

26 655

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 11 april 2000

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van onderstaande opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van de inhoud van de uit twee delen bestaande wijziging van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Gemengde gevoelens, omdat enerzijds bij deze fractie waardering bestond voor het feit dat de minister in februari 1999 heeft besloten op basis o.a. van de reacties uit de Eerste Kamer bij de behandeling in eerste aanleg van de wetswijziging (Kamerstuk 25 234) een novelle voor te bereiden, waarin de in de Tweede Kamer aangebrachte verruiming van het begrip grenscorrectie van 10% naar 15% van het inwonertal wordt teruggebracht naar 10%. Daarvoor had ook de woordvoerder van deze fractie gepleit bij de eerdere behandeling. Zij zeiden zich dan ook te kunnen vinden in het nu gehanteerde percentage.

Deze leden achtten bovendien een pluspunt van het wijzigingsvoorstel ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel het door de Tweede Kamer daarin gebrachte gegeven, dat een herindelingsadvies niet door Gedeputeerde Staten maar door Provinciale Staten wordt uitgebracht. Anderzijds hadden zij grote bedenkingen tegen een tweetal voorstellen, die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen en hun basis vinden in het oorspronkelijke wetsvoorstel 25 234 over de wijziging procedurele bepalingen.

In de eerste plaats is dat de meer initiërende rol van de minister. Uit geen der tot nu beschikbare stukken is echt duidelijk te destilleren waarom de thans geldende regeling – waarin de minister alleen zelfstandig kan optreden als een provinciaal bestuur geen gehoor geeft aan zijn verzoek om een herindeling op te starten – niet voldoet. In de wens van de minister om niet afhankelijk te zijn van de bereidheid van een provincie (26 655, no. 5) Zagen de leden hier aan het woord nauwelijks enige vorm van argumentatie. In hoeveel gevallen zijn de provincies door de minister uitgenodigd een herindelingsprocedure op te starten en in hoeveel

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), vac. (VVD), Luijten (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Van Schijndel (GL), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Witteveen (PvdA) (voorzitter).

gevallen heeft de minister deze procedure zelf ter hand heeft genomen bij het achterwege blijven van provinciale medewerking?

Staat – ook naar het oordeel van de minister – het creëren van een nieuwe initiërende taak voor het rijksniveau niet haaks op het door de drie overheden in het decentralisatieoverleg altijd beleden uitgangspunt dat taken uitgevoerd moeten worden door die overheid die het dichtst bij de problematiek (c.q. de burger) staat?

Deze leden vroegen of zij konden aannemen dat ook de minister onderkent dat provincies door hun gebiedskennis en positie veel beter op de hoogte zijn van de bestuurlijke verhoudingen, knelpunten, toekomstverwachtingen en ontwikkelingsmogelijkheden binnen hun provincie?

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

En tot slot bij dit onderwerp: nu de minister in zijn memorie van toelichting bij wetsvoorstel 26 655 (stuknr. 3) zo uitdrukkelijk en letterlijk uitspreekt dat de mogelijkheid om een provincie tot een procedure uit te nodigen onverkort blijft bestaan en dat ook de regel zal blijven, waarom is dat dan niet in de Wet arhi op die wijze tot uitdrukking gebracht? Is de minister ook niet van oordeel dat het thans geldende systeem in de huidige wet beter aansluit op zijn eigen woorden?

Het tweede onderwerp is het schrappen van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet, waarin is bepaald dat burgemeester en wethouders van een bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeente bij de minister een oordeel kunnen inwinnen over de vraag of in de overwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen, dan wel bij de voorafgaande procedure, voldoende recht is gedaan aan het belang van de gemeente. Gezien de in eerdere instantie nogal breed levende kritiek op het schrappen van dit artikel zeiden de leden van de CDA-fractie het te betreuren dat de minister geen gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om in de novelle tevens deze wijziging terug te nemen. Zij vroegen zich af of de stelling van de minister in de oorspronkelijke memorie van toelichting (Kamerstukken II, 25 234, nr. 3) wel houdbaar is dat een procedure voor behoorlijkheidstoetsing door de minister tijdens de voorbereiding van het provinciale advies niet meer goed verdedigbaar is. Weliswaar immers is er in de wijzigingswet geen sprake meer van een provinciaal voorstel voor herindeling, maar van een herindelingsadvies, echter dat neemt niet weg dat in het voortraject ook nu een noodzaak tot overleg tussen gemeente en provincie aan de orde is. Is de minister niet van oordeel dat de zorgvuldigheid ten aanzien van het voortraject van het herindelingsadvies – bij een voor de overheden en de burgers zo ingrijpend gebeuren – per definitie de mogelijkheid van een behoorlijkheidstoets vergt en dat verkorting van de procedure daaraan ondergeschikt dient te zijn?

Kan de minister – nu hij in het vergaderjaar 1996–1997 schrijft dat de ervaring leert dat in vrijwel alle gevallen geconcludeerd is dat niet onzorgvuldig was gehandeld – geactualiseerd naar 2000 mededelen hoe vaak de commissie Van Splunder geadviseerd heeft dat de procedure onzorgvuldig was verlopen en hoe de minister in die gevallen daarmee om is gegaan?

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

koesteren. De minister zal zich echter herinneren dat deze leden hadden uitgesproken dat het eerder in de lijn van wetsvoorstel 25 234 zou hebben gelegen om bij de afpaling van het begrip «grenscorrectie» tot een verlaging van het in de vigerende Wet arhi genoemde percentage van 10 te komen in plaats van tot een verhoging. Immers, zelfs bij een maximum van 10% kan bij grotere gemeenten nog sprake zijn van een aanzienlijk aantal burgers, dat als het ware in een handomdraai naar een andere gemeente wordt overgeheveld. Om die reden hadden de leden van de VVD-fractie bij de plenaire behandeling de minister in overweging gegeven om het maximum te stellen op een nominaal getal; bijvoorbeeld op 1000 inwoners. Ook zou denkbaar zijn geweest om het huidige percentage van 10 te handhaven, maar daarnaast een tweede bovengrens te hanteren van bijvoorbeeld 3000 inwoners. Nu deze gedachte niet is overgenomen vroegen de leden hier aan het woord waarom dat niet is gebeurd. Acht de minister dit wellicht niet politiek haalbaar ten overstaan van de Tweede Kamer?

Daarmee samenhangend stelden deze leden een tweede vraag. In de nota naar aanleiding van het verslag (stuknr. 5, blz. 6) wijst de minister op de nieuw gecreëerde mogelijkheid dat hij «indien noodzakelijk» een lopende provinciale grenscorrectieprocedure kan omzetten in een herindelingsvoorstel. Zou de minister met voorbeelden duidelijk kunnen maken wanneer sprake is van een dergelijke noodzaak? Zou met name het feit, dat een groot aantal inwoners is betrokken bij de «grenscorrectie», een dergelijke procedureel ingrijpen kunnen rechtvaardigen? En zo ja, bij welk aantal inwoners zou dan, globaal genomen, sprake moeten zijn van een herindeling in plaats van een grenscorrectie?

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

De leden van de fractie van **GroenLinks** memoreerden dat op 21 april 1998 de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Van de Vondervoort, reagerend op de discussie tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel 25 234 Wijziging procedurele bepalingen Wet arhi, de Eerste Kamer verzocht de beraadslagingen op dat moment te beëindigen voor nader beraad. Deze leden hadden in die plenaire behandeling op vijf punten bezwaar tegen het voorliggende wetsvoorstel, waaronder het optrekken van het percentage van 10 naar 15 bij grenscorrecties.

Op 10 februari 1999 heeft de toenmalige minister van BZK per brief aan de Eerste Kamer aangekondigd een novelle voor te bereiden om het in de Tweede Kamer per amendement verruimde begrip grenscorrectie van 10% naar 15% in wetsvoorstel 25 234, weer terug te draaien. Op 29 juni 1999 werd een wetsvoorstel daartoe aan de Tweede Kamer

gezonden. Op 15 februari 2000 is dit wetsvoorstel plenair in de Tweede Kamer behandeld. Gezien de discussie op 21 april 1998 in de Eerste Kamer zal het niet verbazen dat de leden van deze fractie met instemming kennis hadden genomen van dit wetsvoorstel, waardoor aan een van haar bezwaren wordt tegemoet gekomen. Het zal echter tevens geen verbazing wekken als nog weer de aandacht wordt gevestigd op de andere vier bezwaren, die deze leden hadden en nog steeds hebben tegen wetsvoorstel 25 234.

Dat wetsvoorstel 25 234 is ingediend o.a. om de procedure bij gemeentelijke herindelingen sneller te laten verlopen. In dat kader constateerden de leden van de fractie van Groen Links dat de tijdsperiode tussen opschorting van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 21 april 1998 en plenaire behandeling van de novelle in de Tweede Kamer op 15 februari 2000 geen toonbeeld van snelle besluitvorming is.

De leden van de fractie van **D66** verwezen evenzeer naar de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet waarbij bleek dat een meerderheid van de leden van de Eerste Kamer daartegen een aantal bezwaren had. Van die bezwaren is er één die voor het kabinet aanleiding is geweest tot het indienen van een novelle. Vermoedt de minister dat na de beperking van het begrip grenscorrectie van 15% tot 10% het wetsvoorstel voor de Eerste Kamer aanvaardbaar wordt, zodat overige wijzigingen achterwege kunnen blijven, of zijn de overige bezwaren in de ogen van de minister van een zo principiële aard dat wetswijziging op die punten niet is overwogen?

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

De leden van de fractie van D66 zeiden de neiging te zullen onderdrukken om de notitie over de positie van de Eerste Kamer bij deze novelle te betrekken. Echter ook met het oog op de toekomstige discussie daarover is het interessant om te horen of de minister de wetswijziging beschouwt als correctie van een juridische onvolkomenheid of als een zaak van politieke opportuniteit (waar de fractie van D66 in dit geval overigens geen bezwaar tegen zou hebben). Meer in het algemeen, is de minister van opvatting dat een novelle in staatsrechtelijke zin vooral bedoeld is voor het eerste, of zijn politieke oogmerken evenzeer toelaatbaar?

De leden van de fracties van **SGP en RPF/GPV** hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Op één punt wilden zij een vraag aan de minister voorleggen.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 8 februari jl. (Handelingen II, 1999–2000, 46–3443 l.k.) heeft de (voormalig) minister van Binnenlandse Zaken in antwoord op een vraag van de woordvoerder van de fractie van SGP in de Tweede Kamer, Van den Berg, het volgende te kennen gegeven: «Ik ben geneigd om de samenloop van grenscorrectie en gemeentelijke herindeling in één pakket samen te nemen». Deze leden konden met dit standpunt instemmen,

maar zij stelden wel de vraag hoe het voornemen van de minister, vervat in de woorden «Ik ben geneigd om», moet worden begrepen. Tot welke initiatieven van de zijde van de regering zal het door de minister geuite voornemen leiden? Voorts vroegen deze leden of het geuite voornemen ertoe kan bijdragen dat grenscorrecties, samenhangend met een gemeentelijke herindeling (of samenvoeging), zoals deze zich bijvoorbeeld heeft voorgedaan in het kader van de gemeentelijke herindeling Drenthe (landgoed Dickninge), tot de competentie van de regering kunnen worden gerekend. Hoe moet de verdeling van de bevoegdheden van het kabinet respectievelijk de provincie ten aanzien van grenscorrecties in het kader van gemeentelijke herindeling op grond van de te wijzigen Wet arhi worden gezien?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk