

Vergaderjaar 1999–2000

26 655

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 december 1999

Het heeft mij verheugd dat de leden van alle aan het woord zijnde fracties zich met het voorstel konden verenigen. Zij stelden met betrekking tot het wetsvoorstel nog een aantal vragen. Uit de memorie van toelichting hadden de leden van de VVD-fractie begrepen dat de reden om te komen tot de novelle is gelegen in de bezwaren van de zijde van de Eerste Kamer. Zij vroegen welke inhoudelijke bezwaren van de Eerste Kamer de minister deelt. Of, zo vroegen deze leden, is er slechts sprake van de wens om deze wetswijziging snel tot stand te brengen?

Op 21 april 1998 hebben met de Eerste Kamer uitvoerige beraadslagingen plaatsgevonden over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet algemene regels herindeling (kamerstukken 25 234). Daarbij is gebleken dat bij leden in die Kamer bedenkingen leefden ten aanzien van een aantal elementen van dat wetsvoorstel. Dit betrof (naast de verruiming van het begrip grenscorrectie) de voorgenomen opheffing van de Commissie van onafhankelijke deskundigen alsmede de beoogde verduidelijking van de rol en positie van de provincie in de herindelingsprocedure. Deze beide elementen vloeien voort uit het uitgangspunt waarop het wetsvoorstel is gestoeld, namelijk dat de wetgever de eindverantwoordelijkheid draagt voor de inrichting van het openbaar bestuur. Dit uitgangspunt impliceert dat de verantwoordelijkheidsverdeling helder tot uitdrukking dient te komen in de procedurele bepalingen van de Wet arhi.

Met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi wordt beoogd duidelijkheid te scheppen omtrent de formele verantwoordelijkheidsverdeling bij het proces van gemeentelijke herindeling. In de procedure tot wijziging van de gemeentelijke indeling heeft de provincie een belangrijke voorbereidende en adviserende functie, maar geen beslissingsbevoegdheid. De wettekst dient met deze bevoegdheidsverdeling tussen de provincie en de wetgever in overeenstemming te zijn. Naast het duidelijker afbakenen van de verantwoordelijkheden in het proces, beoogt het wetsvoorstel tevens het bekorten van de procedure. Deze aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende overwegingen en argumenten zijn uitvoerig en nauwgezet beschreven in de schriftelijke stukken¹. Hetzelfde geldt voor de overwegingen om de Commissie van onafhankelijke deskundigen te laten vervallen. Op dit moment bestaat er voor gemeenten de mogelijkheid om bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een oordeel in te winnen over de vraag of in

¹ Zie onder meer kamerstukken TK 1996/97 25 234 nrs. 3 en 5 en EK 1997/1998, 25 234, nr. 21b.

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. De minister dient daartoe advies in te winnen bij de commissie. Naast de overweging dat deze voorziening als extra beslistmoment veelal leidt tot onnodige onzekerheid in de herindelingsprocedure, is een belangrijke motief voor opheffing van de commissie gelegen in het eerdergenoemde uitgangspunt waarop het wetsvoorstel is gebaseerd. De voorziening van artikel 285 Gemeentewet strookt niet met een opzet voor de Wet arhi waarin het advieskarakter van de provinciale voorbereiding en de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever worden onderstreept. Een voorziening voor een zorgvuldigheidstoetsing door de minister van de voorbereiding van het provinciale advies past daar niet in. De opzet van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi is consistent en consequent. Dat is bij de beraadslagingen in de Eerste Kamer ook door de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken verwoord. Daarbij is tevens aangegeven dat aan het voorstel zorgvuldige voorbereidingen vooraf zijn gegaan waarbij intensief overleg is gevoerd met name met de VNG en het IPO. Bij de behandeling in de Eerste Kamer is overigens ook aan de orde geweest de vraag of de eindverantwoordelijkheid van de wetgever niet in nog consequentere zin in de Wet arhi tot uitdrukking zou moeten komen. Dit zou kunnen impliceren dat procedurele voorschriften over de voorbereiding van het provinciaal herindelingsadvies zeer beperkt zouden kunnen zijn of zelfs achterwege zouden kunnen worden gelaten. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi is weergegeven, is een dergelijke variant bij de voorbereiding van het wetsvoorstel terdege aan de orde gesteld¹. Deze aarzelingen van de Eerste Kamer hebben geleid tot het voorstel om een volgend kabinet de gelegenheid te geven om het wetsvoorstel nog een keer goed te bestuderen en te bezien in hoeverre het past in de opvattingen van het kabinet met betrekking tot de bestuurlijke vernieuwing. De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is daartoe aangehouden. Na het aantreden van het huidige kabinet heeft de regering in de aan beide Kamers gezonden Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling medegedeeld het wenselijk te vinden om de behandeling van het aanhangige wetsvoorstel voort te zetten². Daarbij is erop gewezen dat naar de mening van de regering een efficiënte en slagvaardige procedure in het belang is van het bereiken van de in de beleidsnotitie geformuleerde beleidsdoelstellingen en dat het van zeer groot belang is dat de wijziging van de Wet arhi tot stand kan komen. Vervolgens is bij gelegenheid van het Algemeen Overleg op 1 februari 1999 over de beleidsnotitie in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel gesproken. Uit het overleg bleek dat de Kamer het in meerderheid wenselijk vond dat het komt tot een voorspoedige afhandeling van het wetsvoorstel en dat de verruiming van het begrip grenscorrectie in dat opzicht een knelpunt vormde. Dit was – zoals ook bij brief van 10 februari 1999 aan de Eerste Kamer is medegedeeld³ – de aanleiding het onderhavige wetsontwerp voor te bereiden, waarmee het begrip grenscorrectie weer wordt teruggebracht tot de huidige 10%. Dat daartoe dezerzijds de bereidheid bestond zal weinig verbazing wekken, aangezien de regering nimmer een groot voorstander was van het verruimen van het begrip. Met het bovenstaande zal ook duidelijk zijn dat de vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering de wens heeft om de wijziging van de Wet arhi snel tot stand te brengen bevestigend beantwoord kan worden.

Volgens de memorie van toelichting neemt de voorgestelde wijziging van de Wet Arhi een aantal belemmeringen weg die nu nog bestaan voor de minister. De leden van de VVD-fractie stelden de vraag welke belemmeringen dit zijn.

¹ Zie kamerstukken TK 1996/97 25 234, nr. 1, blz. 2 e.v.

² Kamerstukken TK 1998/99, 26 331, nr. 1 en EK 1998/99, 25 655, nr. 102.

³ Kamerstukken EK 1998/99, 25 234, nr. 191.

De huidige Wet arhi en Gemeentewet staan niet toe dat de minister zelfstandig de voorbereiding van een herindeling ter hand neemt. Uitsluitend provincies – en onder omstandigheden gemeenten – zijn bevoegd om een herindelingsprocedure te starten. Indien de minister een wijziging van de indeling wenselijk acht, dient hij de provincie daartoe uit te nodigen. Uitsluitend indien het provinciebestuur geen gehoor geeft aan de uitnodiging, is de minister gerechtigd de voorbereidingen ter hand te nemen. Deze afhankelijkheid van de bereidheid van een provincie om een procedure te voeren, verdraagt zich niet met de verantwoordelijkheid van de regering als medewetgever. In het bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde voorstel tot wijziging van de Wet arhi wordt deze belemmering dan ook weggenomen, geheel in lijn met het uitgangspunt dat de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever onderstreept dient te worden. Dit betekent dat indien noodzakelijk ook de minister een herindelingsprocedure kan aanvragen. Daarbij wordt voorzien in een beschrijving van de door de minister te voeren procedure. Ook wordt de mogelijkheid geboden dat de minister een provinciale procedure «overneemt». In dat geval behoeft hij reeds door de provincie doorlopen fases in het herindelingsproces niet noodzakelijkerwijs opnieuw te doorlopen. Zoals overigens ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven, blijft de mogelijkheid om de provincie uit te nodigen onverkort bestaan en in de regel zal dit ook geschieden. Het zal tot de uitzonderingen behoren dat de minister zelf een herindelingsprocedure ter hand neemt.

Het door de Tweede Kamer aangenomen amendement strekte tot verruiming van het begrip grenscorrectie. De leden van de VVD-fractie vroegen op welke wijze een verhoging van het percentage leidt tot een verwijdering van het doel waarvoor de bevoegdheid aan de provincie is toegekend. Daarbij wezen zij erop dat door de minister was gesteld dat ieder percentage arbitrair is.

Benadrukt zij dat met de uitdrukking «arbitrair» niet bedoeld is te stellen dat de keuze willekeurig zou zijn. De wetgever dient het begrip te definiëren en daartoe een afweging te maken. Met het begrip grenscorrectie wordt beoogd een onderscheid te maken tussen wijzigingen van gemeentegrenzen die een wijziging van de bestuurlijke structuur inhouden en grenswijzigingen die van beperktere – meer technische – aard zijn. In dat opzicht kan ik mij ook goed vinden in overwegingen van de leden van de fracties van GPV en RPF. Het aantal betrokken inwoners vormt de indicator voor de bepaling van het onderscheid. Welk percentage van het inwonertal precies het omslagmoment dient te vormen is als gezegd een afweging, maar bekend zal zijn dat de regering van mening is dat met een percentage van 15% de kans groter is dat de grenswijziging wezenlijk ingrijpt in de bestuurlijke structuur. Voor een wijziging van die aard ligt een wettelijke procedure meer in de rede.

De leden van de VVD-fractie stelden dat dit voorstel tot wetswijziging in de vorm van een novelle een verkapte toekenning is van het recht van amendement aan de Eerste Kamer. Deze leden vroegen naar de visie van de regering in staatsrechtelijke zin op dit verkapte recht van amendement. Het onderhavig wetsvoorstel betreft een wijzigingsvoorstel ten aanzien van een wetsvoorstel dat nog in behandeling is bij de Eerste Kamer. Een dergelijk wetsvoorstel wordt aangeduid met novelle. Zoals hierboven reeds is uiteengezet wordt met het wetsvoorstel tegemoet gekomen aan bezwaren van de Eerste Kamer. Daarmee is echter niet gezegd dat met het indienen van het wetsvoorstel een (verkapt) recht van amendement zou zijn toegekend. De vraag van de leden van de VVD-fractie betreft de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel. De regering heeft over dit onderwerp een notitie in voorbereiding. Ik zou derhalve voor het vraagstuk in algemene zin naar die notitie willen verwijzen. Voor deze concrete novelle zou ik willen wijzen op de beraadslagingen in de Eerste

Kamer waar bedenkingen zijn geuit tegen een aantal elementen van het wetsvoorstel en waar besloten is de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi op te schorten om het nieuwe kabinet de gelegenheid te geven een oordeel te vormen. De regering heeft vervolgens het belang van afhandeling van het wetsvoorstel onderstreept, maar daarbij de bereidheid getoond de Eerste Kamer tegemoet te willen komen waar het betreft het begrip grenscorrectie. De indruk bestond immers dat dit bij de Tweede Kamer ook niet op bezwaren zou stuiten en die indruk lijkt met het onderhavig verslag ook bevestigd.

Bij het debat in de Tweede Kamer over de gemeentelijke herindeling van Twente is de positie van de ondernemingsraden bij het herindelingsproces aan de orde geweest. De minister heeft toegezegd hier duidelijkheid over te verschaffen. Betekent dit dat te verwachten is dat binnen afzienbare tijd andermaal een voorstel tot wijziging van de Wet arhi aan de Kamer wordt gezonden, zo vroegen de leden van de VVD-fractie. In voorbereiding is een evaluatie van de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden op overheden. Bij deze evaluatie zal tevens worden betrokken de positie van ondernemingsraden bij publiekrechtelijke besluitvorming. Dit betreft dus niet alleen de besluitvorming over gemeentelijke herindeling. De evaluatie zal volgens planning in de eerste helft van het volgend jaar gereed zijn.

Inmiddels heb ik op 8 juni jl. een brief gezonden aan de provinciebesturen over de betrokkenheid van ondernemingsraden bij gemeentelijke herindeling. Hierbij heb ik hen geïnformeerd over de medezeggenschap die ondernemingsraden kan toekomen bij gemeentelijke herindeling en wat daarbij de positie van de provincies kan zijn, gezien hun rol bij een zorgvuldige voorbereiding van de herindeling.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavig wetsvoorstel. Het voorstel het percentage van 15% weer terug te brengen tot 10% kon rekenen op de instemming van de leden van de CDA-fractie. Deze leden meenden dat grenscorrecties waarbij 15% van de bevolking van een gemeente is betrokken geen grenscorrecties meer zijn, maar herindelingen die bij wet dienen te worden geregeld.

De leden van de CDA-fractie hadden nog wel een aantal vragen over de tweede wijziging (artikel I, onderdeel B). Argument voor de wijziging is dat hierdoor duidelijker wordt aangegeven dat de algemene regel van artikel 10, dat een provincie geen voorbereidingen (meer) treft, indien de minister de voorbereiding ter hand heeft genomen, ook van toepassing is op een wijziging van de provinciale indeling. De leden van de CDA-fractie vroegen of er door de Eerste Kamer eveneens op deze wijziging was aangedrongen. Zo nee, waarom de minister deze wijziging voorstelt. De bedoelde aanpassing komt niet voort uit de beraadslagingen in de Eerste Kamer, maar behelst een wetstechnische verbetering. Het spreekt voor zich dat het niet wenselijk is dat verschillende overheden tegelijkertijd een herindelings-procedure voeren voor eenzelfde gebied. In de huidige Wet arhi is daartoe reeds bepaald dat gemeenten geen voorbereidingen treffen als de provincie de voorbereidingen ter hand neemt. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi is deze lijn consequent doorgetrokken en bepaald dat voorbereidingen door gemeenten en provincies achterwege blijven als een hogere bestuurslaag (provincie respectievelijk de minister) een procedure voert. Voorgesteld wordt ook uitdrukkelijk te bepalen dat deze systematiek geldt bij wijzigingen van de provinciale indeling. Daartoe wordt in artikel 19 opgenomen dat de regel van artikel 10 van overeenkomstige toepassing is, zodat provincies geen voorbereidingen treffen, indien de minister een wijziging van de provinciale indeling ter hand heeft genomen.

De leden van de fracties van GPV en RPF hadden begrepen dat het onderhavig wetsvoorstel tot stand was gekomen naar aanleiding van verzet in de Eerste Kamer tegen een onderdeel van de wijziging van de Wet Arhi, de Provinciewet en de Gemeentewet. Dit onderdeel betrof de verhoging van de grens van het inwonertal van betrokken gemeenten naar 15%, waaronder provinciale staten mogen besluiten tot een grenscorrectie. De leden van de fracties van GPV en RPF zezen er op dat naast de kritiek op deze verhoging er in de Eerste Kamer ook andere bezwaren tegen het wetsvoorstel bestonden. Deze leden wilden graag vernemen waarom middels de novelle alleen aan de kritiek ten aanzien van de verhoging tegemoet wordt gekomen en niet op de andere bezwaren wordt ingegaan.

Het is juist dat de bedenkingen geuit in de Eerste Kamer niet uitsluitend betrekking hadden op de verruiming van het begrip grenscorrectie. Ik zou daarvoor willen verwijzen naar de beantwoording van de vragen gesteld door de leden van de VVD-fractie. De regering hoopt dat met het onderhavig wetsontwerp tegemoet wordt gekomen aan een zwaarwegend bezwaar van de Eerste Kamer tegen het aanhangig wetsvoorstel en dat dit zal leiden tot aanvaarding van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van GPV en RPF waren van mening dat een grenscorrectie bedoeld is om kleine grenswijzigingen te regelen. Deze wijzigingen zouden bijvoorbeeld een overheveling van grondgebied voor een bouwlocatie kunnen betreffen of het opheffen van ondoelmatig grensverloop. Hoewel iedere grens arbitrair is, vonden de leden van GPV en RPF-fracties grenswijzigingen waarbij tussen de 10% en 15% van de bevolking van gemeenten betrokken is, verstrekkende grenswijzigingen en geen technische aanpassingen meer. Zij zezen er op dat zelfs omvangrijke kernen bij een andere gemeente zouden kunnen worden ingedeeld. Deze leden waren van opvatting dat indien het gaat om verstrekkende grenswijzigingen de wetgever hierover moet beslissen. Voorts zezen zij op het bezwaar dat wanneer een grenscorrectie plaatsvindt als gevolg van een besluit van provinciale staten, in de betrokken gemeenten geen verkiezingen kunnen worden gehouden. Provinciale staten hebben immers hiertoe niet de bevoegdheid. De fracties van GPV en RPF zouden het een slechte zaak vinden als bij een grenswijziging waarbij meer dan 10% van de bevolking van een gemeente betrokken is, dit deel in de nieuwe gemeente niet zijn invloed zou kunnen laten gelden door middel van het uitbrengen van een stem voor de gemeenteraad.

Deze leden wilden verder opmerken dat het criterium van 10% niet bedoeld is om een herindelingsprocedure te voorkomen indien dat wel de eigenlijke weg zou zijn. Ze zezen in dit verband naar de situatie rond Den Haag en randgemeenten. Daar werd door de provincie Zuid-Holland op z'n minst de indruk gewekt dat enkel onder de grens van 10% van de betrokken inwoners gebleven was, omdat anders de wetgever er zich ook over uit zou moeten spreken. Een zodanig omgaan met het criterium zou volgens deze leden het gevaar in zich dragen dat de kwaliteit van het grenscorrectievoorstel ondergeschikt wordt gemaakt aan de te volgen procedure. De leden van de genoemde fracties vonden dat bij wijziging van gemeentegrenzen de kwaliteit voorop moet staan. Indien een situatie vraagt om een herindelingsprocedure, dan dient deze gestart te worden. Een dergelijke situatie zou volgens deze leden niet door middel van een grenswijzigingsprocedure geregeld mogen worden, omdat dat nu eenmaal sneller gaat.

Het verheugt mij dat deze leden zich konden vinden in het voorstel om voor het begrip grenscorrectie het inwonertal te handhaven op het huidige percentage en bij de aangevoerde argumenten zou ik dan ook willen aansluiten. Ook ben ik het volstrekt met deze leden eens dat de inhoud van een herindelingsvoorstel de procedure moet bepalen en niet andersom. Mocht bijvoorbeeld tijdens een herindelingsprocedure blijken

dat niet een grenscorrectie, maar een wijziging van de indeling de beste oplossingsmogelijkheden biedt, dan dient de conclusie te zijn dat de voorbereidingen zouden moeten uitmonden in een herindelingswet. Het is ook vanuit die invalshoek dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi is geredigeerd. Een provinciale procedure wordt aangevangen met het voeren van overleg over de wenselijkheid van een grenscorrectie of wijziging van de gemeentelijke indeling, vervolgens wordt het herindelingsontwerp ter inzage gelegd en de gelegenheid geboden voor inspraak. Daarna besluiten provinciale staten ofwel tot een herindelingsregeling (grenscorrectie) danwel wordt een herindelingsadvies vastgesteld en aan de minister gezonden met het oog op de voorbereiding van een wetsvoorstel. Overigens zij er nog op gewezen dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi in dit verband ook een verbetering bevat. Het is denkbaar dat grenswijzigingen gelet op het betrokken inwonertal weliswaar een grenscorrectie vormen, maar die om andere redenen dusdanig zwaarwegend zijn dat een wettelijke procedure aangewezen is. Een grenscorrectie kan ook bij wet worden vastgesteld en het provinciebestuur kan een daartoe strekkend herindelingsadvies uitbrengen aan de minister. Ingevolge het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi kan de minister indien noodzakelijk een lopende provinciale procedure tot grenscorrectie overnemen en het tot een wetgevingsproces laten leiden. De huidige Wet arhi biedt deze mogelijkheid niet.

De leden van de SGP-fractie hadden met instemming kennisgenomen van het voorliggend voorstel. Zij constateerden naar hun tevredenheid dat de regering voorstelt om het begrip grenscorrectie opnieuw vast te stellen op de oorspronkelijke 10%. De leden waren van mening dat de regering in de memorie van toelichting terecht opmerkt dat de vaststelling van het begrip grenscorrectie op 10% meer in overeenstemming is met artikel 123 van de Grondwet dan de eerder voorgestelde 15%.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de behandeling op 21 april 1998 in de Eerste Kamer van het voorstel om de Wet arhi te wijzigen, geen aanleiding heeft gegeven om wat betreft de onafhankelijke toetsing (commissie-Van Splunder) en de rol van de provincie tegemoet te komen aan de kritiek uit de Eerste Kamer. Zij vroegen hoe de regering denkt over de haalbaarheid van de gewijzigde Wet arhi nu de voorliggende novelle alleen betrekking heeft op het punt van de grenscorrectie en niet op die van de onafhankelijke toetsing en de rol van de provincie. De leden zouden een voorstel ter zake op prijs stellen.

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van deze fractie zou ik willen verwijzen naar de antwoorden gegeven op de vragen van de VVD-fractie. Conclusie is dat de regering sterk hecht aan een voorspoedige afhandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi. Het verwijderen van wezenlijke elementen uit het wetsvoorstel zoals dit door de Tweede Kamer is aanvaard, zou afbreuk doen aan de betekenis van het ontwerp. De doelstelling van een doelmatige en slagvaardige procedure voor gemeentelijke herindeling wordt dan niet gerealiseerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper