

Vergaderjaar 1996–1997

25 234

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In de nota Vernieuwing bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 heeft het kabinet voorstellen aangekondigd voor een wijziging van de Wet algemene regels herindeling (kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 111, blz. 35). In het daarbij gevoegde onderdeel Beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid is aangegeven dat de wet aanpassing behoeft met betrekking tot de procedures voor herindeling. Er zijn drie overwegingen om tot wetswijziging te komen. De eerste overweging is dat de procedure te veel «beslismomenten» op verschillende bestuurlijke niveaus kent. De lengte van de procedure en het grote aantal beslismomenten leiden tot een voortdurende onzekerheid bij betrokken gemeenten en burgers.

De tweede overweging is dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden onvoldoende duidelijk zijn afgebakend. De eindverantwoordelijkheid voor de inrichting van de bestuurlijke organisatie ligt bij de wetgever. In de Grondwet is bepaald dat wijziging van de gemeentelijke indeling bij wet geschiedt. In de huidige bestuurspraktijk bestaat echter veelal de indruk dat de eindverantwoordelijkheid feitelijk bij de provincies ligt. Een stelsel waarbij de provincie als eindbeslissing een concept-wetsvoorstel vaststelt en de wetgever vervolgens weer tot andere keuzen kan komen, schept onheldere verhoudingen en draagt het risico in zich van dubbel werk en frustratie op lokaal en provinciaal niveau. Daarom moet duidelijk gemaakt worden hoe de bevoegdheden zijn verdeeld. Dat dient ook materieel tot uitdrukking te komen in de Wet algemene regels herindeling (verder: Wet arhi).

De derde reden om de Wet arhi aan te passen is, mede in relatie tot de genoemde verantwoordelijkheidsverdeling, dat er belemmeringen zijn die het de Minister van Binnenlandse Zaken moeilijk maken om zelf een herindelingsinitiatief te nemen. Op grond van de huidige wettekst kan de minister alleen een herindeling voorbereiden als de provincie een uitnodiging om de voorgeschreven procedure te starten naast zich neer legt. De minister moet echter in staat zijn om zo nodig een initiërende rol te vervullen. Daarbij zij benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor voorbereidende werkzaamheden primair bij de provincies moet blijven. Met de wetswijziging wordt beoogd te bewerkstelligen dat indien

noodzakelijk ook de minister zijn verantwoordelijkheid volledig kan nemen.

Gelet op het bovenstaande wordt een wijziging van de regels omtrent de voorbereiding van gemeentelijke herindeling voorgesteld. Voor een herziening zijn verschillende varianten denkbaar.

2. Varianten voor de herziening

In de nieuwe opzet moet er duidelijkheid zijn over de verdeling van verantwoordelijkheden. Het moet helder zijn dat bij wijzigingen van de gemeentelijke indeling de wetgever de eindverantwoordelijkheid draagt en dat de taak van provincies een voorbereidende en adviserende is. De Wet arhi in de huidige opzet kent aan provincies een exclusieve rol toe bij de voorbereiding van herindelingsvoorstellen. De uitkomst van de provinciale voorbereidingen heeft het karakter van een eindbeslissing (ontwerp-wetsvoorstel). Bij de totstandkoming van de Wet arhi werd daarbij weliswaar enerzijds erkend dat bij herindelingsvoorstellen die bij wet geschieden de verantwoordelijkheid van de wetgever volledig bleef. Anderzijds was ook de inschatting dat ingeval de provincie de voorgeschreven procedure met zorgvuldigheid had gevolgd, regering en Staten-Generaal zich niet te zeer in de details van de herindeling zouden hoeven te verdiepen. Daartoe werden voorschriften gesteld voor een zorgvuldige procedure. Bij een zorgvuldige voorbereiding door de provincie zou deze op grond van praktische overwegingen niet op regeringsof Kamerniveau worden overgedaan en zou geen onnodig dubbel werk worden verricht.

De wetgever heeft echter in voorkomende gevallen zijn eigen verantwoordelijkheid genomen en wijzigingen in herindelingsvoorstellen aangebracht. Indien van regeringszijde wijzigingen worden aangebracht, wordt dit veelal gevoeld als een aantasting van provinciale beslissingen. Bij de totstandkoming van de Wet arhi werd onderkend dat het provinciale herindelingsvoorstel formeel niet meer kan zijn dan een advies, maar desalniettemin is bepaald dat de voorbereidingsprocedure met de nodige waarborgen moest zijn omgeven. Deze waarborgen moesten gemeenten beschermen tegen onzorgvuldige besluitvorming van – in eerste instantie – de provincie. Daarmee rijst de vraag of het nog wenselijk is de wijze van voorbereiding van een provinciaal advies wettelijk voor te schrijven. Overwogen is te kiezen voor een geheel andere benadering.

De regeling van de procedure in de Wet arhi heeft het karakter van een voorgeschreven scenario. Alle fasen in het proces zijn beschreven. Bij de uitwerking van het kabinetsvoornemen zou gekozen kunnen worden voor een andere benadering waarbij de vorm en de voorbereiding van de provinciale adviezen zo min mogelijk wordt voorgeschreven. Dat zou impliceren dat uitsluitend eisen worden gesteld aan het uit te brengen advies en dat er van wordt afgezien te regelen hoe het advies tot stand komt. Uitgangspunt moet immers altijd zijn om niet meer te regelen dan strikt noodzakelijk is. De functie van de provincie wordt aldus op een andere wijze wettelijk vastgelegd, namelijk door eisen te stellen aan het resultaat. Bepaald zou dan slechts worden welke elementen het provinciaal advies dient te bevatten.

Na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) is echter geconcludeerd dat er behoefte blijft bestaan aan regels ten aanzien van een zorgvuldige voorbereiding van het provinciaal advies. Zowel de VNG als het IPO hechten eraan dat duidelijkheid bestaat over de procedure die gevolgd moet worden om een provinciaal advies vast te stellen, aangezien wetsvoorstellen tot herindeling in de regel op deze adviezen gebaseerd zijn. Een advies van een provinciebestuur heeft een zodanig gewicht dat voorschriften voor een zorgvuldige voorbereiding gewenst zijn. Dat schept duidelijkheid voor alle betrokkenen. In de onzekere situatie waarin gemeenten komen te verkeren

dient in ieder geval duidelijkheid te zijn over de te volgen procedure. Naast duidelijkheid van de procedure wordt ook van belang geacht dat er uniformiteit bestaat in de procedure. Daarbij is ook overwogen dat een belangrijke doelstelling van het stellen van procedurele bepalingen in de Wet arhi betref het bevorderen van een korte en efficiënte procedure. Daartoe werden de verschillende te zetten stappen en fasen beschreven en voorzien van termijnen. Die overwegingen gelden nog steeds. Voorgesteld wordt derhalve de wettelijke regeling aan te passen, maar daarbij wel te komen tot een meer gestroomlijnde procedure.

3. Het herindelingsadvies

In de huidige Wet arhi is voorgeschreven dat een provinciaal voorstel voor herindeling aan de minister – de zogenoemde ontwerp-regeling – wordt vormgegeven als ontwerp wetsvoorstel. De wettelijke terminologie en de systematiek wekken echter een onjuiste suggestie. In weerwil van de voorgeschreven vorm van een ontwerp-regeling betreft het immers feitelijk een advies aan de minister. Een wijziging van de Wet arhi op dit punt zou meer recht doen aan de werkelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Wetsvoorstellen voor herindeling worden opgesteld door de regering en het provinciebestuur kan daarover advies geven. Het verduidelijken van het advieskarakter van provinciale voorstellen betekent ook dat die voorstellen zich niet meer noodzakelijkerwijs behoeven te beperken tot één oplossing. Het advies kan meerdere alternatieven bevatten. Deze op zich terminologische aanpassing heeft voorts het voordeel dat het geven van een advies voor de provincie een andere lading heeft dan het nemen van een beslissing die de suggestie wekt van een eindbeslissing. Indien de wetgever op grond van eigen verantwoordelijkheid komt tot een andere keuze dan het provinciale advies, heeft dat minder het karakter van een correctie van provinciale besluiten. Dat laat uiteraard onverlet dat de rijksoverheid nog steeds goede argumenten moet hebben om van het provinciaal advies af te wijken.

Het voorstel is dus om duidelijk in 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 uitbrengen, adviezen betreffen. In het onderhavig voorstel tot wijziging van de Wet arhi wordt dan ook niet meer gesproken van ontwerp-regeling, maar wordt het begrip herindelingsadvies gehanteerd.

4. De provinciale adviesbevoegdheid

Zoals reeds beschreven, wordt met dit wetsvoorstel beoogd duidelijkheid te scheppen omtrent de formele verantwoordelijkheidsverdeling bij gemeentelijke herindeling. Uiteengezet is ook dat de voorbereidingen door een provincie procedureel uitmonden in een advies. Suggesties dat provinciale voorstellen een ander karakter zouden hebben dan een adviserend, dienen te worden weggenomen. De adviesfunctie van de provincies wordt helder tot uitdrukking gebracht in de wettekst en in die lijn wordt ook het voorstel gedaan om herindelingsadviezen te laten vaststellen door gedeputeerde staten. Voor de inwerkingtreding van de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling werden op grond van de (oude) Gemeentewet adviezen aan de minister over gemeentelijke herindeling reeds uitgebracht door gedeputeerde staten. Op grond van de bepalingen in de huidige Wet arhi en in de Gemeentewet worden ontwerp-regelingen nu vastgesteld door provinciale staten. De Wet arhi is in dat opzicht afwijkend aangezien adviezen aan de rijksoverheid in de regel door gedeputeerde staten worden uitgebracht.

Het voorstel wordt echter ook ingegeven door het beleidsvoornemen het aantal beslismomenten in de procedure waar mogelijk terug te brengen. Het huidige provinciale traject kent een groot aantal van

dergelijke tussenstappen. Op drie momenten wordt nu door de provincie een herindelingsvoorstel vastgesteld: het herindelingsplan van gedeputeerde staten, het voorstel voor een ontwerp-regeling door gedeputeerde staten en de ontwerp-regeling door provinciale staten. Het open overleg is daar reeds aan vooraf gegaan en daarvoor hebben dan nog veelal onderzoeken plaatsgevonden. Gedurende dit proces bestaat een voortdurende onzekerheid bij gemeenten en burgers omdat bij iedere fase de voorstellen gewijzigd kunnen worden. Hier dient een beperking aan te worden gesteld; het aantal beslismomenten moet teruggebracht worden. Mede daartoe strekt het voorstel om de provinciale procedure af te ronden met een advies door gedeputeerde staten.

Met de herziening wordt er tevens naar gestreefd dat de besluitvorming op provinciaal niveau een andere lading heeft. Hierbij zij opgemerkt dat dit niet betekent dat provinciale staten als het ware buiten spel komen te staan. Met een wijziging van de Wet arhi wordt immers nog geen wijziging van de verhoudingen in het provinciebestuur aangebracht. Het wetsvoorstel behelst dat adviezen omtrent gemeentelijke herindeling voortaan worden gevraagd aan en uitgebracht door gedeputeerde staten. Het is niet aannemelijk dat gedeputeerde staten voorstellen voor gemeentelijke herindeling aan de minister zullen doen indien zij zich daarin niet gesteund weten door provinciale staten. In het bestuurlijk overleg met VNG en IPO is gebleken dat het IPO bezwaar heeft tegen het voorstel om herindelingsadviezen door gedeputeerde staten te laten uitbrengen. Het Interprovinciaal Overleg is van oordeel dat het onderwerp gemeentelijke herindeling van zodanig gewicht is dat provinciale staten als hoogste orgaan van de provincie eerst aangewezen zijn om die functie te vervullen. Naar mijn mening is uitdrukkelijke besluitvorming door provinciale staten zeker aangewezen in gevallen waar het betreft de uitoefening van belangrijke *eigen* bevoegdheden van de provincie. Bij gemeentelijke herindeling is het echter de wetgever die als beslissend orgaan bevoegd is en de eindverantwoordelijkheid draagt. De provincie heeft daarbij een functie op het terrein van de voorbereidende en adviserende werkzaamheden om te komen tot een herindelingswet. Doel van dit wetsvoorstel is die verantwoordelijkheden – beslissingsbevoegdheid van de wetgever enerzijds en adviesfunctie van de provincie anderzijds – duidelijk te onderscheiden. Het is in overeenstemming met deze doelstelling om de adviserende taak toe te delen aan gedeputeerde staten.

Waar het betreft wijzigingen van de gemeentelijke indeling wordt dus voorgesteld dat gedeputeerde staten de herindelingsadviezen uitbrengen. Daar waar het gaat om wijzigingen van de provinciegrenzen en derhalve over de begrenzing van het provinciaal gebied ligt een uitdrukkelijke oordeelsvorming door provinciale staten meer in de rede. Het wetsvoorstel voorziet er dan ook in dat de herindelingsadviezen met betrekking tot een wijziging van de provinciale indeling worden vastgesteld door provinciale staten van de betrokken provincies (zie hoofdstuk III).

5. De Commissie van onafhankelijke deskundigen

In artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat burgemeester en wethouders van een bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeente bij de Minister van Binnenlandse Zaken een oordeel kunnen inwinnen over de vraag of in 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. Dat voorstel betreft dan het voorstel voor een ontwerp-regeling van gedeputeerde staten aan provinciale staten. Ter voorbereiding van zijn oordeel dient de minister het advies van een door hem ingestelde commissie van onafhankelijke deskundigen in te winnen.

Bepaald is daarbij dat provinciale staten geen besluit over het voorstel van gedeputeerde staten nemen dan nadat de minister zijn oordeel heeft gegeven. De voorziening is bij de totstandkoming van de Wet arhi bij amendement in de wet opgenomen. Er is mee beoogd gemeenten de mogelijkheid te bieden dat de minister op basis van een advies van een commissie van gezaghebbende deskundigen een oordeel geeft en om aldus de behoorlijkheid van de procedure en de belangen van de desbetreffende gemeente te laten bewaken. Daarbij kan bijvoorbeeld aan de orde komen of er door de provincie voldoende onderzoek verricht is en of daarbij ook de alternatieven zijn belicht, of gemeenten voldoende gehoord zijn en verweer hebben kunnen bieden. Het hoofdaccent ligt daarbij op een behoorlijkheidstoetsing. De voorziening is niet gericht op een inhoudelijke beoordeling van de herindelingsvoorstellen. De inhoudelijke beoordeling van herindelingsvoorstellen is een politiek bestuurlijke aangelegenheid.

In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft een heroverweging plaatsgevonden van deze «beoordeling» door de Minister van Binnenlandse Zaken en de advisering door de commissie van onafhankelijke deskundigen. In overeenstemming met het beleidsvoornemen om te komen tot een kortere procedure met minder beslismomenten wordt voorgesteld deze tussenstap in de nieuwe procedure niet meer op te nemen. Aan dit voorstel ligt allereerst de overweging ten grondslag dat de oorsprong van deze procedure verband houdt met het destijds beoogde gewicht van de uitkomst van de provinciale voorbereidingsprocedure. De mogelijkheid een oordeel te vragen aan de minister had tot doel zoveel mogelijk zeker te stellen dat de gemeenten voldoende in de gelegenheid waren gesteld om voor hun belangen op te komen. Eventuele onzorgvuldigheden in de voorbereidingsfase zouden dan kunnen worden hersteld en wel voordat de vaststelling van de ontwerp-regeling een feit zou zijn. Oogmerk was dat als gemeenten vonden dat zij in de voorafgaande fase onbehoorlijk behandeld waren, het probleem opgelost kon worden voordat het in de Tweede Kamer aan de orde kwam. Op deze wijze zou bereikt moeten worden dat de wetgever er in beginsel van uit zou mogen gaan dat elke tot stand gekomen ontwerp-regeling een behoorlijkheidstoetsing wat betreft de procedurele zorgvuldigheid kon doorstaan en dat aan de belangen van gemeenten voldoende recht was gedaan. In het overleg tussen regering en parlement over de wetsvoorstellen zou discussie hierover achterwege kunnen blijven en zou waar het de toetsing van de zorgvuldigheid van de voorafgaande procedure betreft, terughoudendheid betracht kunnen worden.

Overigens hecht ik er aan hier op te merken dat de commissie in alle gevallen binnen een tijdsbestek van slechts enkele maanden advies uitbracht. Bedacht moet echter worden dat de procedure op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet als geheel het nemen van een beslissing door provinciale staten over de concept ontwerp-regeling nu met een half jaar vertraagt. De procedure vergt vier weken in verband met de termijn voor indiening van verzoeken, enkele maanden voor advisering door de commissie en vervolgens enige tijd voor verwerking van het advies door de minister en het geven van het oordeel. Daarna volgt de verwerking van het oordeel door gedeputeerde staten in de statenvoordracht en het opnieuw agenderen van de concept ontwerp-regeling voor een vergadering van provinciale staten.

In de thans voorgestelde opzet waarin het advieskarakter van de uitkomst van de provinciale voorbereiding en de eigen eindverantwoordelijkheid van de wetgever voor herindelingsbeslissingen wordt geaccentueerd, is een procedure voor een behoorlijkheidstoetsing door de minister tijdens de voorbereiding van het provinciale advies niet meer goed verdedigbaar. Enerzijds verdraagt het advieskarakter van de uitkomst van de provinciale procedure zich niet met een tussentijdse beoordeling door de minister, anderzijds staat het de gemeenten die niet

tevreden zijn over de totstandkoming of de inhoud van het provinciale advies vrij de minister of de Staten-Generaal daarvan in kennis te stellen gedurende de wetgevingsprocedure. De praktijk heeft overigens uitge-wezen dat gemeenten – ook indien het oordeel van de minister is ingewonnen – van deze mogelijkheden volop gebruik maken.

Een tweede overweging houdt verband met de resultaten van de procedure in de praktijk. De ervaring leert dat in vrijwel alle gevallen die zijn behandeld, de minister op advies van de commissie heeft geoordeeld dat niet onzorgvuldig was gehandeld. De veronderstelling daarbij is dat van de toetsing een preventieve werking is uitgegaan. De sterke indruk is echter ook dat de achtergrond voor het vragen van het oordeel van de minister door gemeenten voornamelijk is gelegen in inhoudelijke bezwaren tegen herindelingsvoorstellen. De behoorlijkheid van de procedure noch de vraag of aan het belang van de gemeente voldoende recht is gedaan, is dan in het geding. Het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken, op advies van een commissie van onafhankelijke deskundigen, kan in dat opzicht niet bieden wat gemeenten verwachten namelijk een inhoudelijke beoordeling van de gronden voor een herin-deling. De oordeelsvorming door de minister wordt daarmee een beslismoment wat verwachtingen opwekt die in de regel niet kunnen worden waargemaakt en wat leidt tot onnodige onzekerheid.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de procedure zoals nu neergelegd in artikel 285 van de Gemeentewet niet meer ingepast moet worden in de nieuwe opzet neergelegd in dit wetsvoorstel.

6. Initiatieven van de minister

Standpunt van het kabinet is dat er bij gemeentelijke herindeling meer ruimte moet bestaan voor een initiërende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken. Waar er een eindverantwoordelijkheid is van de wetgever, moet er voor de minister ook de mogelijkheid zijn voor eigen initiatief. Daartoe moeten de belemmeringen worden weggenomen die het de minister kunnen verhinderen om invulling te geven aan zijn eigen verantwoordelijkheid inzake wetgeving. Ingevolge de huidige regelgeving zijn de mogelijkheden voor de minister om zelf de voorbereiding van een herindelingswet ter hand te nemen namelijk begrensd. De minister kan de provincie verzoeken om de voorbereidingen voor een herindeling te starten en om daartoe gemeentebesturen uit te nodigen voor een overleg. Maar de bevoegdheid voor de minister om zelf de voorbereidingen te treffen is ingevolge de huidige regelgeving subsidiair. Daartoe kan de minister slechts overgaan indien de provincie geen gehoor geeft aan de uitnodiging van de minister. De werkzaamheden van provincies van de uitvoering van herindelingsbeleid zijn van grote waarde. In de inleiding van deze memorie is reeds gewezen op het belang van de inzet bij provincies. Maar dat is geen reden om de mogelijkheden voor de minister om de voorbereiding van een wijziging van de gemeentelijke indeling zelf ter hand te nemen te clausuleren. Of de minister besluit om de provincie uit te nodigen initiatieven tot herindeling te ontplooiën dan wel de verantwoordelijkheid neemt om de voorbereidingen zelf ter hand te nemen is een politiek-bestuurlijke afweging. In die gevallen waarin de minister dat opportuun acht, moet hij in staat zijn die verantwoorde-lijkheid te nemen. Het past uiteraard in de normale bestuurlijke verhou-dingen dat eerst overleg plaatsvindt en dat daarbij besproken wordt de mogelijkheid dat de provincie de voorbereidingen voor een herindeling ter hand neemt. De regeling in het onderhavig voorstel van wet bevat echter geen wettelijke belemmeringen meer voor de minister. Wel is voorzien in procedurele bepalingen ingeval de minister besluit de voorbereiding van een herindeling op zich te nemen.

7. Financieel toezicht bij herindeling

De Wet arhi bevat bepalingen voor bijzonder financieel toezicht op gemeenten die in aanmerking komen om te worden opgeheven. Met dit specifieke arhi-toezicht wordt beoogd te voorkomen dat gemeenten overgaan tot het nemen van financiële beslissingen die niet zouden zijn genomen indien van herindeling geen sprake was of die de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente onevenredig benadelen. Het doen van dergelijke uitgaven wordt veelal aangeduid met «potverteren».

Uit evaluaties van herindelingen blijkt dat een mogelijke opheffing gemeenten inderdaad aanzet tot het doen van uitgaven die zij onder normale omstandigheden niet zouden hebben gedaan. Het betreft dan bijvoorbeeld uitgaven ten behoeve van sporthallen, zwembaden, straatverlichting, het gemeentehuis en salarisverhoging voor ambtenaren; maar het kan ook gaan om maatregelen die mogelijke inkomsten verminderen. Het wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen voor verbetering van de juridische instrumenten. Deze voorstellen leiden tot betere toezichtsmogelijkheden voor provincies en dragen bij aan een goede startpositie voor nieuwe gemeenten.

Het bijzonder en tijdelijk toezicht van de huidige Wet arhi geldt voor gemeenten die blijkens een door provinciale staten (of door gemeenteraden) vastgestelde ontwerp-regeling in aanmerking komen om te worden opgeheven. Het toezicht houdt in dat aan provinciale goedkeuring zijn onderworpen de door gedeputeerde staten aan te wijzen financiële besluiten. Aangewezen kunnen worden besluiten van een gemeente die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven of tot verlaging van bestaande inkomsten. Aan deze besluiten kan de goedkeuring worden onthouden wegens strijd met het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de op te heffen gemeente deel gaat uitmaken. Het toezicht op grond van de Wet arhi eindigt op de datum van herindeling of, ingeval het herindelingsproces niet wordt voortgezet, op de dag dat de Minister van Binnenlandse Zaken bepaalt dat het bijzonder toezichtsregime is vervallen.

Voor het kunnen uitoefenen van het provinciale toezicht ingevolge de Wet arhi is op dit moment vereist dat de gemeenten zijn opgenomen in een vastgestelde ontwerp-regeling. Een ontwerp-regeling is het herindelingsvoorstel zoals dat door provinciale staten wordt vastgesteld. Dat vereiste heeft als consequentie dat geen toezicht mogelijk is op een gemeente die pas in het wetgevingstraject, dus na vaststelling van de ontwerp-regeling, als op te heffen gemeente wordt toegevoegd. De provincie heeft dan niet de mogelijkheid om maatregelen te treffen. De mogelijkheid daartoe ontbreekt ook ingeval de minister een herindeling ter hand neemt.

Het toezichtsinstrumentarium is evenmin toereikend als door gemeenten tot potverteren wordt overgegaan in de periode vóór de vaststelling van de provinciale ontwerp-regeling. De vaststelling van de ontwerp-regeling door provinciale staten is nu het sluitstuk van de provinciale fase. Daaraan kan dan reeds een lange voorbereidingsfase vooraf zijn gegaan. Gedurende deze tijd is het bijzonder toezicht op grond van de wet arhi niet mogelijk. Dat betekent dat wanneer bestuurlijk overleg niet tot resultaten leidt, het provinciebestuur moet toezien dat gemeenten overgaan tot potverteren.

Voorgesteld wordt derhalve om in het belang van de financiële positie van nieuw te vormen gemeenten de mogelijkheden voor financieel toezicht door de provincie te verbeteren. Deze voorstellen houden in dat de mogelijkheden worden verruimd in de zin dat het bijzonder toezicht tevens mogelijk wordt ten aanzien van gemeenten die in het wetgevings-traject worden toegevoegd. Voorts zal het van toepassing zijn ingeval een herindelingsregeling door de minister zelf wordt voorbereid. Tenslotte wordt voorgesteld het moment waarop het toezicht aanvangt te

vervroegen. Het toezicht zal daarmee niet pas ontstaan aan het einde van de provinciale voorbereidingsprocedure, maar in een eerdere fase namelijk vanaf de vaststelling van het herindelingsontwerp. Deze voorstellen zijn vervat in een gewijzigde toezichtsbepaling (artikel 21).

8. Plaats van de bepalingen

Bij de totstandkoming van de Wet arhi is een discussie gevoerd over de vraag in welke wetten de bepalingen inzake de procedure tot wijziging van gemeente- en provinciegrenzen zouden moeten worden opgenomen. Een meerderheid van de Tweede Kamer was destijds van oordeel dat alles wat van belang is voor het gemeentebestuur in de Gemeentewet geregeld moet worden en dat al hetgeen van belang is voor provincies in de Provinciewet moet worden opgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal zogenoemde kernbepalingen in de Gemeentewet werd opgenomen, een aantal in de Provinciewet en de overige bepalingen werden neergelegd in de Wet arhi. Het resultaat is een naar mijn mening onoverzichtelijk stelsel van regels. Doordat regels over dezelfde materie op verschillende plaatsen zijn opgenomen en elkaar bovendien deels overlappen is een ontoegankelijk geheel van regelgeving ontstaan. Niet alleen dienen tegelijkertijd teksten uit verschillende wetten naast elkaar gebruikt te worden, maar ook is de verhouding tussen de verschillende teksten niet zonder meer duidelijk. Dit leidt in de praktijk begrijpelijkerwijze tot misverstanden. Om te komen tot een overzichtelijk en toegankelijk stelsel staan twee wegen open, ofwel de procedurele bepalingen uit de Wet arhi eveneens onderbrengen in de Gemeente- en Provinciewet ofwel alle bepalingen die het onderwerp herindeling betreffen in de Wet arhi opnemen. Gelet op het aantal bepalingen en de vanouds bestaande wens om alle artikelen over herindeling – ook die betrekking hebben op de gevolgen van herindeling – in één wet samen te brengen is met het onderhavige voorstel van wet gekozen voor de laatste optie.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Artikel 1

De voorgestelde samenvoeging van de regelgeving over wijziging van de gemeentelijke en van de provinciale indeling in de wettekst van de Wet arhi leidt ertoe dat alle begripsbepalingen die nu verspreid zijn over verschillende wetten, kunnen worden samengebracht in één overzichtelijk artikel. Daarnaast worden tevens enkele inhoudelijke wijzigingen van de begrippen voorgesteld. Deze worden hieronder per onderdeel toelicht.

onderdeel b

De definitie van het begrip «wijziging van de gemeentelijke indeling» is redactioneel aangepast. De formulering sluit nu volledig aan bij die voor het begrip grenscorrectie (onderdeel d). Voor de vraag of er sprake is van een grenscorrectie dan wel van een wijziging van de gemeentelijke indeling is bepalend of door de wijziging van de gemeentegrens het inwonertal van een gemeente met 10% of meer zal toe- of afnemen.

onderdeel c

Dit onderdeel bevat een aanpassing van de definitie «wijziging van de

provinciale indeling». In de huidige Wet arhi en de Provinciewet is sprake van een wijziging van de provinciale indeling bij instelling en opheffing van provinciegrenzen «...niet gepaard gaande met een wijziging van een gemeentegrens» dat wil zeggen bij overgang van één of meer complete gemeenten. Het voorstel behelst een uitbreiding van de definitie tot gemeenten die voor een groot deel overgaan naar een andere provincie. De grens ligt bij 10% van het inwonertal van de betreffende gemeente of gemeenten. Dat percentage is immers bepalend voor de vraag of sprake is van een wijziging van de gemeentelijke indeling dan wel slechts van een grenscorrectie. Ingevolge de wijziging van de definitie is een afzonderlijke beschrijving van de procedure voor wijziging van de gemeentelijke indeling gepaard gaande met provinciegrenswijzigingen, zoals nu geregeld in artikel 11 van de Wet arhi, niet meer noodzakelijk. Voor het geval dat een grenscorrectie gepaard gaat met een provinciegrenswijziging is nu voorzien in een vereenvoudigde procedure waarbij de instelling van een zware interprovinciale commissie komt te vervallen (zie de toelichting bij artikel 9).

onderdeel e

In de definitiebepalingen wordt niet meer gesproken van ontwerp-regeling, maar van herindelingsadvies. Met de introductie van deze term wordt beoogd meer recht te doen aan de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de provinciale besturen en de wetgever. Als uitvloeisel hiervan geldt niet langer de verplichting voor provincies om hun adviezen vorm te geven als een concept-wetsvoorstel. Het algemeen deel van deze toelichting bevat een uiteenzetting over de voorgestelde wijziging van de terminologie.

onderdeel g

Met het begrip herindelingsontwerp wordt aangeduid een ontwerp van een herindelingsadvies of van een herindelingsregeling. In de huidige Wet arhi wordt gesproken van herindelingsplan. Gelet op het rechtskarakter van plannen in zijn algemeenheid wordt in dit wetsvoorstel voor de aanduiding van de concepten van herindelingsregelingen en -adviezen gekozen voor de term herindelingsontwerp.

Artikel 2

In het eerste lid van artikel 2 is bepaald dat bij een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies en een herindelingsregeling een kaart moet zijn gevoegd waarop de wijzigingen van de provincie- of de gemeentegrenzen weergegeven zijn. Ook de huidige regelgeving bevat voorschriften van deze aard. In dit verband zij er op gewezen dat hoewel met onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd provinciebesturen niet meer voor te schrijven dat de provinciale adviezen moeten zijn vormgegeven als wetsontwerp het in verband met de inzichtelijkheid nog steeds wenselijk wordt geacht voor te schrijven dat het advies vergezeld gaat van een kaart.

Het tweede en derde lid van dit artikel zijn van gelijke inhoud als het tweede en derde lid van het huidige artikel 10. Op grond van het tweede lid dient uiterlijk twee maanden na de vaststelling van een herindelingsregeling de grensbeschrijving te worden vastgesteld. Dit geldt uiteraard voor iedere herindelingsregeling (zie artikel 3 en 13). De plaatsing van de bepaling in het huidige artikel 10 van de Wet arhi zou kunnen leiden tot het misverstand dat de grensbeschrijving slechts zou behoeven te worden vastgesteld ingeval van een door gemeenten vastgestelde herindelingsregeling.

De grensbeschrijving geschiedt indien mogelijk met behulp van kadastrale kenmerken. Het maken van een kadastrale vertaling van de

kaarten behorend bij een herindelingsregeling dient er toe om duidelijkheid over het grensbeloop te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld door het weergeven van het grensbeloop op kadastrale kaarten.

Artikel 3

Met de algemene term herindelingsregeling wordt aangeduid iedere regeling tot wijziging van de provinciale of de gemeentelijke indeling of tot grenscorrectie (zie artikel 1, onder f). De aard van een grenswijziging is bepalend voor de vraag bij wat voor soort regeling – of samenstel van gelijklopende besluiten – de wijziging tot stand kan worden gebracht. In artikel 3 is nu aangegeven wat voor regeling vereist is om de verschillende soorten grenswijzigingen tot stand te kunnen brengen indien het betreft wijzigingen van de gemeentelijke indeling en grenscorrecties. Voor wijzigingen van de provinciale indeling is er een overeenkomstige bepaling in hoofdstuk III (artikel 13). Omdat in artikel 3 wordt bepaald bij wat voor soort regeling de verschillende grenswijzigingen tot stand worden gebracht is daarmee tevens bepaald wie bevoegd is de verschillende wijzigingen van gemeentegrenzen vast te stellen. Daarbij zij opgemerkt dat daarvoor ten opzichte van de huidige regelgeving geen inhoudelijke wijzigingen worden voorgesteld. Artikel 3 komt inhoudelijk dan ook overeen met artikel 283 van de Gemeentewet.

Het tot stand brengen van wijzigingen van de gemeentelijke indeling behoort tot de uitsluitende competentie van de wetgever. Grenscorrecties kunnen door de provincie worden vastgesteld bij besluit van provinciale staten (het tweede lid, onder b, van artikel 3). Indien er tussen gemeenten overeenstemming bestaat over een grenscorrectie kan deze worden vastgesteld door de raden van de betrokken gemeenten (het tweede lid, onder a). Zoals ook onder de huidige regelgeving het geval is, behoeft een door gemeenten vastgestelde grenscorrectie goedkeuring van gedeputeerde staten (artikel 5, derde lid).

Het derde lid van artikel 3 heeft betrekking op grenscorrecties waarbij meerdere provincies zijn betrokken omdat de gemeentelijke grenscorrectie tevens een wijziging van de provinciegrens inhoudt. Van een grenscorrectie is sprake als door de wijziging het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal toe- of afnemen. Is dat wel het geval en betreft het een wijziging waarbij tevens de provinciegrens wordt aangepast dan gaat het om een wijziging van de provinciale indeling waarop hoofdstuk III van toepassing is (zie ook de toelichting bij de definitiebepaling van artikel 1, onder c). Maar indien de wijziging bij geen van de betrokken gemeenten betrekking heeft op 10% of meer van het inwonertal en wanneer over de wijziging tussen de betrokken provincies overeenstemming bestaat, kan deze worden vastgesteld bij gelijklopende besluiten van provinciale staten van die provincies. Als die overeenstemming niet aanwezig is, dan kan de grenscorrectie tevens provinciegrenswijziging worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur en eventueel bij wet (artikel 3, derde lid, onder b).

Artikel 4

Wijzigingen van de gemeentelijke grenzen kunnen tot stand worden gebracht bij wet en, voorzover het grenscorrecties betreft, bij algemene maatregel van bestuur. Provinciebesturen kunnen daarover, al dan niet op uitnodiging van de Minister van Binnenlandse Zaken, advies uitbrengen. Het advies aan de minister wordt aangeduid met het begrip herindelingsadvies. In een aantal gevallen kunnen herindelingsadviezen ook worden uitgebracht door gemeentebesturen. In artikel 4 is geregeld welke bestuursorganen bevoegd zijn herindelingsadviezen uit te brengen over de verschillende soorten op rijksniveau vast te stellen herindelingsregelingen als bedoeld in artikel 3. Voor herindelingsadviezen over

wijzigingen van de provinciale indeling is voorzien in een overeenkomstige bepaling in hoofdstuk III (artikel 14).

Een herindelingsadvies over een wijziging van de gemeentelijke indeling wordt ingevolge het eerste lid van artikel 4 door gedeputeerde staten vastgesteld. Op grond van de huidige regelgeving zijn het provinciale staten die met betrekking tot wijzigingen van de gemeentelijke indeling een advies (ontwerp-regeling) vaststellen. In het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet waarom wordt voorgesteld gedeputeerde staten aan te wijzen als bevoegd orgaan om te adviseren over wijzigingen van de gemeentelijke indeling.

Het tweede lid van artikel 4 betreft het geval dat een herindelingsadvies over wijziging van de gemeentelijke indeling wordt uitgebracht door gemeenten.

In artikel 3, derde lid, is bepaald dat een grenscorrectie die gepaard gaat met een wijziging van een provinciegrens kan geschieden bij gelijklopende besluiten van provinciale staten van de betrokken provincies. Daarvoor is uiteraard vereist dat deze provinciebesturen het eens zijn over de wenselijkheid van de wijziging. Is dat niet het geval dan kan de grenscorrectie bij algemene maatregel en eventueel bij wet tot stand worden gebracht. Op grond van het derde lid van artikel 4 kan het herindelingsadvies dan worden uitgebracht door provinciale staten van één van de betrokken provincies.

Artikel 5

In artikel 3 is geregeld bij welke soort herindelingsregeling de verschillende wijzigingen tot stand worden gebracht. In artikel 4 is bepaald welke bestuursorganen bevoegd zijn herindelingsadviezen vast te stellen. In de overige artikelen van het hoofdstuk wordt de voorbereiding van de herindelingsregelingen en -adviezen geregeld. Daarbij is de verdere opbouw van het hoofdstuk als volgt. Paragraaf 2 betreft de voorbereiding door gemeentebesturen van de herindelingsregelingen en -adviezen die door gemeenten worden vastgesteld. Paragraaf 3 betreft de voorbereiding door provincies van de desbetreffende regelingen en adviezen, waarbij artikel 9 betrekking heeft op het bijzondere geval dat een grenscorrectie gepaard gaat met een provinciegrenswijziging. Paragraaf 4 heeft als onderwerp de situatie dat de Minister van Binnenlandse Zaken het initiatief neemt tot een gemeentelijke herindeling.

Artikel 5 regelt de voorbereidingsprocedure van herindelingsregelingen en herindelingsadviezen die door gemeenteraden worden vastgesteld. Het gaat derhalve om grenscorrecties die bij gelijklopende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten worden vastgesteld (herindelingsregelingen als bedoeld in artikel 3, derde lid, onder a) als ook om herindelingsadviezen met betrekking tot wijzigingen van de gemeentelijke indeling die door de raden van de betrokken gemeenten gezamenlijk worden vastgesteld (herindelingsadviezen als bedoeld in artikel 4, tweede lid). Ook de huidige regelgeving kent de mogelijkheid dat in deze gevallen herindelingsregelingen en herindelingsvoorstellen door gemeenten gezamenlijk worden voorbereid en vastgesteld, maar daarbij is niet voorzien in procedures omtrent die voorbereiding door de gemeenten. Voorgesteld wordt in dat opzicht geen onderscheid meer te maken tussen de voorbereiding van herindelingsvoorstellen door gemeente- en door provinciebesturen en derhalve te voorzien in een regeling omtrent de voorbereiding van herindelingsregelingen en -adviezen door gemeenten.

Bij de voorbereiding van de herindelingsregeling of het herindelingsadvies door de gemeentebesturen wordt een herindelingsontwerp vastgesteld door de gemeenteraden. Het ontwerp wordt toegezonden aan gedeputeerde staten. Het ontwerp wordt in iedere gemeente gedurende acht weken ter inzage gelegd. Gedurende deze periode kan een ieder zijn zienswijze over de voorgestelde wijziging kenbaar maken aan de

onderscheidenlijke gemeentebesturen. Daarna kunnen de gemeenten besluiten al dan niet de herindelingsregeling of het herindelingsadvies vast te stellen. Een herindelingsregeling behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten (derde lid). Als het gaat om een door de gemeenten vastgesteld herindelingsadvies dan wordt dat aan de Minister van Binnenlandse Zaken gezonden waarbij het vergezeld dient te gaan van de zienswijze van gedeputeerde staten (vierde lid). Artikel 5 bevat in dat opzicht een wijziging van de nu geldende regeling waarin is bepaald dat een door gemeenten vastgestelde ontwerp-regeling de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft (artikel 3, tweede lid, Wet arhi). Aangezien het hier echter een advies aan de minister betreft en het onderhavig wetsvoorstel er toe strekt ook in de wettekst duidelijk tot uiting te brengen dat herindelingsvoorstellen gericht aan de minister adviezen betreffen, is het passend de regeling dienovereenkomstig bij te stellen. Een toezichtsinstrument als het goedkeuringsvereiste verdraagt zich niet met een opzet waarbij overheidsorganen advies uitbrengen. Ingevolge de wijziging komt bij gemeentelijke voorstellen het goedkeuringsvereiste door gedeputeerde staten te vervallen en wordt het vervangen door het voorschrift dat gedeputeerde staten in de gelegenheid worden gesteld hun oordeel te geven over het advies van de gemeenten aan de minister (artikel 5, vierde lid).

In het huidige artikel 3, eerste lid, van de Wet arhi is geregeld dat de bevoegdheid van gemeenten om ontwerp-regelingen vast te stellen komt te vervallen op het tijdstip waarop burgemeester en wethouders van één van die gemeenten de mededeling ontvangen van gedeputeerde staten dat deze de werkzaamheden die moeten leiden tot het zogenoemde open overleg ter hand hebben genomen. Deze bepaling betekent dat gemeenten arhi-procedures dienen te staken op het moment dat de provincie die werkzaamheden ter hand neemt. Op deze wijze wordt voorkomen dat gelijktijdig verschillende procedures worden gevoerd en gemeenten de voorbereidingsactiviteiten voor herindeling van de provincie kunnen doorkruisen. Daarom is in artikel 5 opgenomen dat een gemeentebestuur geen voorbereidingen treft voor een wijziging van gemeentegrenzen vanaf het moment dat van gedeputeerde staten de mededeling is ontvangen dat door hen werkzaamheden ter hand zijn genomen in verband met de voorbereiding van een wijziging van die gemeentegrenzen (artikel 5, vijfde lid). Hetzelfde geldt vanaf het moment dat de Minister van Binnenlandse Zaken een mededeling van die strekking aan het gemeentebestuur heeft gezonden.

Artikelen 7 en 8

De artikelen 7 en 8 hebben betrekking op de voorbereiding van herindelingsregelingen en -adviezen door het provinciebestuur. Dat is de meest voorkomende wijze waarop herindelingen worden voorbereid. De artikelen 7 en 8 regelen zowel de voorbereiding van een op grond van artikel 3, derde lid, onder b, door provinciale staten vast te stellen grenscorrectie als de voorbereiding van het in artikel 4, eerste lid bedoelde herindelingsadvies van gedeputeerde staten met betrekking tot een wijziging van de gemeentelijke indeling. De regeling is wat eenvoudiger van opzet, maar in hoofdlijnen stemt de te volgen procedure overeen met de huidige structuur. Het belangrijkste verschil is dat in de nieuwe regeling de provinciale adviezen aan de minister vastgesteld worden door gedeputeerde staten en niet door provinciale staten. In het algemeen deel van deze memorie is deze wijziging nader toegelicht.

Alvorens gedeputeerde staten een herindelingsontwerp vaststellen, nodigen zij burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten uit tot het voeren van overleg over de mogelijkheden van een herindeling (het open overleg). Het overleg duurt ten hoogste zes maanden. Het herindelingsontwerp wordt uiterlijk drie maanden na het overleg

vastgesteld en samen met het verslag van het overleg aan de gemeenteraden van de betrokken gemeenten gezonden (artikel 8, tweede lid). Het wordt tevens aan de Minister van Binnenlandse Zaken gestuurd. Het derde lid van artikel 8 regelt de terinzagelegging van het herindelingsontwerp. Gedurende de termijn van terinzagelegging kan een ieder gedeputeerde staten in kennis stellen van zijn zienswijze op het ontwerp. Voor de gemeenteraden geldt een termijn van drie maanden waarbinnen men zijn zienswijze kenbaar kan maken. Uiterlijk drie maanden na afloop van die termijn wordt de herindelingsregeling dan wel het herindelingsadvies vastgesteld. Als het een herindelingsregeling betreft, wordt deze vastgesteld door provinciale staten en van de vaststelling wordt mededeling gedaan aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Een herindelingsadvies wordt door gedeputeerde staten vastgesteld en vervolgens aan de minister toegezonden.

Artikel 9

Indien een grenscorrectie gepaard gaat met een wijziging van een provinciegrens kan deze tot stand worden gebracht bij gelijklopende besluiten van provinciale staten van de betrokken provincies (artikel 3, tweede lid, onder a). Indien de provinciebesturen van oordeel verschillen over de wenselijkheid van een dergelijke grenscorrectie kan deze tot stand worden gebracht bij algemene maatregel van bestuur. In dat geval kunnen provinciale staten van één van de betrokken provincies een herindelingsadvies vaststellen (artikel 4, derde lid). In artikel 9 is nu bepaald dat de herindelingsregelingen en herindelingsadviezen die betrekking hebben op grenscorrecties gepaard gaande met provinciegrenswijzigingen worden voorbereid met overeenkomstige toepassing van artikel 8. In artikel 9 in samenhang met artikel 8 is bepaald dat bij de te volgen procedure één provincie het initiatief neemt en de voorbereidingen start en ook verder coördineert. Het bestaande voorschrift dat bij de voorbereiding van wijzigingen van de grenzen tussen provincies een interprovinciale commissie dient te worden ingesteld komt daarmee te vervallen voor zover het betreft provinciegrenswijzigingen die voortvloeien uit gemeentelijke grenscorrecties.

Voorgesteld wordt de instelling van een commissie zoals nu geregeld in het huidige artikel 11 alleen nog te doen plaatsvinden ingeval van wijzigingen van de provinciale indeling (zie artikel 15 van het wetsvoorstel). In de nieuwe opzet voor de interprovinciale grenscorrecties stellen gedeputeerde staten van de initiërende provincie de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten in de gelegenheid tot het voeren van het overleg, bedoeld in artikel 8, eerste lid. Tot het voeren van het overleg worden in deze situatie tevens gedeputeerde staten van de andere provincie uitgenodigd. Een herindelingsontwerp wordt door de initiërende provincie uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg vastgesteld. Het herindelingsontwerp wordt toegezonden aan de betrokken gemeenten, aan provinciale staten van de andere provincie en aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Het herindelingsontwerp wordt tevens gezonden aan de betrokken waterschapsbesturen (artikel 9, tweede lid). De terinzagelegging van het ontwerp geschiedt met overeenkomstige toepassing van artikel 8. Provinciale staten van de andere provincie kunnen eveneens tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp hun zienswijze kenbaar maken aan de gedeputeerde staten die het voorstel hebben gedaan.

De vervolgstap in de procedure is afhankelijk van het oordeel van het provinciebestuur van de andere provincie. Indien namelijk overeenstemming bestaat over de wenselijkheid van de voorgestelde grenscorrectie, kan door provinciale staten van de betrokken provincies de herindelingsregeling worden vastgesteld in de vorm van gelijklopende

besluiten als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder b. Als de overeenstemming ontbreekt, kunnen provinciale staten van de provincie die de grenscorrectie wenselijk acht een herindelingsadvies als bedoeld in artikel 4, derde lid vaststellen en aan de minister zenden. Op grond van het vijfde lid van artikel 8 dient de herindelingsregeling dan wel het herindelingsadvies te worden vastgesteld uiterlijk drie maanden na afloop van de termijn, bedoeld in het vierde lid van artikel 8.

Artikel 10

In het vijfde lid van artikel 5 wordt geregeld dat een gemeentebestuur geen voorbereidingen voor een wijziging van de gemeentegrenzen treft na het tijdstip waarop het een mededeling heeft ontvangen van gedeputeerde staten dat door hen werkzaamheden ter hand zijn genomen in verband met een wijziging van die gemeentegrenzen. Artikel 10 voorziet in een gelijksoortige bepaling waar het betreft de voorbereidingen voor een herindeling door een provinciebestuur. Met artikel 12 wordt immers een verruiming voorgesteld van de mogelijkheden van de Minister van Binnenlandse Zaken om zelf voorbereidingen voor een herindeling te treffen. Op grond van artikel 12 kan de minister zelf, met overeenkomstige toepassing van artikel 8, een herindelingsregeling voorbereiden. Indien de minister met betrekking tot een wijziging van gemeentegrenzen de voorbereidingen zelf ter hand neemt dienen eventuele arhi-procedures door andere besturen achterwege te blijven. Dat geldt voor gemeentebesturen op grond van artikel 5, vijfde lid, vanaf het tijdstip waarop zij de daar genoemde mededeling van de minister hebben ontvangen. Ingevolge artikel 10 dient ook een provinciebestuur arhi-procedures met betrekking tot gemeentegrenzen achterwege te laten na het tijdstip waarop door gedeputeerde staten een mededeling is ontvangen van de minister dat door hem de bedoelde werkzaamheden ter hand zijn genomen.

Artikel 11

Indien de Minister van Binnenlandse Zaken besluit om op basis van een herindelingsadvies een wetsvoorstel dan wel een algemene maatregel van bestuur voor te bereiden, zendt hij een daartoe strekkend voorstel aan de ministerraad binnen zes maanden na ontvangst van het herindelingsadvies. Het artikel is van gelijke inhoud als het huidige artikel 9, eerste lid, van de Wet arhi.

Artikel 12

In het algemene deel van deze toelichting is reeds aangegeven dat met de voorgestelde wetwijziging onder meer wordt beoogd niet langer beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken om bij gemeentelijke herindeling een initiërende rol te vervullen. Dat betekent dat de juridische belemmeringen zoals deze in de huidige wetteksten zijn vastgelegd worden weggenomen. Als het de minister wenselijk voorkomt 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 uit te nodigen de procedure te starten dan wel zelf de werkzaamheden in verband met de procedure ter hand te nemen.

Indien de minister een wijziging van de gemeentelijke indeling of een grenscorrectie wenselijk acht kan hij gedeputeerde staten van de betrokken provincie of provincies verzoeken om een herindelingsregeling of een herindelingsadvies voor te bereiden. De minister kan ook zelf een arhi-procedure starten. In artikel 12 is bepaald op welke wijze de minister, indien hij een wijziging van de gemeentelijke indeling of een grensco-

rectie wenselijk acht, een herindelingsregeling kan voorbereiden. De minister is niet meer verplicht altijd eerst de provincie uit te nodigen een procedure te voeren. Indien het bijvoorbeeld naar het oordeel van de minister van belang is dat de voorbereidingen voor een gemeentelijke herindeling terstond ter hand worden genomen, kan hij zelf de nodige procedurele stappen zetten. Zoals reeds in het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet ligt het in de rede dat in het kader van de bestuurlijke zorgvuldigheid over de mogelijkheden voorafgaand overleg met de provincie plaatsvindt.

In het eerste lid van artikel 12 is bepaald dat de voorbereiding van een herindelingsregeling (herindelingswet of algemene maatregel van bestuur) door de minister geschiedt met overeenkomstige toepassing van de bepalingen die gelden voor het provinciebestuur. Bij een voorbereiding van een gemeentelijke herindeling door de minister dient dezelfde procedurele zorgvuldigheid gewaarborgd te zijn zoals die geldt voor de voorbereidingen door een provinciebestuur. In de bestaande wettelijke regeling ontbreken nadere voorschriften omtrent de voorbereiding van een herindeling door de minister zelf met uitzondering van de bepalingen in artikel 287 in samenhang met artikel 285, eerste lid, van de Gemeentewet. Op grond van deze bepalingen zendt de minister geen voorstellen naar de ministerraad dan nadat hij het college van burgemeester en wethouders in de gelegenheid heeft gesteld over de wijziging overleg te voeren en een ieder in de gelegenheid is gesteld zijn oordeel over de wijziging ter kennis te brengen. Met artikel 12 wordt nu voorgesteld dat de minister bij de voorbereiding van een herindelingsregeling toepassing geeft aan de bepalingen die gelden bij de voorbereiding door het provinciebestuur. De minister treedt daarbij in de plaats van gedeputeerde staten. Dat wil zeggen dat de minister de burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten uitnodigt tot het in artikel 8, eerste lid, bedoelde overleg. In dit geval worden tevens gedeputeerde staten van de betrokken provincie of provincies in de gelegenheid gesteld tot het voeren van dat overleg met de minister. Als de minister na afloop van het overleg besluit een herindelingsontwerp vast te stellen, wordt dit tezamen met het verslag van het overleg gezonden aan de gemeenteraden en een gedeputeerde staten. Als het gaat om een herindelingsontwerp dat betrekking heeft op een grenscorrectie die gepaard gaat met een wijziging van een provinciegrens wordt het ontwerp gezonden aan de provinciale staten van de betrokken provincies (zie artikel 12, tweede lid, onder c). De gemeenteraden hebben een termijn van drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp om de minister in kennis te stellen van hun zienswijze op het ontwerp. Eenzelfde termijn geldt voor gedeputeerde staten dan wel voor de provinciale staten van de betrokken provincies als het een grenscorrectie tevens provinciegrenswijziging betreft.

In de bovenstaande beschrijving van initiatieven door de minister is uitgegaan van enerzijds de situatie dat het provinciebestuur de uitnodiging van de minister aanvaardt en vervolgens ook een eindresultaat bereikt en anderzijds van de situatie dat de minister terstond zelf de voorbereiding van de herindeling voor zijn rekening neemt. Denkbaar is echter ook een situatie waarbij de provincie zich op uitnodiging van de minister bereid heeft verklaard de voorbereidingen ter hand te nemen en daartoe ook de nodige procedurele stappen zet, maar waarbij vervolgens in het proces onvoldoende voortgang wordt geboekt. Als die situatie zich voordoet en naar het oordeel van de minister met de lopende voorbereidingen door de provincie geen of te weinig resultaat wordt bereikt, kan de minister besluiten zelf de herindelingsregeling voor te bereiden. Het spreekt voor zich dat de minister daartoe niet lichtvaardig zal besluiten. Evenals bij de situatie dat de minister zelf de voorbereidingen start, ligt ook in dit geval bestuurlijk vooroverleg in de rede. Als de minister op deze wijze zijn verantwoordelijkheid neemt, zal het provinciebestuur ingevolge artikel 10 de desbetreffende werkzaamheden moeten staken. Dan doet

zich echter de vraag voor of de minister onder die omstandigheden de gehele arhi-procedure van het begin af aan opnieuw zou moeten doorlopen. Dat zou naar mijn mening een onnodig verlies van tijd en investering betekenen. Daarom wordt met het derde lid van artikel 12 voorgesteld dat indien de minister besluit zelf de voorbereiding van de herindelingsregeling te treffen, hij kan besluiten de procedure over te nemen en de reeds door de provincie genomen stappen voor zijn rekening te nemen. Op grond van de bepaling kan de Minister van Binnenlandse Zaken namelijk de door gedeputeerde staten getroffen voorbereidingen als door hem getroffen voorbereidingen aanmerken. Dit betekent bijvoorbeeld dat besloten kan worden dat het zogenoemde «open overleg» niet weer opnieuw gevoerd hoeft te worden of dat de verdere procedure door de minister gebaseerd kan worden op het herindelingsontwerp zoals dat door gedeputeerde staten is vastgesteld.

De artikelen 13 en 14

Hoofdstuk III bevat de procedurele bepalingen ten aanzien van wijzigingen van de provinciale indeling. In de toelichting bij de definitiebepalingen is reeds aangegeven dat wordt voorgesteld het begrip wijziging van de provinciale indeling aan te passen. In essentie betekent de voorgestelde wijziging dat naast instelling en opheffing van provincies onder wijziging van de provinciale indeling wordt verstaan iedere wijziging van de provinciegrens die meer behelst dan een gemeentelijke grenscorrectie. Tevens blijft onder wijziging van de provinciale indeling begrepen iedere wijziging van provinciegrenzen met niet provinciaal gebied. De laatst genoemde soort wijziging van de provinciale indeling kan geschieden bij algemene maatregel van bestuur (artikel 13, tweede lid). Voor het overige kunnen wijzigingen van de provinciale indeling alleen bij wet tot stand worden gebracht. Dit betekent dat herindelingsregelingen met betrekking tot de provinciale indeling altijd op rijksniveau worden vastgesteld.

Op dezelfde wijze als in artikel 4 regels zijn opgenomen omtrent herindelingsadviezen over wijziging van de gemeentelijke indeling, bevat artikel 14 regels aangaande herindelingsadviezen over wijzigingen van de provinciale indeling. De eerste twee leden van het artikel gaan over wijzigingen van de grens tussen twee provincies. Uitgangspunt daarbij is dat het herindelingsadvies door de betrokken provinciebesturen gezamenlijk wordt vastgesteld (eerste lid). Indien de provincies geen overeenstemming hebben kunnen bereiken over de wijziging van de indeling, kan door provinciale staten van één van de betrokken provincies een herindelingsadvies worden vastgesteld (tweede lid). Het derde lid van artikel 14 betreft de wijzigingen van provinciegrenzen met niet provinciaal ingedeeld gebied. De daartoe strekkende herindelingsadviezen worden vastgesteld door provinciale staten.

De artikelen 15 tot en met 17

In deze artikelen wordt de voorbereiding van de in artikel 14 bedoelde herindelingsadviezen geregeld. Bij de voorbereiding van de adviezen over wijziging van de provinciale indeling wordt de procedure beschreven in artikel 8 op overeenkomstige wijze gevolgd. Waar het betreft het in artikel 14, eerste lid, bedoelde advies dat door provinciale staten van de provincies gezamenlijk wordt vastgesteld, wordt door de beide provinciale staten uit leden van gedeputeerde staten een interprovinciale commissie ingesteld. Het daartoe strekkende artikel 15 komt inhoudelijk overeen met de huidige artikelen 11 en 15 van de Wet arhi aangaande de instelling van zo'n commissie. De voorbereiding van het herindelingsadvies geschiedt

vervolgens met overeenkomstige toepassing van artikel 8 waarbij de commissie in de plaats treedt van gedeputeerde staten (artikel 15, tweede lid).

In artikel 16 gaat het om het herindelingsadvies dat door één provincie kan worden vastgesteld in het geval dat de provinciebesturen van mening verschillen over de wenselijkheid van een wijziging van de provinciale indeling. Ook dit advies wordt voorbereid met overeenkomstige toepassing van artikel 8 waarbij dan geldt dat door de initiërende provincie tevens gedeputeerde staten van de andere provincie in de gelegenheid worden gesteld tot het voeren van het «open overleg» en waarbij tevens provinciale staten van die provincie in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze over het voorstel kenbaar te maken.

Bij de voorbereiding van een herindelingsadvies met betrekking tot niet provinciaal ingedeeld gebied kan onverkort toepassing worden gegeven aan artikel 8 (zie artikel 17).

Artikel 19

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen wordt zoals eerder vermeld onder meer beoogd de bestaande belemmeringen weg te nemen voor de Minister van Binnenlandse Zaken om zelf initiatieven tot herindeling te ontwikkelen. Artikel 12 bevat daartoe een regeling waar het betreft de voorbereiding van een gemeentelijke herindeling door de minister. Met artikel 19 wordt een overeenkomstige regeling voorgesteld voor wat betreft wijzigingen van de provinciale indeling. Indien de minister een wijziging van de provinciale indeling wenst, kan hij besluiten zelf de voorbereidingen ter hand te nemen. In dat geval zal de minister in de plaats kunnen treden van gedeputeerde staten en met overeenkomstige toepassing van de wettelijke bepalingen een herindelingsregeling voorbereiden. In het eerste lid van artikel 19 is bepaald op welke wijze dan door de minister aan de procedurele bepalingen uitvoering wordt gegeven. Met het tweede lid van het artikel wordt voorzien in een gelijksoortige regeling als met artikel 12, tweede lid, voor gemeentelijke herindeling. Indien de minister besluit een ten behoeve van een wijziging van de provinciale indeling door provincies gevoerde procedure over te nemen kan hij daarbij besluiten de door gedeputeerde staten of door de interprovinciale commissie getroffen voorbereidingen als door hem getroffen voorbereidingen aan te merken.

Artikel 21

In het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet dat het van belang is de mogelijkheden voor financieel toezicht bij gemeentelijke herindeling te verbeteren. Met artikel 21 wordt voorzien in een aangepaste toezichtsbepaling. De opbouw van het artikel is overeenkomstig de huidige artikelen 24 tot en met 27 van de Wet arhi. Het eerste lid van het artikel regelt welke gemeenten onder het bijzonder toezichtsregime komen te staan en wanneer het toezicht aanvangt. Op de gemeenten is het toezicht van rechtswege van toepassing. Op welke financiële besluiten het goedkeuringsvereiste precies betrekking heeft, wordt door de provincie bepaald. In het tweede lid is geregeld welke besluiten door gedeputeerde staten kunnen worden aangewezen. Op deze wijze kan maatwerk worden geleverd passend bij de lokale omstandigheden. Het derde lid bevat de toetsingsgrond van het toezicht en in het laatste artikellid is de beëindiging van het bijzonder toezicht geregeld. Overigens zij er op gewezen dat de algemene toetsingsgrond «strijd met het recht» is vervat in de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche).

Het bijzonder toezicht is van toepassing op gemeenten die blijkens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komen om te worden opgeheven (artikel 21, eerste lid). Dit

betekent dat ten opzichte van de huidige situatie het toezicht in een eerder stadium ontstaat namelijk vanaf het moment dat het herindelingsontwerp wordt vastgesteld. Iedere gemeente die blijktens het herindelingsontwerp in aanmerking komt om te worden opgeheven, valt onder het financieel toezicht. Datzelfde geldt voor gemeenten die blijktens het herindelingsadvies voor opheffing in aanmerking komen als ook voor gemeenten die pas als op te heffen gemeente worden opgenomen in het wetsvoorstel. Op deze wijze is er in voorzien dat gemeenten die pas in een latere fase als op te heffen gemeente aan een voorstel worden toegevoegd, toch onder het regime worden gebracht. Het is echter niet zo dat een gemeente die onder het toezichtsregime is gekomen bij de vaststelling van het herindelingsontwerp, daar aan onttrokken wordt als die gemeente niet meer voor opheffing in aanmerking komt blijktens het daarna vastgestelde herindelingsadvies. Als de provincie het herindelingsadvies heeft uitgebracht, start immers het wetgevingstraject waarbij opnieuw de vraag aan de orde kan komen of de betreffende gemeente voor opheffing in aanmerking komt. Als dit naar het oordeel van de regering het geval is, zal een voorstel van wet met die inhoud ingediend worden. Dat in die situatie gedurende de procedure het arhi-toezicht op de gemeente wisselend wel en niet van toepassing zou zijn is niet wenselijk. Daarom is de voorgestelde regeling zodanig van opzet dat het bijzonder toezicht dat is aangevangen op grond van het eerste lid van artikel 21, van toepassing blijft tot de datum van herindeling tenzij de Minister van Binnenlandse Zaken op een eerder moment heeft bepaald dat het toezicht ten aanzien van de gemeente is komen te vervallen (zie artikel 21, vierde lid). Die bevoegdheid is bedoeld voor het geval dat het herindelingsproces niet wordt voortgezet en ook voor gemeenten waarvan opheffing uitdrukkelijk niet meer aan de orde is.

Tenslotte zij er nog op gewezen dat het tweede lid nog een financieel-technische aanpassing bevat. In het artikellid is vermeld dat tot de categorieën van financiële besluiten die aangewezen kunnen worden tevens behoren besluiten die kunnen leiden tot een vermindering van het vermogen van een gemeente. De huidige wettekst zou in dat opzicht tot misverstand kunnen leiden.

Onderdeel B

Artikel 51

Het huidige artikel 51 bevat regels omtrent de verrekening tussen provincies ingeval dat een wijziging van de gemeentelijke indeling gepaard gaat met een wijziging van een provinciale grens. Niet voorzien is in de situatie dat een wijziging van de provinciegrens voortvloeit uit een grenscorrectie of een wijziging van de provinciale indeling betreft. Met de voorgestelde wijziging van artikel 51 wordt bewerkstelligd dat de bepaling betrekking heeft op iedere wijziging van een provinciegrens.

Onderdeel C

Artikel 59

Ingevolge de invoering van het sectorenmodel in het arbeidsvoorwaarden-overleg kan het elfde lid van artikel 59 komen te vervallen.

Onderdeel D

Artikel 77

Artikel 77 verwijst naar artikel 2 van de (oude) Brandweerwet. Dat artikel

regelde het goedkeuringsvereiste voor organisatie- en beheersverordeningen brandweer. Aangezien dit met de Brandweerwet 1985 onder de algemene toezichtsbepalingen van de Gemeentewet is gebracht, kan artikel 77 van de Wet arhi komen te vervallen.

Onderdeel E

Artikel 78

Het artikel 13 van de Warenwet waarnaar in de huidige wetsbepaling wordt verwezen, is vervallen (Stb. 1988, 358). Daarom kan ook artikel 78 komen te vervallen.

ARTIKEL II

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat wordt voorgesteld alle artikelen over herindeling in de wet arhi onder te brengen. De bepalingen aangaande wijzigingen van de provinciale indeling in de Provinciewet (Titel VI) komen daarmee te vervallen.

ARTIKEL III

De bepalingen over gemeentelijke herindeling in de Gemeentewet (Titel VI) komen te vervallen.

ARTIKEL IV

Artikel IV betreft een technische aanpassing van de Wet op het basisonderwijs. De huidige artikelen 56 en 107c van die wet verwijzen naar artikel 283 van de Gemeentewet.

ARTIKEL V

Vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet dienen wijzigingen van provincie- en gemeentegrenzen te worden voorbereid met toepassing van de nieuwe bepalingen. Artikel V bevat het overgangsrecht ten aanzien van grenswijzigingen waarvan op de datum van inwerkingtreding van de wetswijziging de voorbereiding op grond van de (huidige) Wet arhi reeds is aangevangen. Voor deze grenswijzigingen geldt het systeem van de eerbiedigende werking. Dat betekent dat de herindelingen worden afgewikkeld met toepassing van de bepalingen van de Wet arhi, Provinciewet en de Gemeentewet zoals deze luiden voor de wetswijziging (artikel V, tweede lid). Dit geldt voor de procedures voor de voorbereiding van een herindeling, waaronder begrepen de procedure bij de minister op grond van artikel 285, tweede lid, Gemeentewet, als ook voor bijvoorbeeld de bepalingen met betrekking tot het bijzonder financieel toezicht (hoofdstuk IV).

Het derde lid van artikel V voorziet in een uitzondering op de hoofdregel van eerbiedigende werking. De uitzondering heeft betrekking op wijzigingen van de gemeentelijke of provinciale indeling – en dus niet op grenscorrecties – in de aanvangsfase van de arhi-procedure. Indien namelijk de voorbereiding van een wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling weliswaar is aangevangen, maar deze voorbereiding nog niet heeft geleid tot een voorstel van gedeputeerde staten aan provinciale staten tot vaststelling van een ontwerp-regeling, geldt voor de verdere afhandeling de Wet arhi zoals gewijzigd. Voor de toepassing van

de (nieuwe) wetsbepalingen wordt een vastgesteld herindelingsplan dan aangemerkt als het herindelingsontwerp.

Zijn de voorbereidingen echter zover gevorderd dat door gedeputeerde staten de voordracht voor een ontwerp-regeling is gedaan, dan gelden voor de verdere afhandeling de ongewijzigde wetsbepalingen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort