arhi hebben de leden van de SGP-fractie veel aandacht geschonken aan een bijzondere vorm van rechtsbescherming voor de gemeenten, juist omdat hun voortbestaan letterlijk in het geding is. In dat kader paste een onafhankelijke toetsing om te beoordelen of in het kader van de totstandkoming van de provinciale ontwerpregeling met de belangen van de betrokken gemeenten zorgvuldig en zuiver is omgegaan. De leden van de SGP-fractie zien nog steeds de waarde van onafhankelijke toetsing. Zij vragen welke mogelijkheden de regering ziet voor enigerlei vorm van rechtsbescherming voor betrokken gemeenten.

In dit verband wijzen deze leden ook nog op een artikel in de Staatscourant over de onbruikbaarheid van juridische wapens voor kleine gemeenten tegen herindeling («Juridische wapens kleine gemeente tegen herindeling onbruikbaar» door dr. mr. J.A. van Schagen en dr. mr. A.P.W. Duijkersloot, Stcrt. 46 d.d. 6 maart 1997). Deze leden ontvangen gaarne een reactie op de stellingname in het artikel dat het wetsvoorstel te ver doorschiet op de weg naar een efficiënter besluitvormingsprocedure inzake herindeling.

De leden van de GPV-fractie zijn van mening dat de besluitvorming ten aanzien van gemeentelijke en provinciale herindelingsprocedures zo zorgvuldig mogelijk moet plaatsvinden. Bij die zorgvuldigheid past ook een goed onderscheid in de verantwoordelijkheden van de daarbij betrokken bestuursorganen en een duidelijke procedure met vaste termijnen waarlangs tot een definitief herindelingsvoorstel wordt gekomen.

De leden van de GPV-fractie zijn van opvatting dat een verdere stroomlijning van de huidige regeling voor herindeling goed valt te verdedigen, gelet op de vaak lange duur van herindelingsprocedures en de daarmee gepaard gaande onzekerheid voor betrokken bestuurders en burgers.

## 2. Varianten voor de herziening

Nu wordt gekozen voor een versterking van de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de wetgever, vragen de leden van de PvdA-fractie of is overwogen om in samenhang enerzijds te kiezen voor een nog verdergaande versterking van de positie van de landelijke wetgever bij een gemeentelijke herindeling en anderzijds een versterking van de positie van gemeenten en provincies waar het betreft grenscorrecties. Bij het eerste kan gedacht worden aan de in de memorie van toelichting genoemde benadering om aan de vorm en voorbereiding van de provinciale adviezen zo min mogelijk voor te schrijven. Dan zou slechts bepaald worden welke elementen het provinciaal advies dient te bevatten. Bij het laatste kan dan gedacht worden aan de volgende omschrijving: een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonersaantal van geen van de betrokken gemeenten met 20% of meer zal doen toe- of afnemen. Deze leden verzoeken de regering om op deze gedachte te reageren.

De leden van de CDA-fractie hebben ten principale moeite met de door de regering gehanteerde terminologie in relatie tot de verdeling van de verantwoordelijkheden. Zij zijn van mening dat de in het wetsvoorstel genoemde «voorbereidende» en «adviserende» taak van de provincies de door hen gewenste lading niet dekt. Bij deze leden geeft het de indruk dat de regering de provincie op dit punt beschouwt als «uitvoeringsloket». Zij beoordelen deze benadering als te mager. Deze leden hechten er aan – ook in de gebruikte terminologie – vast te houden aan het primaat van de provincie bij gemeentelijke herindeling en haar zwaarwegende adviesrol terzake. Dat laat onverlet de eindverantwoordelijkheid die de formele wetgever draagt.

De leden van de CDA-fractie willen onderstrepen dat de waarborgen – waarmee de provinciale voorbereidingsprocedure is omgeven – aangeven dat de adviesrol van de provincie bij gemeentelijke herindeling van verstrekkende, zwaarwegende materiële betekenis is. Zij zijn er daarom over verheugd dat de wijze van voorbereiding van een provinciaal advies in het onderhavige voorstel wettelijk voorgeschreven blijft. De aan het woord zijnde leden merken echter op dat het van meer consistentie in de benadering van het voorstel zou hebben getuigd om te kiezen voor een zo min mogelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure, nu er gekozen is voor een minder geprofileerde (advies)rol van de provincie. In dit kader verwijzen zij naar de passage in de memorie van toelichting waarin een advies ingevolge de Wet arhi wordt vergeleken met (provinciale) adviezen in algemene zin. Deze leden achten een dergelijke vergelijking overigens minder gepast. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie welke inhoudelijke argumenten voor de regering de basis hebben gevormd om te kiezen voor een wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure.

De leden van de CDA-fractie stemmen in met het streven van de regering om te komen tot een meer gestroomlijnde procedure. Zij vragen de regering of zij mogelijkheden ziet om tot stroomlijning te komen door sancties te koppelen aan het niet in acht nemen cq. overschrijding van termijnen. De aan het woord zijnde leden denken hierbij aan bijvoorbeeld het wettelijk geen rekening (hoeven) houden met betreffende adviezen. Zij vragen de regering op dit punt maar ook anderszins te reageren op deze suggestie die naar hun mening veel tijdswinst kan opleveren.

Aan de ene kant zal de exclusieve eindverantwoordelijkheid van het rijk bij herindeling worden versterkt. Dat heeft een element van centralisatie in zich. Aan de andere kant wordt door de regering ook gestreefd naar decentralisatie. In dat kader vragen de leden van de VVD-fractie of de regering heeft overwogen de provincie een grotere rol te geven in het geval van grenscorrecties. Zij willen de regering graag het volgende

voorleggen. Hoe kijkt de regering aan tegen het verhogen van het percentage dat bepalend is voor de vraag of we te maken hebben met een grenscorrectie? Door het percentage dat betrekking heeft op de wijziging van het inwonertal te verhogen tot bijvoorbeeld 20%, waardoor er dus eerder sprake is van een grenscorrectie, wordt de rol van de provincie vergroot. Op deze manier wordt recht gedaan aan het streven naar decentralisatie van taken van de rijksoverheid naar lagere overheden en wordt de rol van de provincies als «gebiedsregisseurs» versterkt. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

In de memorie van toelichting bij de wet acht de regering verschillende varianten denkbaar voor een herziening van de wet. De regering geeft aan in eerste instantie een voorkeur te hebben ontwikkeld voor een benadering waarbij de vorm en de voorbereiding van de provinciale adviezen zo min mogelijk wordt voorgeschreven. Blijkbaar is zij na consultatie van de VNG en het IPO teruggekeerd van deze weg. De leden van de fractie van D66 zijn, net als het VNG en het IPO, van mening dat regels voor de totstandkoming van provinciale adviezen altijd noodzakelijk zullen zijn om de bescherming van gemeentelijke belangen te kunnen waarborgen. Daar doet de status van het advies niets aan af, of het nu een ontwerp-wetsvoorstel is of een advies met meerdere alternatieven. Het gewicht dat wordt toegekend aan het provinciale standpunt blijft dermate belangrijk dat de totstandkoming daarvan door zorgvuldige regels omkleed moet zijn. Daarbij staat voorop dat de procedure wel kort en efficiënt moet blijven. De leden van de fractie van D66 onderschrijven de uiteindelijke keuze van de regering om de voorbereidingsprocedure bij de provincie niet vormvrij te laten, maar te kiezen voor het verminderen van beslismomenten en het verkorten van termijnen. Juist voor gemeenten, voor wie een herindeling een ingrijpende zaak is, is het van belang termijnen kort en de procedure helder te houden.

De regering refereert aan het feit dat bij de totstandkoming van de Wet arhi is bepaald dat de voorbereidingsprocedure met de nodige procedurele waarborgen moet zijn omgeven. De leden van de SGP-fractie vonden dit destijds en vinden dit nog steeds volkomen terecht. Zij zijn dan ook ingenomen met het feit dat, ondanks de accentuering van het gegeven dat het in de herindelingsprocedure gaat om een provinciaal advies, de procedurele voorschriften in essentie een wettelijke status behouden en dat er niet is overgegaan tot regeling waarin slechts de adviesverplichting is opgenomen en waarin niet de manier waarop een advies tot stand komt, is geregeld.

### **3. Het herindelingsadvies**

De leden van de CDA-fractie herhalen in dit kader hun gemaakte opmerkingen met betrekking tot de gebruikte terminologie, in casu «(herindelings)advies» (in plaats van «ontwerp-regeling»). Zij hebben een voorkeur voor een terminologie met een zwaardere lading; «ontwerp-regeling» – ook een andere term is denkbaar – ligt voor de hand. Voorts zien zij in het voorstel (in het kader van het «verduidelijken» van het advieskarakter) – om voorstellen zich niet meer noodzakelijkerwijs te laten beperken tot één oplossing – een beperking van de (zwaarwegende) adviesfunctie van de provincie. Zij vragen de regering een nadere onderbouwing op dit punt.

De leden van de VVD-fractie stemmen in met het voorstel van de regering om het advies van de provincie niet langer de vorm van een ontwerp-wetsvoorstel te geven. Dat wekt immers een onjuiste suggestie. De regering maakt wetsvoorstellen en de provincie adviseert.

De regering stelt dat het verduidelijken van het advieskarakter van provinciale voorstellen betekent dat het advies meerdere alternatieven kan bevatten. Verwacht de regering dat dat de duidelijkheid ten goede zal komen? Verwacht de regering dat provincies meerdere alternatieven voor een specifieke herindeling zullen geven? Is het niet veel beter als provincies één helder advies geven? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Met de regering zijn de leden van de SGP-fractie van mening dat in de procedure van herindeling tot nu toe niet geheel helder is geworden dat de provincie een advies opstelt ten behoeve van de minister. Terecht stelt de regering dat de wetgever een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het wettelijk regelen van herindelingen. Zij behoort de adviezen, die op grond van de Wet arhi zijn ingewonnen, in haar afweging te betrekken. In de ogen van de leden van de SGP-fractie gaat het hierbij niet om een marginale toetsing van het oordeel van het provinciebestuur ter zake van een herindeling, zodat van een correctie van provinciale besluiten per definitie geen sprake is. Gegeven deze overwegingen kunnen deze leden instemmen met het voorstel om te spreken van een herindelingsadvies in plaats van een ontwerpregeling, zoals die tot nu toe in de vorm van een ontwerp-wetsvoorstel werd gepresenteerd. Zij tekenen hierbij aan dat deze begripsverandering naar hun oordeel niets afdoet aan het feit dat zij een zwaarwegend belang toekennen aan de advisering door het provinciaal bestuur.

#### **4. De provinciale adviesbevoegdheid**

Omdat de adviesrol voor Gedeputeerde Staten met dit wetsvoorstel weer terugkomt, vragen de leden van de PvdA-fractie of het handhaven van de adviesrol van Provinciale Staten noodzakelijkerwijs tot een verlenging in tijd van de provinciale procedure leidt.

De leden van de CDA-fractie stemmen ten principale niet in met de vergelijking van de adviesrol van de provincie in het kader van herindeling met andersoortige adviezen. Hierin zou volgens de regering de legitimatie gelegen zijn om genoemde advisering neer te leggen bij alleen Gedeputeerde Staten. Een dergelijke vergelijking is naar de mening van de leden van de CDA-fractie niet juist. Zij verwijzen naar de reeds gegeven argumenten (subsidiariteit, zorgvuldigheid, verband met provinciale rol ruimtelijke ordening, voeling lokale verhoudingen etc.) die een substantiële provinciale rol bij gemeentelijke herindeling nadrukkelijk onderstrepen. Ten aanzien van het streven om het aantal beslistmomenten terug te brengen zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat besluitvorming door Provinciale Staten – gelet op eerder genoemde argumenten – zodanig zwaar weegt dat op dit punt het weghalen van een beslistmoment door deze leden niet gerechtvaardigd wordt geacht. Zij zijn van mening dat op andere punten «tijdwinst» is te boeken. Zij verzoeken de regering indringend dit voornemen in heroverweging te nemen. Overigens beoordelen zij de opmerkingen van de regering over het niet buitenspel staan van Provinciale Staten in de voorgestelde constellatie als weinig geloofwaardig. Waarom wel de voorbereidingsprocedure en niet de besluitvorming van Provinciale Staten wettelijk regelen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Met het oog op het scheppen van duidelijkheid omtrent de formele verantwoordelijkheidsverdeling bij gemeentelijke herindeling stelt de regering voor de herindelingsadviezen te laten vaststellen door Gedeputeerde Staten en niet meer voor te leggen aan Provinciale Staten. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het in de praktijk mogelijk zal zijn Provinciale Staten te passeren bij de totstandkoming van het

provinciale advies. Zijn er wettelijke belemmeringen voor Gedeputeerde Staten om het advies aan Provinciale Staten voor te leggen? Met andere woorden: wat kan Gedeputeerde Staten ervan weerhouden het advies aan Provinciale Staten voor te leggen? Op bladzijde vier van de memorie van toelichting schrijft de regering, dat het niet aannemelijk is dat Gedeputeerde Staten voorstellen voor gemeentelijke herindeling aan de minister zullen doen indien zij zich daarin niet gesteund weten door Provinciale Staten. Dit betekent dat er op de één of andere manier overleg moet plaatsvinden. Wat zal tegen deze achtergrond naar het oordeel van de regering dan de winst van het onderhavige voorstel zijn, als er in de praktijk naar alle waarschijnlijkheid toch niets verandert?

De leden van de D66-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd van de wenselijkheid om adviezen op grond van de Wet arhi te laten uitbrengen door Gedeputeerde Staten. Deze leden achten de argumentatie van de regering voor deze wijziging onvoldoende. Mag men er klakkeloos van uitgaan dat adviezen van Gedeputeerde Staten niet uitgebracht zullen worden als zij niet gesteund worden door Provinciale Staten? Provinciale Staten zijn het hoogste orgaan van de provincie en dienen zich dus uit te kunnen spreken over zaken die van groot gewicht voor het bestuur van de provincie zijn.

Daarom alleen al achten de leden van de fractie van D66 herindelingsadviezen bij uitstek een zaak waar Provinciale Staten over moeten beslissen. Dergelijke adviezen hebben een goed draagvlak in de provincie nodig alvorens zij uitgebracht kunnen worden namens die provincie. Licht het dan ook niet in de rede dat de leden van Provinciale Staten, als rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers van de burgers van een provincie, een finale bevoegdheid hebben voor het uitbrengen van een advies?

De leden van de RPF-fractie kunnen zich de bezwaren van het Interprovinciaal Overleg (IPO), met betrekking tot het «buiten spel zetten» van de Provinciale Staten, goed voorstellen. Het is regelmatig voorgekomen dat de staten bij gemeentelijke herindeling tot een andere afweging kwamen dan de Gedeputeerde Staten. Wat heeft het de indiener dan te zeggen dat de staten het hoogste orgaan zijn van de provincie? Zeker gezien de grote betrokkenheid van burgers bij herindeling van hun gemeenten lijkt het deze leden voor de hand te liggen om de provinciale volksvertegenwoordigers te laten oordelen over die herindeling.

De opvatting dat de provincie een zeer belangrijke adviesfunctie heeft bij herindelingen brengt de regering er toe om voor te stellen herindelingsadviezen te laten vaststellen door het college van Gedeputeerde Staten in plaats van Provinciale Staten. Hoewel de stelling verdedigbaar is dat de provincie zelf moet bepalen hoe zij haar interne besluitvorming inricht, achten de leden van de SGP-fractie dit onderdeel van het wetsvoorstel weinig evenwichtig. Wijziging van de gemeentelijke indeling is een ingrijpend gebeuren; de leden van de SGP-fractie vinden dit ook in bestuurlijke zin zo zwaarwegend dat hier een rol voor Provinciale Staten als hoogste bestuursorgaan in de provincie in de rede ligt. Onder verwijzing naar het commentaar van het IPO merken deze leden verder op dat Provinciale Staten een wezenlijke eindverantwoordelijkheid hebben op terreinen van ruimtelijke ordening, milieu en waterhuishouding. In aanvulling hierop memoreren deze leden dat ook op andere terreinen het de bevoegdheid van Provinciale Staten is om adviezen aan de rijksoverheid uit te brengen: concreet noemen zij in dit verband de vaststelling van plannen verpleging en verzorging in het kader van de Overgangswet verzorgingshuizen (advisering aan de minister van VWS) en de vaststelling van het plan van scholen (advisering aan de minister van OC&W). Gegeven het bovenstaande verzoeken de leden van de



SGP-fractie om een heroverweging van dit onderdeel en derhalve handhaving van de wettelijke rol van Provinciale Staten bij het uitbrengen van herindelingsadviezen.

De leden van de GPV-fractie staan positief tegenover het terugdringen van het aantal beslismomenten op allerlei bestuurlijke niveaus. Alleen hebben zij de indruk dat de regering daarin te ver gaat daar waar zij voorstelt provinciale staten in het geheel buitenspel te zetten. De leden van de GPV-fractie zijn van de juistheid van die keuze niet overtuigd. Hoewel deze leden positief staan tegenover het versterken van de rol van de wetgever in het herindelingsproces menen zij dat hieruit niet zonder meer voortvloeit dat een rol voor Provinciale Staten bij het opstellen van het provinciale advies kan worden gemist. Integendeel, de leden van de GPV-fractie zien die betrokkenheid juist als belangrijke voorwaarde voor de inhoud, de kwaliteit en de democratische legitimering van het provinciale advies.

Deze leden zijn niet erg onder de indruk van de inschatting van de regering, dat Gedeputeerde Staten op eigen wijze wel vorm zullen geven aan de betrokkenheid van Provinciale Staten. De leden van de GPV-fractie dringen dan ook aan op het geven van een wettelijke basis aan de betrokkenheid van Provinciale Staten bij het opstellen van het uiteindelijke advies dat aan de minister van Binnenlandse zaken wordt toegezonden. Zij vragen welke alternatieven denkbaar zijn waarin die betrokkenheid, meer dan in het voorstel het geval is, kan worden gewaarborgd onder gelijktijdige vermindering van het aantal beslismomenten op provinciaal niveau.

Aanvullend voeren deze leden aan, dat gelet op de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling op de terreinen milieu, waterhuishouding en ruimtelijke ordening en gelet op de systematiek van de nieuwe Provinciewet een geprononceerdere rol voor Provinciale Staten voor de hand ligt. Dit geldt te meer nu ook wordt voorgesteld de onafhankelijke commissie van deskundigen te laten vervallen. Iets waar deze leden overigens mee kunnen instemmen. Gemeenten die van opvatting zijn dat zij in de voorbereidende fase onbehoorlijk zijn behandeld zijn dan in staat om de daarop betrekking hebbende grieven bij Provinciale Staten in te dienen, die deze kunnen betrekken bij de beoordeling van het door Gedeputeerde Staten opgestelde advies. Deze leden zijn van opvatting, dat de tot nog toe zorgvuldige voorbereiding van herindelingen door Gedeputeerde Staten onder druk kan komen te staan wanneer zowel de toetsing door de commissie van onafhankelijke deskundigen als door Provinciale Staten formeel komt te vervallen. Dit vinden de leden van de GPV-fractie ongewenst.

De leden van de GPV-fractie vragen de regering een regeling te willen overwegen, waarin Gedeputeerde Staten na open overleg met gemeenten een ontwerp advies opstellen, dat niet als de concept-ontwerpregeling opnieuw aan betrokken burgemeesters en wethouders wordt voorgelegd, maar rechtstreeks aan Provinciale Staten. Eventuele bezwaren van gemeenten kunnen door Provinciale Staten bij hun oordeelsvorming worden betrokken waarna het definitieve advies naar de minister kan worden gezonden. Naar de opvatting van deze leden biedt een dergelijke regeling zowel het voordeel van een snellere besluitvorming als ook het voordeel van een zorgvuldige en kwalitatief goede besluitvorming.

De leden van de GPV-fractie zien het als een voordeel, dat het provinciale advies kan bestaan uit meerdere herindelingsalternatieven. De uiteindelijke herindelingsvoorstellen kunnen daardoor een geringer «slikken of stikken» karakter krijgen omdat de Kamer kan terugvallen op concrete herindelingsalternatieven bij de beoordeling van het regeringsvoorstel. In de ogen van deze leden is dat een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie en een daadwerkelijke versterking van het primaat van de wetgever.

## 5. De Commissie van onafhankelijke deskundigen

Nu wordt voorgesteld de behoorlijkheidstoetsing door de commissie van onafhankelijke deskundigen te laten vervallen, vragen de leden van de PvdA-fractie om een overzicht te geven waaruit is op te maken hoe vaak een beroep is gedaan op deze commissie, door welke gemeente bij welk wetsvoorstel en met welk resultaat. Kortom, kan worden aangetoond dat de ervaring heeft geleerd dat in vrijwel alle gevallen die zijn behandeld, de minister op advies van de commissie heeft geoordeeld dat niet onzorgvuldig was gehandeld door het betreffende provinciaal bestuur.

Kan met behulp van het hiervoor gevraagde overzicht ook inzichtelijk worden gemaakt waarop de sterke indruk is gebaseerd dat de achtergrond voor het vragen van het oordeel van de minister door gemeenten voornamelijk is gelegen in inhoudelijke bezwaren tegen herindelingsvoorstellen?

De leden van de CDA-fractie hebben aan de waarborg- en bufferfunctie van de commissie van onafhankelijke deskundigen steeds waarde gehecht. Aan de andere kant zien de leden van deze fractie de wenselijkheid van het stroomlijnen van de herindelingsprocedure. In het verlengde hiervan hebben zij een aantal nadere vragen. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering een beschouwing te geven over de verhouding van rechtsbescherming van gemeenten in relatie tot gemeentelijke herindeling in het onderhavige wetsvoorstel en de rechtsbescherming van burgers conform de Algemene wet bestuursrecht. Zien zij het goed dat de rechtsbescherming van de gemeenten op dit punt minder omvangrijk is? Ook vragen de aan het woord zijnde leden of (en zo ja hoe) er een spanning bestaat tussen het huidige voorstel en het Europees Handvest inzake de lokale autonomie. In dit kader vragen deze leden voorts hoe vaak de commissie van onafhankelijke deskundigen tot een negatief oordeel is gekomen in relatie tot de «behoorlijkheidstoets» en hoe er in de praktijk wordt omgegaan met een dergelijk negatief oordeel. Voorts vernemen de aan het woord zijnde leden graag van de regering of het de commissie ook gehoord heeft met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel en – zo ja – wat het advies van de commissie was in relatie tot de beoogde opheffing van de commissie.

De regering stelt voor gemeenten, nadat een ontwerp-regeling is opgesteld, niet meer de mogelijkheid te geven het oordeel aan de minister te vragen. Daaruit vloeit voort, dat de commissie van onafhankelijke deskundigen ingevolge artikel 285, tweede lid, Gemeentewet geen reden van bestaan meer heeft. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dit voorstel van de regering. Zij wijzen erop, dat zij reeds bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake procedurele bepalingen met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling (20 079) tegen het inschakelen van zo'n onafhankelijke commissie waren. Gemeentelijke herindeling is een bestuurlijke afweging, die politiek moet worden beslist. Het gaat namelijk om een belangenafweging met een politieke verantwoording. Daarbij past geen onafhankelijke commissie. Daarbij komt dat gemeenten voldoende mogelijkheden hebben om hun belangen (ook zorgvuldigheid) naar voren te brengen. Ook het advieskarakter van de procedure verdraagt zich niet met een tussentijdse beoordeling door de minister.

Met betrekking tot de commissie van onafhankelijke deskundigen (de commissie van Splunder) steunen de leden van de fractie van D66 de keuze van de regering om deze commissie ex artikel 285 van de Gemeentewet niet te handhaven. Hiervoor gelden zowel principiële (duidelijke scheiding van de diverse fasen in de procedure) als praktische (inhoud adviezen zelden afwijkend van het herindelingsvoorstel) redenen.

Met betrekking tot de behoorlijkheidstoetsing vragen de leden van de RPF-fractie hoe vaak deze toetsing heeft plaatsgevonden bij de recente herindelingen in Noord-Brabant, Zeeland en Drenthe, en welke uitkomst deze toetsen hadden.

In hun inleiding hebben de leden van de SGP-fractie al laten blijken dat zij weinig gelukkig zijn met het schrappen van de commissie van onafhankelijke deskundigen. In aanvulling op de daar gemaakte opmerkingen verzoeken zij de regering inzicht te geven in de adviezen die de commissie sinds de inwerkingtreding van de Wet arhi heeft uitgebracht.

## **6. Initiatieven van de minister**

Bij gemeentelijke herindeling, zo wordt nu voorgesteld, komt er meer ruimte voor een initiërende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken. De leden van de PvdA-fractie vragen of recente ervaringen met provinciale medewerking bij het door de regering geïnitieerde C-20 beleid (denk aan de gemeente Leeuwarden) een voorbeeld zijn om aan te geven dat in de toekomst een meer initiërende rol van de minister verwacht mag worden.

De leden van de CDA-fractie kunnen ten principale niet instemmen met een ongeclausuleerde voorbereidings- en herindelingsbevoegdheid van de minister. Zoals eerder in het verslag betoogd, zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de herindelingsbevoegdheid naar zijn aard primair aan de provincie toekomt. In hun visie zou dat het vertrekpunt moeten zijn bij de inrichting van een herindelingsprocedure. Dat laat onverlet dat de minister «zo nodig» zijn verantwoordelijkheid moet kunnen nemen. In die zin zou de ministeriële herindelingsbevoegdheid geclausuleerd moeten zijn. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering – in het verlengde hiervan – een nadere uiteenzetting te geven op de in de memorie van toelichting betrokken stelling dat de (herindelings)werkzaamheden van de provincie weliswaar van «grote waarde» zijn, maar dat zulks geen reden is om de mogelijkheden van de minister – om (de voorbereiding van een wijziging van) de gemeentelijke herindeling zelf ter hand te nemen – te clausuleren. Dat laat onverlet dat de procedure met betrekking tot de ministeriële bevoegdheden op dit punt in de visie van meergenoemde leden, met inachtneming van bovenstaande, aanpast zou kunnen worden. De leden van de CDA-fractie zijn derhalve bereid mee te denken over het stroomlijnen van de procedure waarbij de minister slechts «zo nodig» optreedt en steunen een ongeclausuleerde procedure niet op voorhand.

In artikel 12 wordt voorgesteld de juridische belemmeringen voor de minister om initiërend op te treden, weg te nemen. De leden van de VVD-fractie gaan er bij een keuze voor een belangrijke initiërende verantwoordelijkheid voor de provincies vanuit, dat de bestuurlijke verhoudingen in Nederland zodanig zijn, dat de minister meestal de provincie zal uitnodigen voorbereidingen te treffen. Dat neemt niet weg, dat deze leden het een goede zaak achten dat er meer ruimte voor de Minister van Binnenlandse Zaken wordt gecreëerd. De politieke wenselijkheid ten aanzien van een bepaalde herindeling kan dat noodzakelijk maken. Daar de wetgever de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft voor gemeentelijke herindeling, ligt in ieder geval deze rol van de minister voor de hand.

De leden van de fractie van D66 ondersteunen het beginsel dat de minister in staat moet zijn zonnodig initiatieven te nemen ten aanzien van herindelingsprocedures, bijvoorbeeld bij het langdurig uitblijven van initiatieven vanuit de provincie. Het spreekt vanzelf dat, gezien de

bestuurlijke verhoudingen in Nederland, dit een uitzonderingssituatie zal zijn en dat de minister eerst de provincie(s) en gemeenten raadpleegt.

De leden van de RPF-fractie vragen in hoeverre provincies in de voorgestelde regeling gedwongen kunnen worden tot gemeentelijke herindeling. In hoeverre is een initiatief van de Minister van Binnenlandse Zaken doorslaggevend voor een gemeentelijke herindeling?

Daarnaast vragen de leden van de RPF-fractie waarom de mogelijkheid wordt geschapen dat de provincie meerdere alternatieven aandraagt. Wordt het de wetgever zo niet heel gemakkelijk gemaakt om te profiteren van provinciale verdeeldheid, die er waarschijnlijk altijd zal zijn? Zo kan immers altijd worden gesteld dat rekening is gehouden met de provinciale adviezen, terwijl ondertussen de minister zijn eigen plan trekt? Is het niet juist de essentie van de democratie dat verschillende minderheden er samen uit moeten komen en een gezamenlijk besluit moeten nemen? Deze leden vragen of op deze manier niet de provinciale verdeeldheid al te zeer wordt «gestimuleerd».

De leden van de SGP-fractie zijn nog niet overtuigd van de noodzaak dat de minister zelf rechtstreeks het initiatief kan nemen om te komen tot herindeling. Zij vragen welke overwegingen zich verzetten tegen het handhaven van de huidige situatie, waarbij aan de provincie verzocht wordt een herindelingsprocedure te starten. Het is volgens hen van belang dat degene die het initiatief neemt tot een herindelingsprocedure uitstekend op de hoogte is van bestuurlijke verhoudingen, de knelpunten en ontwikkelingsmogelijkheden; voorshands verwachten zij dat deze kennis eerder bij de provincie dan bij het rijk aanwezig is. Verder gaan de leden van de SGP-fractie er bij dit onderdeel van uit dat de minister voorafgaand aan een eigen initiatief tot herindeling overleg pleegt met de betrokken provincies en gemeenten. Tenslotte komt het deze leden voor dat, in het verlengde van hun algemene opmerkingen over een beroepsmogelijkheid, ook ten aanzien van een beslissing van de minister zelf een herindelingsprocedure te starten een onafhankelijke toetsing mogelijk zou moeten zijn. Zij vernemen graag de visie van de regering hierop.

Hoewel de leden van de GPV-fractie het zich kunnen voorstellen dat de minister behoefte heeft aan ruimere mogelijkheden om zelf het initiatief tot herindeling te nemen, staan zij gereserveerd tegenover de ongeclausuleerde mogelijkheid die daartoe in het voorstel van wet is opgenomen. Deze leden staan sympathieker tegenover een aanpak op maat met betrokkenheid van de provincie dan een aanpak enkel op grond van regeringsbeleid. Weliswaar kan aan de minister geen recht tot het nemen van initiatief worden ontzegd, maar deze leden zijn van mening dat daar waar de provincie het voortouw kan nemen, dat gelet op (kennis)positie van provincies voor de hand ligt. De provincie is immers meer dan andere bestuurlijke niveaus op de hoogte van de bestuurlijke verhoudingen, knelpunten, toekomstverwachtingen en ontwikkelingsmogelijkheden van de bij herindeling betrokken gemeenten. Wanneer een duidelijke termijn gesteld wordt waarbinnen de provincie moet reageren op een verzoek van de minister wordt de procedure niet zodanig vertraagd dat het initiatief op voorhand aan de minister moet worden gegund, zo stellen deze leden. Een dergelijke benadering verdraagt zich ook slecht met de waarde die ook door de regering wordt toegekend aan provinciale adviezen voor herindelingen en miskent het belang van een voldoende draagvlak voor herindeling bij burgers, gemeenten en provincies.

De leden van de GPV-fractie hebben bij de behandeling van de laatste wetsvoorstellen inzake gemeentelijke herindelingen in Brabant en Drenthe niet de indruk gekregen dat provinciale besturen ongevoelig bleken voor de actuele beleidsopvattingen van de regering ten aanzien van de

inrichting van de bestuurlijke organisatie. Een al te zwaar recht tot initiatief voor de minister kan tegen die achtergrond dan ook niet goed worden verdedigd, aldus de leden van de GPV-fractie.

Het is de leden van deze fractie onduidelijk in welke gevallen de minister het initiatief zou moeten overnemen wanneer de provincie onvoldoende voortgang maakt. Is de herindelingsprocedure voor gemeenten, provincies en minister niet zo omschreven, dat voor elk bestuurlijk niveau dezelfde termijnen gelden voor de verschillende fasen in de voorbereiding van een herindelingsvoorstel? Wanneer zal dan sprake kunnen zijn van onvoldoende voortgang waar ook de provincie zich aan de in de wet gestelde termijnen zal moeten houden? Welke oorzaken kunnen aan het niet halen van wettelijke termijnen ten grondslag liggen?

De leden van de GPV-fractie zijn er huiverig voor het initiatief van de minister af te laten hangen van de politiek-bestuurlijke afweging die deze op enig moment maakt. Geeft dit niet teveel ruimte om de politieke waan van de dag de doorslag te laten geven bij beslissingen over herindelingszaken? Welke beïnvloedingsmogelijkheden resteren nog voor betrokken burgers, gemeenten en provincies?

De leden van de GPV-fractie vragen of het niet wenselijk is de in de artikelen 4 en 17 van de huidige wet opgenomen mogelijkheid voor gemeenten om gedeputeerde staten te verzoeken open overleg te voeren ook in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

## **7. Financieel toezicht bij herindeling**

Waar wordt voorgesteld om het provinciale financieel toezicht te verbeteren, vragen de leden van de PvdA-fractie om aan te geven, mede naar aanleiding van een publicatie in het blad «Ons Burgerschap» van mei 1996, of het inderdaad zo is dat sommige gemeenten aan de rand van de artikel-12-status staan als ze aan de herindeling beginnen? Zijn er voorbeelden van gemeenten waar inderdaad salarisverhogingen voor ambtenaren hebben plaats gevonden in het licht van een mogelijke opheffing van gemeenten?

De leden van de CDA-fractie stemmen in met het voorstel tot aanscherping van het financieel toezicht in verband met mogelijk «potverteren». Kan de regering aangeven hoe aan één en ander is vormgegeven in de afgelopen jaren?

De regering stelt voor de mogelijkheden voor financieel toezicht door de provincie te verbeteren. De leden van de VVD-fractie stemmen in met de door de regering gedane voorstellen terzake.

Met betrekking tot het versnellen en verscherpen van het financieel toezicht door de provincies steunen de leden van de fractie van D66 het wetsvoorstel. Daarbij vragen zij wel in welke mate het «potverteren» door gemeenten en het opzadelen van nieuwe gemeenten met onwenselijke erfenissen voorkomt.

De leden van de SGP-fractie kunnen instemmen met de voorstellen ten aanzien van het financieel toezicht bij herindeling.

De leden van de GPV-fractie hebben met instemming kennis genomen van de bepalingen inzake het financiële toezicht van provincies op gemeenten die bij herindelingszaken betrokken (zullen) zijn. Deze leden hebben bij verschillende gelegenheden op versterking van dat toezicht aangedrongen. Zij vragen waaruit kan worden afgeleid dat bepaalde gemeenten pas in een latere fase als op te heffen gemeente aan een

herindelingsvoorstel zullen worden toegevoegd en dus onder het financiële toezicht van de provincie kunnen worden geplaatst.

## **8. Plaats van de bepalingen**

De regering stelt voor de artikelen met betrekking tot herindeling in de Provinciewet en de Gemeentewet te laten vervallen en alle bepalingen over herindeling onder te brengen in de Wet algemene regels herindeling. Het opnemen van bepalingen in diverse wetten leidt tot onoverzichtelijkheid. De leden van de VVD-fractie wijzen erop, dat zij dat standpunt reeds bij de behandeling van wetsvoorstel 20 079 en bij de behandeling van wetsvoorstel 19 403 (Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten) hadden ingenomen. Het verdelen van bepalingen inzake herindeling over diverse wetten komt de duidelijkheid niet ten goede. Het stemt de leden van de VVD-fractie dan ook tot tevredenheid dat de regering voorstelt alle bepalingen, die betrekking hebben op herindeling, op te nemen in de Wet arhi.

De «opschoning» van de diverse bepalingen in de Wet arhi, Gemeentewet en Provinciewet heeft de hartelijke instemming van de leden van de fractie van D66. Deze instemming is niet verwonderlijk gezien het feit dat deze leden reeds in 1990 al hun afkeuring hebben uitgesproken over de wijze waarop de bepaling in ons wetsstelsel is opgenomen. Onze voorspelling dat het kabinet of toekomstige kabinetten dit besluit later zouden betreuren, is uitgekomen.

De leden van de SGP-fractie memoreren dat bij de behandeling van de Wet arhi veel waarde is gehecht aan de kernbepalingen in de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet. Zij zijn er voorshands niet van overtuigd dat het beter is om deze bepalingen over te hevelen naar de Wet arhi. Ten principale vinden zij dat, waar het bij procedurele bepalingen inzake herindeling mede aankomt op het scheppen van waarborgen, deze bepalingen thuishoren in de organieke wetgeving. Een en ander laat onverlet dat gestreefd moet worden naar een overzichtelijk en toegankelijk stelsel van alle wettelijke bepalingen inzake herindeling. Zij verzoeken de regering om een nadere motivering terzake.

De leden van de GPV-fractie kunnen er mee instemmen dat de bepalingen inzake herindelingen geconcentreerd worden in de Wet algemene regels herindeling en dat de daarop betrekking hebbende artikelen in de Gemeente- en Provinciewet naar dit wetsvoorstel worden overgeheveld.

## **9. Artikelen**

In de eerder genoemde brief van de VNG wordt een opmerking gemaakt over de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden. Voorgesteld wordt in artikel 79 van de Arhi artikel 3, derde en vierde lid van de WOR (de figuur van een gemeenschappelijke ondernemingsraad) van overeenkomstige toepassing te verklaren. Kan een reactie op dit voorstel worden gegeven, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Voorafgaande aan de artikelsgewijze behandeling stellen de leden van de fractie van D66 de vraag of de zgn. 10% regeling die van toepassing is bij grenscorrecties (wijziging inwonertal door wijziging gemeentegrens) niet nadere overweging verdient. Zou de door velen beklemtoonde terughoudende opstelling van de wetgever waar het gaat om gedetailleerde aspecten niet zijn gebaat bij een verhoging tot bijvoorbeeld 15%?

Deelt de regering de mening van de leden van de fractie van D66 dat in het herindelingsproces ook een plaats moet worden ingeruimd voor de

ondernemingsraden van de bij herindeling betrokken gemeenten? Is zij bereid hiertoe artikel 79 van de wet aan te passen?

Deze leden vragen overigens of in de Wet arhi ook geen nadere regels gesteld zouden worden aan gemeentebesturen waar het gaat om de organisatie van de inspraak over een herindelingsontwerp, derhalve naast het ter inzage leggen en de bekendmaking.

De leden van de D66-fractie vragen naar aanleiding van de redactionele kanttekeningen van de Raad van State, waarom de Raad het begrip «herindelingsontwerp» (art. 1, onderdeel g) overbodig noemt en waarom de regering dit «vanwege de overzichtelijkheid van de diverse termen in de wet ARHI» niet overneemt.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de artikelen 4 en 17 van de huidige Wet arhi niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Zij vragen waarom de mogelijkheid dat gemeenten aan Gedeputeerde Staten verzoeken om het open overleg te starten in dit wetsvoorstel niet is opgenomen.

De leden van de GPV-fractie hechten er aan de betrokkenheid van ondernemingsraden bij de overgang van ambtenaren na herindeling te verzekeren. Deze leden vragen welke rol een gemeenschappelijke ondernemingsraad daarbij kan spelen en of het daarvoor niet noodzakelijk is in artikel 79 van de Wet arhi de betreffende artikelen van de Wet op de ondernemingsraden van overeenkomstige toepassing te verklaren.

## **ARTIKEL I**

### **Onderdeel A**

#### *Artikelen 3 en 5*

In een brief aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 24 maart 1997 stelt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor, om eenduidig te spreken van «gelijkluidende besluiten van de raden» en niet de terminologie «gezamenlijk een herindelingsontwerp vaststellen» te gebruiken. Kan een oordeel over deze suggestie worden gegeven?

De leden van de fractie van D66 vragen wat het verschil is tussen «gelijkluidende raadsbesluiten» en «een gezamenlijk herindelingsontwerp».

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in artikel 3, tweede lid onder a, sprake is van «gelijkluidende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten» terwijl in artikel 5, eerste lid, vermeld staat dat «de raden van de betrokken gemeenten gezamenlijk een herindelingsontwerp» vaststellen; zij gaan er van uit dat hiermee hetzelfde bedoeld wordt, waartoe het aanbeveling verdient consequent dezelfde terminologie te gebruiken.

#### *Artikel 5*

De leden van de fractie van D66 zouden graag zien dat gemeenten de mogelijkheid behouden om Gedeputeerde Staten te verzoeken (open) overleg over de wens tot wijziging te voeren.

Waar in artikel 5 zowel over grenscorrecties als herindelingen (herindelingsadviezen) wordt gesproken is de toelichting in de memorie van toelichting niet geheel duidelijk. Wat is de betekenis van «werkzaamheden die ter hand zijn genomen» in artikel 5, vijfde lid?

De leden van de SGP-fractie vragen wat precies moet worden verstaan onder «werkzaamheden ter hand zijn genomen». Is er in dit kader een meer eenduidige omschrijving aan te geven?

#### *Artikel 6*

Artikel 6 en ook artikel 11 regelen dat de minister binnen zes maanden na de ontvangst van het herindelingsadvies een voorstel aan de ministerraad doet. In het oorspronkelijk wetsvoorstel Procedurele bepalingen met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling (Kamerstuk 20 079) heeft hiervoor een termijn van drie maanden gestaan. Mede op grond van het toen afgesloten Bestuursdeelaccord Rijk-Interprovinciaal Overleg (indiening van een wetsvoorstel bij de Tweede kamer dient te geschieden binnen één jaar na ontvangst van het eindadvies), is de voorgestelde termijn van drie maanden verlengd tot zes maanden. De leden van de PvdA-fractie vragen of is overwogen om, nu zowel IPO als VNG aandringen op bekorting van de termijnen, de zes maanden termijn weer naar drie maanden te brengen.

De leden van de GPV-fractie merken op dat de redactie van de artikelen 6, 11 en 18 gelijkkluidend is en zij vragen of dat wel een elegante wijze van wetgeving is. Is het niet mogelijk de inhoud van deze artikelen in het algemene deel van het wetsvoorstel op te nemen?

#### *Artikelen 7 en 8*

In de IPO-Nieuwsbrief, nummer 4 van 1996, staat dat het IPO de staatssecretaris een suggestie heeft gedaan om de termijn van de Wet arhi aanzienlijk te bekorten. De looptijd zou bijna kunnen worden gehalveerd, te weten van 23 naar 12 maanden. Kan worden aangegeven wat de inhoud was van deze suggestie en in hoeverre deze in het wetsvoorstel is verwerkt?

Kan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, verduidelijkt worden tot welke verkorting in tijd de nieuw voorgestelde procedure leidt in vergelijking met de bestaande procedure bij een gemeentelijke herindeling?

In artikel 8 worden de termijnen voor de gemeentelijke herindeling aangegeven, die door de provincie wordt voorbereid. Daarbij is geen rekening gehouden met het onderzoek dat plaatsvindt, voorafgaand aan het open overleg. Dat onderzoek is niet wettelijk geregeld. Kan de regering aangeven hoe lang gemiddeld zo'n onderzoek duurt? Dat onderzoek is namelijk ook van belang voor de duur van de totale procedure van de herindeling. Heeft de regering overwogen dit onderzoek in de wet op te nemen en een wettelijke termijn voor het onderzoek te bepalen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

#### *Artikel 9*

De leden van de GPV-fractie vragen waarom slechts één van de betrokken provincies bij monde van Gedeputeerde Staten een herindelingsadvies aan de minister kan zenden wanneer de provincie die het initiatief tot herindeling heeft genomen geen overeenstemming met de andere betrokken provincie of provincies heeft kunnen bereiken. Het is toch ook mogelijk dat de andere betrokken provincies herindeling wel willen overwegen maar niet kunnen instemmen met de door de initiatiefnemende provincie gewenste herindeling. Wat verzet zich er tegen dat ook andere provincies een advies opstellen over de wijze waarop in hun ogen een herindeling vorm moet krijgen?



### *Artikel 11*

Ingevolge artikel 11 zendt de minister het wetsvoorstel binnen zes maanden na ontvangst van het herindelingsadvies naar de ministerraad. Heeft de regering overwogen deze termijn te bekorten? Behoort dat tot de mogelijkheden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie en van de D66-fractie daarop een reactie van de regering. De leden van de VVD-fractie tekenen daarbij aan dat natuurlijk ook de Staten-Generaal gehouden is een wetsvoorstel voortvarend te behandelen. De betrokken bestuurders moeten immers niet te lang in onzekerheid worden gehouden.

### *Artikel 12*

In het tweede lid van dit artikel worden de door Gedeputeerde Staten getroffen voorbereidingen aangemerkt als door de minister getroffen voorbereidingen. De leden van de GPV-fractie hebben al aangegeven, dat het hun niet duidelijk is waarom de minister de voorbereidingen van Gedeputeerde Staten zou moeten overnemen. De wettelijke termijnen waarbinnen die voorbereidingen moeten plaatsvinden gelden immers op gelijke wijze van Gedeputeerde Staten en de minister. Ook achten deze leden het niet ondenkbaar dat betrokken gemeenten en burgers vraagtekens plaatsen bij de zorgvuldigheid van voorbereidingen van Gedeputeerde Staten. Is het dan zonder meer gerechtvaardigd, dat de minister die voorbereidingen overneemt of vergt dit een zelfstandige afweging? Deze leden merken op dat «provincies» in het eerste lid, sub c, waarschijnlijk een misslag betreft.

### *Artikel 14*

De leden van de GPV-fractie vragen wat moet worden begrepen onder niet provinciaal ingedeeld gebied.

### *Artikel 15 en 16*

De leden van de GPV-fractie vragen om een nadere toelichting of het uiteindelijk de commissie of een van de Gedeputeerde Staten is die verantwoordelijk is voor het opstellen van het herindelingsadvies.

### *Artikel 21*

De regering wijst erop, dat de algemene toetsingsgrond «strijd met het recht» is vervat in de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche). Wanneer zal de derde tranche in werking treden? Is er sprake van uitstel van de invoering? Welke gevolgen zal dat hebben voor het onderhavige wetsvoorstel? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie.

## **ARTIKEL V**

De leden van de GPV-fractie vragen een nadere toelichting op het overgangsregime voor gemeenten waarvoor in de eerste helft van 1997 reeds een ontwerp-regeling is vastgesteld. Is het denkbaar dat een dergelijk herindelingsplan wordt aangemerkt als herindelingsontwerp als

bedoeld in artikel 1 van het wetsvoorstel en dat daardoor het financiële toezicht, indien het voorstel per 1 januari 1998 rechtskracht krijgt, terug werkt tot het moment van vaststelling van het herindelingsontwerp in de eerste helft van 1997?

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Hommes