

Holdijk

vraag, wordt verwacht van de deskundige op het gebied van ethiek en zingevingsvraagstukken? Staan juist op dat terrein de opvattingen van deskundigen niet vaak haaks op elkaar? Ik meende dat ook de heer Hirsch Ballin dit punt aanroerde.

Ook de positie van de jurist in de commissie, lijkt mij niet een eenvoudige. Stel dat de commissie in meerderheid – dus niet unaniem – tot de conclusie komt dat zorgvuldig is gehandeld, dat wil zeggen dat aan de eisen van artikel 9 van de algemene maatregel van bestuur is voldaan en er dus van een noodtoestand sprake is geweest, terwijl de jurist nu juist een andere opvatting is toegedaan. Het is ook onder andere vanwege deze mogelijkheid dat wij het betreuren dat geen minderheidsstandpunten mogen worden verwoord, zoals wij het ook betreuren dat het geen eis is, dat deskundigheid op het gebied van de palliatieve geneeskunde in de commissies aanwezig moet zijn. Behandelingsopties zouden dan wellicht beter in beeld komen.

Voorzitter! Genoeg nu over de rol en samenstelling van de commissies.

Kernvraag is natuurlijk of het doel van de vergroting van de meldingsbereidheid, thans slechts 40%, zal worden bereikt. Over de positief getoonzette verwachting van dit kabinet – hoe kan het anders! – is de nodige twijfel, zo geen scepsis, geuit. Dan doel ik niet alleen op de Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie, die de toetsingscommissies in dit opzicht een "ondeugdelijk middel" heeft genoemd, maar ook op iemand als Stolwijk, die alleen een gunstig effect verwacht, als de commissies in het geheel geen rol meer zouden spelen in de strafrechtelijke afdoening. Ook wij verwachten dat de voorgestelde meldingsregeling net zo zal werken als de oude – de bestaande meldingsregeling – namelijk dat vrijwel alleen die artsen zullen melden die zich aan alle regels hebben gehouden. Zo goed als volledige melding verwachten wij alleen als de garantie van straffeloosheid zou worden gegeven. En die wordt terecht niet gegeven.

Ten slotte willen wij niet nalaten te vermelden dat het voorstel ertoe zal bijdragen dat de strafbaarheid van levensbeëindigend handelen en euthanasie steeds verder op de achtergrond geraakt. Die verwachting is mede gebaseerd op ontwikkelin-

gen zoals het volstrekt oneigenlijk gebruik van het begrip "noodtoestand" – ook volgens de minister is dit een constructie geworden – het ecarteren van de eis van een concrete stervensfase en het te verwachten initiatiefvoorstel vanuit de Tweede Kamer. Het is gebleken dat daarvoor politieke steun bestaat.

De thans reeds paradoxale strafrechtelijke situatie – strafbaarheid in alle gevallen, gecombineerd met een gedoogbeleid in situaties van zorgvuldig handelen – zal door de toetsingscommissies nog worden versterkt. Helaas moeten wij met deze sombere conclusie eindigen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 19.25 uur tot 21.00 uur geschorst.

Voorzitter: Korthals Altes

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedurele bepalingen) (25234).

De beraadslaging wordt hervat.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Mijnheer de voorzitter! In de eerste termijn van de kant van de Kamer is met name door de heren De Beer en Hessing vrij principiële aan de orde gesteld dat de wijziging op de Wet ARHI die nu voorligt gebaseerd is op de hoofdkeus die gemaakt is voor het bij de wetgever laten van de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het decentrale bestuur in dit land. Deze afweging ligt ten grondslag aan het voorliggende wetsvoorstel. Het is een afweging die door het kabinet zeer weloverwogen is gemaakt en zij is een gevolg van de beleidsnotitie die eind 1995 van de zijde van het kabinet is verschenen.

Gegeven het uitgangspunt dat de wetgever de volle verantwoordelijkheid heeft en behoort te houden voor de inrichting van het decentrale bestuur, is met deze wetswijziging geprobeerd om een aantal belemmeringen en onduidelijkheden in de thans vigerende wetten ongedaan te maken. Wanneer de wetgever de

volle verantwoordelijkheid heeft voor de inrichting van het decentrale bestuur, behoeft hij op voorhand niet marginaal te toetsen. Hij kan dat natuurlijk wel doen als dat naar zijn oordeel verantwoord is. In die zin is het voorliggende voorstel ook geen voorstel tot recentralisatie. Ook onder de thans vigerende ARHI-wetgeving is de wetgever verantwoordelijk. Alleen door de wijze waarop de wet is ingericht en gezien een aantal procedurele stappen en mogelijkheden die uit de wet voortvloeien, wordt gesuggereerd dat de eindverantwoordelijkheid bij de provincies ligt. Dat is, naar mijn stellige overtuiging, niet het geval. Dat laat overigens onverlet dat onder de thans vigerende wetgeving, maar ook onder de wet die nu ter behandeling voorligt, het naar mijn oordeel altijd nodig is om een aantal zorgvuldigheidseisen te stellen.

Als de wetgever de verantwoordelijkheid neemt voor het maken van een wet zal altijd de vraag gesteld moeten worden wie bij de voorbereiding betrokken is, wie belanghebbende is en wie eventueel geschaad kan worden door effecten van wetgeving en alles wat daarbij aan de orde is. De wetgever heeft hoe dan ook de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor die zorgvuldigheid. Voorzover het gaat om de inrichting van het decentrale bestuur, de wijziging van gemeentegrenzen, hetzij via grenscorrecties, hetzij via wijziging van de indeling, zijn die procedurele waarborgen en zorgvuldigheidseisen in de Wet ARHI neergelegd.

De Wet ARHI beoogt een procedurele wet te zijn en is ook naar aard en inhoud een procedurele wet. De huidige Wet ARHI is op een aantal punten te ver af geraakt van het basisprincipe dat de wetgever verantwoordelijkheid draagt voor het tot stand brengen van wetten. Er is in de huidige wet geen mogelijkheid tot initiatief van de kant van de minister anders dan nadat toestemming van een provinciaal bestuur is verkregen. Ik vind dat een niet gewenste belemmering van de vrijheid van de wetgever om zelf het initiatief te nemen om wetten tot stand te brengen. Het provinciaal advies is vormgegeven als een ontwerpregeling. Daardoor hebben betrokkenen snel het gevoel dat het gaat om een beslissing of een eindverantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur. Dat is naar mijn

Van de Vondervoort

oordeel ongewenst. Bovendien gaan de termijnen van de huidige procedure vrij ver.

Gegeven de opvatting dat de wetgever de verantwoordelijkheid behoort te houden voor de inrichting van het decentrale bestuur, ben ik van mening dat een aantal aanpassingen van de huidige procedures tot stand moeten worden gebracht om dat dichterbij te brengen. Dat zijn op zichzelf procedurele regels die ongeacht de inhoud van het beleidskader aan de orde zijn. Of je nu een voorstander bent van vrij vergaande herindelingsvoorstellen of niet, in alle gevallen dient de procedure doorzichtig en duidelijk te zijn wat betreft de verantwoordelijkheden, en aan de betrokken gemeentebesturen en inwoners van die gemeenten de mogelijkheid te bieden om op bepaalde momenten aan te geven hoe zij denken over datgene wat aan de orde is.

De voorliggende procedure in het gewijzigde wetsvoorstel stuurt niet de inhoudelijke uitkomst van zo'n proces, maar regelt uitsluitend de wijze waarop zo'n voorstel tot stand komt. Ik zal nog ingaan op een aantal elementen van de voorliggende wet, maar ik hecht eraan om te zeggen dat bij het tot stand komen van deze gewijzigde wetgeving voor de procedures voor de gemeentelijke en provinciale indeling uitvoerig vooroverleg is geweest met zowel de VNG als het IPO. Over het oorspronkelijke wetsvoorstel is met deze belangenorganisaties van gemeenten en provincies overeenstemming bereikt.

Natuurlijk hadden de betrokken partijen ook andere wensen gehad, wanneer zij het alleen voor het zeggen hadden gehad. Bij het IPO was nadrukkelijk de wens om niet het college van gedeputeerde staten, maar provinciale staten de laatste stem te laten hebben in de totstandkoming van het provinciale advies. Ik heb dat in eerste instantie niet opgenomen, maar dat is uiteindelijk wel gerealiseerd, doordat daarover een amendement is ingediend in de Tweede Kamer.

Ik wil benadrukken dat die overeenstemming is bereikt, nadat er van gedachten is gewisseld over de principiële vraag of de wetgever die verantwoordelijkheid behoort te dragen. Ik heb toen gevraagd: als de hoofdkeuze is dat de wetgever eindverantwoordelijk is voor de inrichting van het openbaar bestuur

in dit land, zou de bestaande ARHI-wetgeving dan niet verdergaand dan in het voorliggende voorstel kunnen worden aangepast? De heer De Beer vroeg of is overwogen om op een aantal punten verder te gaan. Dat is in een heel vroeg stadium van gedachtevorming wel overwogen, maar uiteindelijk niet in het wetsontwerp neergelegd, na overleg met de meest betrokken partijen, de VNG en het IPO.

De VNG heeft uiteindelijk gezegd dat de commissie-Van Splunder wat haar betreft niet in het wetsvoorstel hoeft te blijven zitten, op grond van overwegingen die ook hier zijn gehoord. Het IPO heeft op grond van zijn ervaringen aangegeven dat het wenselijk is om het financieel toezicht aan te scherpen in de periode dat de herindelingsprocedure loopt. Dat is ook gerealiseerd.

Het voorliggende wetsvoorstel kan dus op steun van beide betrokken organisaties rekenen. Er is niet zomaar even een stempeltje op gezet, maar er is uitvoerig over van gedachten gewisseld en overeenstemming over bereikt.

Voorzitter! Verschillende afgevaardigden hebben gevraagd of het wenselijk is om het onafhankelijke toetsmoment zoals dat in de huidige procedure zit, af te schaffen. Dat toetsmoment is in de wandeling de commissie-Van Splunder gaan heten. Het onafhankelijke toetsmoment is in het wetsvoorstel gekomen op het moment dat ten opzichte van de daaraan voorafgaande periode de positie van de provincie in de procedure werd versterkt. Daarbij werd de adviesrol die de provincie voorheen op een beperkte manier had, vervangen door de mogelijkheid voor de provincie om een ontwerp-regeling voor te leggen. Er is toen in procedureel opzicht gezocht naar een moment waarop betrokken gemeentebesturen ook konden vragen om een oordeel van de minister – die de verantwoordelijkheid draagt – over de procedure zoals die door de provincies werd en wordt gevoerd.

Als je de keuze maakt voor een verduidelijking, een verbetering en het meer consequent doorvoeren van de positie van de wetgever, is het naar mijn mening ook logisch dat dat onafhankelijke toetsmoment uiteindelijk weer uit het voorstel wordt geschrapt. Er wordt nu immers een oordeel gevraagd van de minister c.q. de staatssecretaris over

die provinciale procedure. Dat is een procedureel oordeel over de vraag of de provincie in de wijze waarop zij dat proces heeft ingericht, betrokken gemeentebesturen in voldoende mate de gelegenheid heeft gegeven om hun opvatting en mening kenbaar te maken.

Op het moment dat het karakter van het advies van de provincie wijzigt en de wetgever meer dan nu ook in de positie is om zelf die volle beoordeling te doen, is het naar mijn mening ook een onnodig tussenmoment om die onafhankelijke toetsing te handhaven. Bovendien is het zo dat niet het advies van de commissie relevant is. Ik zeg dat niet omdat adviescommissies niet belangrijk zijn voor oordeelsvorming, maar het gaat in de kern niet om het advies van de commissie maar om het oordeel van de bewindspersoon naar aanleiding van het advies van de commissie. Het is de bewindspersoon die om een oordeel wordt gevraagd in de procedure van de provincie en het is dus ook van belang hoe het oordeel van de bewindspersoon luidt. Die bewindspersoon is later opnieuw in de positie om dat element te wegen, namelijk op het moment dat het voorstel van de provincie komt.

Ik moet heel eerlijk zeggen dat ik in de afgelopen jaren de ervaring met herindelingsvoorstellen heb opgedaan dat die meer procedurele en meer inhoudelijke beoordeling op een zekere gespannen voet met elkaar hebben gestaan. De toets zoals die in de wet ligt, is nadrukkelijk een procedurele toets en geen inhoudelijke toets. Die inhoudelijke beoordeling vindt immers plaats nadat de provinciale procedure is afgerond en een oordeel moet worden gevormd over de inhoud van de te maken wet. Uit alle procedures die er in de afgelopen periode zijn geweest, heb ik desalniettemin de indruk dat het de gemeentebesturen heel vaak niet zozeer gaat om de procedure maar wel om de vraag, wat er uiteindelijk inhoudelijk met de positie van hun eigen gemeente gebeurt. Het is soms in de bestuurlijke verhoudingen lastig om dat procedurele en inhoudelijke moment, die nadrukkelijk op grond van de wet onderscheiden worden, ook te blijven scheiden. Voor dat dilemma heeft ook die onafhankelijke commissie zich wel eens voelen staan. Zo beoordeel ik althans de situatie in de afgelopen periode.

Van de Vondervoort

Alles afwegend, ben ik nadrukkelijk tot de conclusie gekomen dat het onafhankelijke toetsmoment, of dat nu via de commissie-Van Splunder zou zijn of in een andere vorm zou worden gegoten, niet past en niet nodig is in het wetsvoorstel zoals dat hier nu voorligt.

Voorzitter! Een ander belangrijk punt dat van de kant van de Kamer is aangereikt, is de omvang van 15% als het gaat om een grenscorrectie. Ik ben het eens met wat de heer De Beer heeft gezegd. Hij formuleerde het zo dat het onlogisch is in de hoofdstructuur van het wetsvoorstel om de 10%-norm voor grenscorrecties op te hogen naar 15%. Dat is inderdaad niet logisch. Gelukkig is het hem ook niet ontgaan dat ik over de ongewenstheid van deze ophoging geen misverstand heb laten bestaan in het debat in de Tweede Kamer. Ik vind dit een ongewenst amendement. Vervolgens sta je als bewindspersoon voor de vraag of je het onaanvaardbaar moet uitspreken of niet, als zo'n amendement wordt aangenomen door de Kamer. Ik heb voor het laatste gekozen. Dat betekent dus ook dat ik de verantwoordelijkheid neem om te verdedigen dat dit amendement in het wetsvoorstel is opgenomen.

Toch wil ik aangeven wat voor mij de overwegingen zijn geweest om daar met het oog op het geheel van het wetsvoorstel geen onoverkomelijk beletsel in te zien. Op de eerste plaats is dat de praktijksituatie. Verschillende woordvoerders hebben herinnerd aan de gegevens die zijn geleverd bij de stukken van dit wetsvoorstel. Daaruit blijkt dat grenscorrecties in vrijwel alle gevallen betrekking hebben op grondgebied van gemeenten waar minder dan 1% van de inwoners woont. Dat betekent dat grenscorrecties in de beleving van gemeenten en provincies bedoeld zijn voor een technische aanpassing van het grondgebied en niet voor een fundamentele wijziging van gemeentegrenzen. Dat is de praktijk op dit moment. Eerlijk gezegd zie ik niet in waarom deze praktijk, die al gedurende een zeer lange reeks van jaren bestaat, bij een ophoging van 10% naar 15% ineens zou wijzigen. Dat is wat mij betreft één overweging.

De tweede overweging is dat deze ophoging van 10% naar 15% in een wetsvoorstel staat waarin ook iets anders is opgenomen, namelijk de

mogelijkheid van de minister om een procedure over te nemen op het moment dat een provinciale of een gemeentelijke procedure loopt. Op het moment dat de politiek-bestuurlijke beoordeling van de minister, al dan niet op instigatie van een Kamer, is dat hier in feite ten onrechte gebruik wordt gemaakt van deze norm om uiteindelijk een wijziging te realiseren die op grond van een wet zou moeten plaatsvinden, dan is er de mogelijkheid om in te grijpen door die procedure over te nemen. Ik heb dat ook vrij uitvoerig toegelicht in de memorie van antwoord. Ik meen dat het in die combinatie niet nodig hoeft te zijn dat dit amendement uiteindelijk onaanvaardbaar wordt verklaard, hoewel dit ook wat mij betreft niet zo'n gewenst amendement is. De mogelijkheid om die procedure over te nemen behoort op grond van dit wetsvoorstel in alle situaties van grenscorrectieprocedures en herindelingsprocedures tot de mogelijkheden, dus ook waar het nu niet mogelijk is, namelijk bij grenscorrecties die binnen die 10%-norm vallen.

Dan heeft een aantal afgevaardigden in deze Kamer gezegd dat dit de suggestie oproept van gelegenheids-wetgeving. Mag ik dit in mijn woorden samenvatten? Zo is dat niet precies gezegd, maar zo heb ik dat uit de bijdragen geproefd. Op dit moment voert de provincie Zuid-Holland de ARHI-procedure. Omdat de Tweede Kamer zich nadrukkelijk heeft uitgesproken over wat er in de regio Den Haag verder zou moeten gebeuren, heb ik, voordat die procedure is gestart, uitvoerig overleg gehad met het provinciaal bestuur van Zuid-Holland. Ik heb ook gevraagd of zij er behoefte aan hadden om die procedure zelf te voeren of dat zij het wenselijk vonden dat die procedure door de wetgever zou worden gevoerd, tegen de achtergrond van de uitspraak van de Tweede Kamer. Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland heeft er nadrukkelijk voor gekozen die procedure zelf te voeren. Het voert die procedure, voorzover ik dat tot op dit moment kan beoordelen, conform de regels en de afspraken die met het provinciaal bestuur zijn gemaakt, ook over de termijnen die in acht zouden worden genomen. Dat betekent dat ik op dit moment geen enkel inhoudelijk oordeel kan en wil

uitspreken, want ik heb tot op dit moment nog geen voorstel gezien. Ik weet natuurlijk ook wel dat er verschillende aspecten van mogelijke oplossingen in bespreking zijn. Dat wijst erop dat het gesprek serieus wordt gevoerd. Ik vind dat het mij past om daar geen nader oordeel over te geven. Ik heb wel in de beantwoording van de schriftelijke vragen van de Eerste Kamer aangegeven op welke wijze deze wetgeving van toepassing kan zijn op de situatie in Den Haag. Het is dus, in potentie, mogelijk dat het rijk de procedure inzake Den Haag overneemt, als dat gewenst zou worden.

Ik meen dat ik op deze manier heb gereageerd op de hoofdpunten, zoals die van de kant van de Eerste Kamer naar voren zijn gebracht. Ik realiseer mij heel goed dat er op een aantal meer gedetailleerde en belendende thema's nog een aantal vragen en opmerkingen zijn gemaakt, maar ik hecht eraan om op hoofdpunten aan te geven waarom het wetsvoorstel, zoals dat hier voor mij ligt, een gewenste wijziging in de procedure in zich heeft. Desalniettemin heb ik in de eerste termijn van de Kamer geconstateerd dat breed in de Kamer het gevoel bestaat om het wetsvoorstel te willen aanhouden. Ik wil mij hierop beraden en ik verzoek u de beraadslagingen op dit moment te beëindigen, opdat ik ruimte heb voor dat nader beraad.

De **voorzitter**: Ik stel voor, te voldoen aan het verzoek van de staatssecretaris om de beraadslaging over dit wetsvoorstel te schorsen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **de brief van de ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het vervolgingsbeleid inzake euthanasie (23877, nr. 16).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Sorgdrager**: Mijnheer de voorzitter! De heer Holdijk maakte de belangrijke opmerking: "Wat voorligt