

**26 655**

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

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 23 november 2000

De memorie van antwoord gaf aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van vragen. De leden van de fractie van GroenLinks memoreerden dat zij in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel de aandacht hadden gevestigd op de vijf bezwaren die zij hadden geuit tijdens de openbare behandeling van wetsvoorstel 25 234 Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (wijziging procedurele bepalingen). Aan één van deze bezwaren komt het onderhavige wetsvoorstel tegemoet. Met hun verwijzing naar de andere genoemde bezwaren, waar tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel 25 234 niet door de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevr. Van de Vondervoort, op was ingegaan, hadden de leden van de fractie van GroenLinks de bedoeling de huidige minister uit te nodigen op deze bezwaren te reageren. Deze leden hadden een dergelijke reactie in de memorie van antwoord echter gemist.

Het noemen van deze op zich bekende bezwaren is door mij niet begrepen als een verzoek om daar nogmaals nader op in te gaan. Daartoe ben ik echter gaarne bereid, temeer daar dit mij in de gelegenheid stelt een aantal belangrijke elementen uit de voorgenomen wetswijziging nogmaals voor het voetlicht te brengen.

In de genoemde openbare behandeling van het wetsvoorstel 25 234 hadden de leden van de fractie van GroenLinks erop gewezen dat er geen verschil van mening over bestaat, dat de wetgever de eindverantwoordelijkheid draagt voor de inrichting van het decentraal bestuur. Er was ook geen verschil van mening over het gegeven dat de huidige procedures bij gemeentelijke herindeling niet bevredigend verlopen. De proceduredtijd is te lang en de gemeenten blijven daardoor te lang in onzekerheid. De leden van de fractie van GroenLinks vonden het dus logisch om dat te willen veranderen. Maar over de richting van die veranderingen liepen de meningen uiteen. Zij beoordeelden een aantal wijzigingen positief. Ten eerste was dat het opnemen van een procedure voor een grenscorrectie bij gelijklopende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten. Voorts werd genoemd het eerder in de procedure plaatsen van het provinciale toezicht op de op te heffen gemeenten, met de opdracht voor gedeputeerde staten om die financiële besluiten van de betrokken

<sup>1</sup> De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 213 t/m 213b, vergaderjaar 1999–2000.

gemeenten aan te wijzen die goedkeuring van gedeputeerde staten behoeven.

Naast het bezwaar tegen de verruiming van het begrip grenscorrectie – waar het onderhavig wetsvoorstel aan tegemoetkomt – hadden zij de aandacht gevestigd op nog vier bezwaren.

In de eerste plaats was bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel 25 234 door de leden van de fractie van GroenLinks als bezwaar genoemd de bepaling in artikel 4 van het wetsvoorstel dat provinciale staten het herindelingsadvies tot een wijziging van de gemeentelijke indeling vaststellen. De leden oordeelden dat de Tweede Kamer die bevoegdheid terecht aan provinciale staten had toegewezen in plaats van aan gedeputeerde staten, zoals was voorgesteld in het oorspronkelijk regeringsvoorstel. Er was naar hun mening echter wel sprake van een verlies aan status van het advies, vergeleken met de huidige wet waarin staat dat het advies in de vorm van een ontwerp-wetsvoorstel wordt aangeboden. Ze meenden dat die vorm niet in strijd is met de eindverantwoordelijkheid van de wetgever en dus ook niet met de Grondwet. Naar hun oordeel benadrukt de vorm van een wetsvoorstel de zwaarte van het provinciale advies in overeenstemming met de hele procedure en met de voorbereidingstijd die met het advies is gemoeid. Ze wezen erop dat in het voorliggende wetsvoorstel er niet eens sprake is van een zwaarwegend advies. Met het wetsvoorstel zou er geen enkele rem meer zijn voor het parlement om de procedure inhoudelijk helemaal opnieuw te starten. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af of er dan nog wel reden is voor het provinciaal bestuur om zich zoiets ingrijpends als een gemeentelijke herindeling op de hals te halen. Als de rol van de provincie toch zo vrijblijvend wordt gemaakt, waarom heeft de regering er dan niet voor gekozen om het proces van gemeentelijke herindeling helemaal in handen van de wetgever te leggen, zo vroegen ze. Zij waren juist voorstander van een sterkere rol van de provincie.

Aan het wetsvoorstel liggen meerdere overwegingen ten grondslag die met name in de memorie van toelichting zijn uiteengezet. Het aanduiden van het provinciale voorstel met de term «herindelingsadvies» vloeit voort uit de overweging dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk moeten worden onderscheiden. Deze verdeling dient ook tot uitdrukking te komen in de terminologie van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). De leden van de fractie van GroenLinks gaan er evenzeer vanuit dat het voorstel van de provincie een advies betreft. Niet goed valt in te zien waarom dit dan ook niet als zodanig in de wetgeving tot uitdrukking moet worden gebracht. Daarmee is niet bedoeld te zeggen dat er nu sprake zou zijn van strijd met de Grondwet. Het gaat er om dat de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling helder in de wetgeving wordt verwoord. In de huidige wettekst is voorgeschreven dat een provinciaal voorstel voor herindeling aan de minister wordt vormgegeven als een ontwerp-wetsvoorstel. Wetsvoorstellen voor herindeling worden echter opgesteld door de regering. In weerwil van de voorgeschreven vorm van een wetsvoorstel betreft het herindelingsvoorstel van de provincie een advies aan de minister. De zwaarte van het provinciale advies en de voorbereidingstijd die met het advies is gemoeid lijken mij in ieder geval geen argumenten om de procedure te laten uitmonden in een ontwerp-wetsvoorstel. Het is ook zeker niet de wens van de regering om het proces van gemeentelijke herindeling helemaal in handen van de wetgever te leggen. De strekking van het voorstel op dit punt is als gezegd uitsluitend om duidelijk in de tekst van de Wet arhi te bepalen dat de voorstellen voor herindeling die provincies, en overigens in sommige gevallen ook gemeenten, aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitbrengen, adviezen betreffen.

Dat een advies van de provincie zwaarwegend is, vloeit niet voort uit de tekst van de Wet arhi, maar wordt bepaald door de positie van de provincie in de bestuurlijke organisatie, alsmede door de inhoud en de gedegen voorbereiding van het advies. Van vrijblijvendheid, waarvoor de leden van de fractie van GroenLinks vreesden, is dan ook geen sprake. Ingevolge het wetsvoorstel verkrijgt de provincie, waar het betreft vorm en inhoud van het advies, meer vrijheid. De huidige wettekst vereist een concept-wetsvoorstel. Het onderstrepen van het advieskarakter van provinciale voorstellen betekent, dat de provincie zich niet meer noodzakelijkerwijs behoeft te beperken tot één oplossing. Het advies kan meerdere alternatieven bevatten. Dat betekent dat in dat geval de Staten-Generaal bij de beoordeling van het regeringsvoorstel kunnen terugvallen op herindelingsvarianten. Dat geldt overigens eveneens voor de beoordeling door de minister bij het opstellen van een wetsvoorstel. Ik meen dat deze benadering meer recht doet aan de posities en de verantwoordelijkheden van respectievelijk de (mede)wetgever en het provinciebestuur.

In de tweede plaats noemden de leden van de fractie van GroenLinks de mogelijkheid voor de minister om het initiatief tot herindeling te nemen en zelf de procedure te voeren, onafhankelijk van het provinciaal bestuur. Deze leden wezen dat als een vorm van centralisme af. Ze betwijfelden daarbij ook of het in de praktijk vaak zou voorkomen, gezien het vele werk dat eraan verbonden is en omdat naar hun oordeel heel Nederland langzamerhand is ingedeeld. Ze stelden dat de mogelijkheid voor het Rijk om een door de provincie aangevangen procedure over te nemen, ook in de huidige wet bestaat. Als voorbeeld wezen zij op de overname door de toenmalige staatssecretaris van de procedure in Zuid-Holland inzake de toevoeging van Goeree-Overflakkee.

Met het wetsvoorstel wordt onder meer beoogd niet langer beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om bij gemeentelijke herindeling een initiërende rol te vervullen. Als het wenselijk is dat de mogelijkheden van een gemeentelijke herindeling worden onderzocht en dat een arhi-procedure wordt gestart, moet er de keuze zijn om ofwel het provinciebestuur daartoe uit te nodigen dan wel de werkzaamheden in verband met de procedure zelf ter hand te nemen. Het ligt in de rede dat in het kader van de bestuurlijke zorgvuldigheid over de mogelijkheden voorafgaand overleg met de provincie plaatsvindt. De huidige juridische belemmeringen voor de minister worden echter weggenomen.

Denkbaar is ook een situatie waarbij de provincie zich op uitnodiging van de minister bereid heeft verklaard de voorbereidingen ter hand te nemen, maar waarbij vervolgens in het proces onvoldoende voortgang wordt geboekt. Als naar het oordeel van de minister met de lopende voorbereidingen door de provincie geen of te weinig resultaat wordt bereikt, kan de minister besluiten alsnog zelf de herindelingsregeling voor te bereiden. Ook dit zal zeker niet lichtvaardig geschieden. Als de minister op deze wijze zijn verantwoordelijkheid neemt, zal het provinciebestuur de werkzaamheden moeten staken. De minister behoeft niet de gehele arhi-procedure van het begin af aan te doorlopen. Hij kan besluiten de procedure over te nemen en de reeds door de provincie genomen stappen voor zijn rekening nemen.

Ook dit element van het wetsvoorstel komt voort uit de overweging dat in de Wet arhi de grondwettelijk bevoegdheidsverdeling helder tot uitdrukking moet komen. Het strookt niet met de aan de wetgever toebedeelde verantwoordelijkheid inzake gemeentelijke herindeling, dat er belemmeringen zijn die het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeilijk maken om zelf een herindelingsinitiatief te

nemen. Van centralisme is dan ook geen sprake. Wel ben ik het met deze leden eens dat het in de praktijk naar verwachting niet veelvuldig zal voorkomen. De werkzaamheden van provincies bij de uitvoering van het herindelingsbeleid acht ik van grote waarde. Er zullen echter gevallen zijn waarbij het wenselijk blijkt dat het Rijk de voorbereidingen (verder) voor zijn rekening neemt. Voor een recent voorbeeld kan worden gewezen op de herindeling Den Haag, waarbij de provincie de procedure voortijdig heeft afgebroken, opdat de minister de procedure kon voeren. De minister heeft vervolgens een volledig nieuwe procedure moeten starten. Ik kan dan ook uit eigen ervaring bevestigen dat er aan het voeren van een herindelingsprocedure veel werk is verbonden. In dat opzicht wil ik dan ook nogmaals mijn waardering uitspreken voor het vele en vaak moeilijke werk dat in verband met gemeentelijke herindeling door de verschillende provincies wordt uitgevoerd. Anderzijds wil ik niet uitsluiten dat ook in de toekomst in voorkomend geval een herindeling door de minister wordt voorbereid dan wel van een provincie wordt overgenomen.

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks veronderstelden, kent de Wet arhi nog niet de mogelijkheid dat een provinciale procedure door de minister wordt overgenomen en voortgezet. De mogelijkheid dat de minister voorbereidingen treft, blijft in de Wet arhi volledig buiten beschouwing. Bij de herindeling Den Haag wordt door de minister gehandeld in de geest van de provinciale procedures van de Wet arhi, omdat in de bestaande wettelijke regeling nadere voorschriften omtrent de voorbereiding van een herindeling door de minister ontbreken. Met het onderhavig wetsvoorstel wordt voorzien in een heldere regeling voor door de minister te voeren herindelingsprocedures.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden voorts bezwaar tegen het vervallen van de Commissie van onafhankelijke deskundigen, genoemd in artikel 285 van de Gemeentewet. In de huidige wet hebben gemeenten de mogelijkheid om bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een oordeel in te winnen over de vraag, of in de beginfase van de herindelingsprocedure door de provincie recht is gedaan aan het belang van de gemeenten. De minister raadpleegt daartoe de Commissie van onafhankelijke deskundigen (Commissie Van Splunder).

De leden van de fractie van GroenLinks meenden in dat verband dat de door de gemeente Tegelen gevoerde procedures pleitten voor het handhaven van een onafhankelijke commissie. De gemeente Tegelen is door de commissie in het gelijk gesteld in haar bewering dat het overleg tussen gedeputeerde staten en betrokken gemeenten bij de start van de herindelingsprocedure niet aan de eisen van een «open overleg» heeft voldaan, waardoor de belangen van Tegelen zouden zijn geschaad. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de gang van zaken niet als een argument moest worden gezien om de Commissie van onafhankelijke deskundigen te handhaven als waarborg van de rechtsbescherming van gemeenten.

Zoals reeds in de memorie van antwoord is uiteengezet, is in de nieuwe opzet van de Wet arhi een procedure voor behoorlijkheidstoetsing door de minister tijdens de voorbereiding van het provinciale advies niet meer goed verdedigbaar. De voorziening strookt niet met de opzet van het herindelingsproces, waarbij de provincie een duidelijk voorbereidende en adviserende taak heeft. De verantwoordelijkheid van de wetgever is een volle verantwoordelijkheid. De provincie draagt zorg voor een gedegen voorbereiding en is verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van het advies. 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 zorgvul-

digheid 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.

In het door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde geval heeft de gemeente Tegelen de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gevraagd op grond van artikel 285 Gemeentewet een oordeel te geven met betrekking tot het voorstel van gedeputeerde staten en de gevolgde procedure. Na advies van de Commissie van onafhankelijke deskundigen heeft de staatssecretaris geconcludeerd dat formeel aan alle vereisten was voldaan, maar dat materieel gedeputeerde staten de schijn hadden gewekt dat het overleg niet open van karakter was. Vervolgens is de gemeente in de gelegenheid gesteld haar standpunt nog eens naar voren te brengen.

Vervolgens heeft de gemeente een aantal juridische procedures gevolgd die zijn uitgemond in een uitspraak van de Hoge Raad. Deze heeft beslist dat het niet aan de rechter toekomt om te oordelen of onrechtmatig is gehandeld doordat bij de voorbereiding en de behandeling van een wet terzake gegeven procedurevoorschriften zijn geschonden. De gemeente zal, zo stelt de Hoge Raad, haar bezwaren dat de procedure niet heeft voldaan aan de eisen die volgens haar op grond van de parlementaire geschiedenis van de Wet arhi daaraan moeten worden gesteld, kunnen voorleggen aan de regering en de Staten-Generaal, die bij de behandeling van het wetsvoorstel kunnen beoordelen of zij gegrond zijn en, zo ja, welk gewicht daaraan toekomt.

De conclusies van de Hoge Raad in deze komen volledig overeen met de opvattingen van de regering over de rol en positie van de (mede)wetgever in het herindelingsproces. De beoordeling van provinciale herindelingsvoorstellen is onverkort en betreft zowel de inhoud van de voorstellen als de zorgvuldigheid van de totstandkoming. De belanghebbende gemeenten kunnen zich daartoe met hun inbreng en bezwaren tot de wetgevende organen wenden. De door Tegelen gevoerde (juridische) procedures kan ik dan ook geenszins zien als argument om de voorziening op grond van artikel 285 Gemeentewet te handhaven.

Als vierde bezwaar noemden de leden van de fractie van GroenLinks de overgangsbepaling. De vraag werd gesteld of er geen sprake was van onaanvaardbare aantasting van de rechten van andere overheden of van onbehoorlijk bestuur.

Ik meen dat door de novelle dit bezwaar inmiddels is weggenomen. Het bezwaar betrof immers het punt dat het verruimde begrip grenscorrectie (naar 15% van het inwonertal) tevens van toepassing zou zijn op reeds lopende procedures. Volgens het oorspronkelijk wetsvoorstel (25 234) zou op herindelingsprocedures die reeds zijn aangevangen de aangepaste definitie van toepassing zijn en dat impliceerde dat grenswijzigingen via de «15%-regeling» volgens de procedure van een grenscorrectie zonder tussenkomst van de wetgever konden worden afgewikkeld. Aangezien met wetsvoorstel 26 655 de verruiming van het begrip ongedaan wordt gemaakt, is dit bezwaar van de leden van de fractie van GroenLinks ook niet meer aan de orde.

Tenslotte is door de leden van de fractie van GroenLinks bij de behandeling van wetsvoorstel 25 234 aandacht gevraagd voor het verband tussen het wetsvoorstel en het beleid ten aanzien van gemeentelijke herindeling. De leden zagen een directe relatie tussen de voorgenomen wijziging van de procedurele Wet arhi en het beleidskader. Het beleidskader zou het fundament zijn waarop de procedurewet berust. De opvatting van de regering over het te voeren herindelingsbeleid, als

middel om een noodzakelijke basiskwaliteit van gemeenten voor de toekomst te garanderen, is laatstelijk uiteengezet in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling<sup>1</sup>. Wijzigingen van gemeente- en provinciegrenzen worden voorbereid met toepassing van de Wet arhi. De voorgestelde wetswijziging beoogt de procedures te bekorten en te stroomlijnen. In de beleidsnotitie is aangegeven dat het in de notitie geformuleerde herindelingsbeleid op zich los staat van de wijziging van de Wet arhi. Anderzijds is er in de notitie wel op gewezen dat een efficiënte en slagvaardige procedure in het belang is van het bereiken van de beleidsdoelstellingen. De regering acht het derhalve van zeer groot belang dat de wijziging van de Wet arhi – zo mogelijk per 1 januari 2001 – van kracht kan worden.

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

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 26 331, nr. 1 en  
Kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102  
(Krachtige gemeenten).