

Vergaderjaar 2009–2010

32 048

Verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2011 een wijziging van de gemeentelijke indeling wordt beoogd

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 oktober 2009

1. Inleiding

De leden van de fracties van CDA, PvdA, SP en SGP hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, de leden van de PvdA-fractie met belangstelling, en de leden van de SP-fractie met enige verwondering. De leden van de genoemde fracties hebben in het verslag nog enkele vragen gesteld. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de inbreng van de leden van de verschillende fracties en zal in het volgende ingaan op hun vragen en opmerkingen. In de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

2. Tijdstip van indiening van de wetsvoorstellen

De leden van de PvdA-fractie hechten er veel waarde aan de betrokken gemeenten en hun inwoners zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de vaststelling van de beoogde herindeling en de gevolgen voor het bestuur van de gemeente. Bij voorkeur zouden deze leden de wetsvoorstellen voor de beoogde herindelingen nog in 2009 in de Kamer kunnen behandelen. Graag horen zij de opvatting van de regering op dit punt. Zij vernemen graag van de regering wanneer zij verwacht dat de wetsvoorstellen voor de te onderscheiden beoogde herindelingen bij de Kamer aanhangig zullen worden gemaakt. De leden van de SGP-fractie ontvangen eveneens graag nadere informatie over de planning van de indiening van de aangekondigde voorstellen.

Het is vooralsnog mijn streven om de wetsvoorstellen uiterlijk 1 december 2009 in te dienen bij de Tweede Kamer, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven. De voortgang van de verschillende wetsvoorstellen en de spoedige indiening daarvan bij uw Kamer heeft voor mij hoge prioriteit. Ik hanteer de datum van 1 december 2009, omdat het voorbereidingsproces de nodige tijd en zorgvuldigheid vereist. Gemeenten of provincies stellen de herindelingsadviezen veelal kort voor de zomer vast. Daardoor kunnen de wetsvoorstellen niet eerder dan in de loop van het najaar bij de Tweede Kamer worden ingediend. Gezien de ervaringen in het verleden is er bij een indiening vóór 1 december nog voldoende tijd voor de parlementaire behandeling. Voor nadere infor-

matie over de indiening van de wetsvoorstellen verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 4 september 2009. Dat antwoord is gelijktijdig met deze nota aan de Kamer gezonden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel niet eerder bij de Tweede Kamer is ingediend. Was deze situatie niet eerder te voorzien? Wanneer dit wetsvoorstel om de verkiezingen uit te stellen niet door de Staten-Generaal aangenomen zou worden of wanneer de behandeling niet op tijd is afgerond, moeten gemeenten toch tijdig beginnen met de voorbereiding van de verkiezingen.

Dat er een wetsvoorstel voor de verlenging van de zittingsduur zou moeten worden ingediend is al geruime tijd voorzien. Aanvankelijk werd er voor de verlenging van de zittingsduur uitgegaan van de systematiek zoals deze tot nu toe is gehanteerd bij herindelingen die plaatsvinden in het jaar na de reguliere gemeenteraadsverkiezingen. In die gevallen is tot nu toe steeds gelijktijdig met het wetsvoorstel voor gemeentelijke herindeling een afzonderlijk wetsvoorstel voor de verlenging van de zittingsduur van de gemeenteraden van de in het wetsvoorstel tot herindeling betrokken gemeenten ingediend bij de Tweede Kamer. Veelal werden deze voorstellen voor verlenging van de zittingsduur pas eind oktober ingediend bij de Tweede Kamer, en regelmatig pas in november. Een enkele uitzondering daargelaten stonden deze uitstelwetten vóór de datum van kandidaatstelling voor de reguliere raadsverkiezingen in het Staatsblad. Deze werkwijze stuitte in de praktijk niet op grote bezwaren, omdat voor alle betrokken gemeenten duidelijk was dat deze uitstelwetten tot stand zouden komen. Toch is afgelopen voorjaar bezien of deze procedure niet sneller zou kunnen verlopen. Om die reden is er deze keer voor gekozen een andere systematiek te hanteren. Omdat in dit wetsvoorstel wordt verwezen naar de in een bepaald tijdvak in te dienen herindelingsvoorstellen kon dit wetsvoorstel eerder bij de Tweede Kamer worden ingediend, dan tot nu het geval is geweest. Een tweede voordeel van de thans gevolgde systematiek is dat niet voor elk herindelingsvoorstel een uitstelwet nodig is, maar dat kan worden volstaan met één wetsvoorstel.

3. Gevolg voor – nog in te dienen – wetsvoorstellen

Algemeen

De leden van de SGP-fractie benadrukken dat zij het onderhavige wetsvoorstel alleen willen beschouwen met als doel het bieden van duidelijkheid over de datum van verkiezingen. Deelt de regering de opvatting dat er ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog alle ruimte is om al dan niet in te stemmen met voorstellen tot gemeentelijke herindeling van de gemeenten die in de toelichting vermeld worden?

Deze leden vernemen graag wat de verwachtingen van de regering zijn ten aanzien van de wenselijkheid van gemeentelijke herindeling voor de gemeenten die in de toelichting worden genoemd. Wat is het oordeel van de regering over deze voorstellen?

In artikel 3 van het onderhavige wetsvoorstel wordt als uiterste datum van inwerkingtreding van de herindelingsvoorstellen 17 september 2010 genoemd. Wat is de achtergrond van deze keuze? Valt ook deze datum niet te dicht op de vermoedelijke verkiezingsdatum? De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een toelichting op dit punt.

Specifiek

De positie van de gemeente Medemblik valt de leden van de SGP-fractie in het bijzonder op. Twee en een half jaar geleden is deze gemeente

ontstaan uit drie andere gemeenten. Nu is er weer een andere herindelingsprocedure gestart. Waarom wordt hier al zo snel voor gekozen? Vindt de regering het in het algemeen gewenst dat één gemeente binnen vijf jaar twee keer met een herindeling te maken krijgt? Is bij deze herindeling destijds niet gekeken naar de verwachte continuïteit?

Ook vragen deze leden aandacht voor de stand van zaken in Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen, Loenen en Maarssen. De verdere behandeling van dit wetsvoorstel is voorlopig uitgesteld. Wanneer verwacht de regering meer duidelijkheid te kunnen bieden over de verwachte toekomst voor deze gemeenten?

Dit wetsvoorstel is uitsluitend bedoeld om de verkiezingen uit te stellen in de gemeenten waarin blijkens een ingediend wetsvoorstel een herindeling wordt beoogd. Daarmee wordt niet vooruitgelopen op de inhoudelijke beslissing over de verschillende herindelingen, net zomin als dat in de tot nu toe gevolgde systematiek het geval was. In de thans gevolgde systematiek blijkt dat expliciet uit artikel 3 van het wetsvoorstel waarin een voorziening wordt getroffen voor het geval een ingediend herindelingsvoorstel op 17 september 2010 niet in werking is getreden. Die voorziening houdt in dat in een dergelijk geval raadsverkiezingen plaatsvinden op 24 november 2010. Ook als de voorgestelde herindeling niet doorgaat zullen immers de (uitgestelde) verkiezingen alsnog moeten plaatsvinden. Omdat dit wetsvoorstel niet vooruit loopt op de inhoudelijke beoordeling van de nog in te dienen herindelingsvoorstellen, acht ik het niet opportuun om de inhoudelijke vragen van de SGP-fractie over de onderscheiden herindelingen in deze nota te beantwoorden. Uiteraard beantwoord ik deze vragen graag bij de behandeling van de afzonderlijke wetsvoorstellen.

Aangaande de keuze voor de datum van 17 september 2010 merk ik het op dat dit de uiterste datum is waarop de herindeling aanvaard moet zijn om verkiezingen eind november mogelijk te maken. Dit laat onverlet dat de gemeenten eerder zekerheid hebben wanneer de Tweede en de Eerste Kamer eerder over het herindelingsvoorstel hebben besloten. Veelal zullen de gemeenten al voor het zomerreces duidelijkheid hebben over het doorgaan van de herindeling, waardoor de (informele) voorbereidingen van de verkiezing door de gemeente, de politieke partijen en burgers eerder kunnen starten. De uiterste datum wordt aangehouden om aan te geven welke tijd beschikbaar is voor het wetgevingsproces binnen de voorwaarde dat de zittingsduur van de gemeenteraden niet meer dan één jaar verlengd kan worden. Deze uiterste datum van inwerkingtreding is in het verleden ook altijd gehanteerd in de herindelingswetgeving.

Voor het antwoord op de vraag over de voortgang van het voorstel van Wet tot samenvoeging van de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen (31 840) verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over planning van de herindelingsvoorstellen van 4 september 2009. Dat antwoord is gelijktijdig met deze nota aan de Kamer gezonden.

4. Vermelding van gemeenten

De leden van de CDA-fractie constateren, dat er sprake is van een nieuwe systematiek. De uitstelwet wordt niet meer tegelijk met de herindelingswet ingediend en de gemeenten waarop het wetsvoorstel betrekking heeft worden niet concreet in het wetsontwerp vermeld. Dat maakt dat het onzeker is of alle gemeenten die in de memorie van toelichting (blz. 3) zijn genoemd ook daadwerkelijk met uitstel van de gemeenteraadsverkiezingen te maken zullen krijgen. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze onzekerheid. Zij vragen, of het niet raadzaam is

voor alle in de memorie van toelichting genoemde gemeenten de verkiezingen in november 2010 te doen plaatsvinden, en derhalve een goede voorbereiding mogelijk te maken, zowel voor de betrokken gemeentebesturen als voor politieke partijen. Of is het beter om voor alle gemeenten waaraan op 22 juli 2009 een brief van de staatssecretaris is verzonden, de verkiezingen uit te stellen tot november 2010?

Als collectief uitstel van de verkiezingen voor alle genoemde gemeenten niet mogelijk zou zijn, kan de staatssecretaris dan in ieder geval vóór 1 november 2009 duidelijkheid verschaffen indien gemeenten wel in maart 2010 verkiezingen moeten houden?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel een goede poging doet meer duidelijkheid te bieden over de raadsverkiezingen in gemeenten die mogelijk betrokken raken bij een gemeentelijke herindeling. Wel zijn zij met de Raad van State van mening dat het beter is om met een algemene regeling te komen in de Wet algemene regels herindeling. Kan de regering aangeven wanneer een dergelijk voorstel is te verwachten?

Deze leden vragen voorts waarom de gemeenten die in de toelichting vermeld staan, niet uitdrukkelijk in de wettekst worden genoemd. Zij wijzen erop dat het nu slechts een indicatie betreft waarvan in de praktijk weer afwijking mogelijk zou zijn, doordat gemeenten toch geen uitstel van verkiezingen krijgen. Heeft de regering een uitdrukkelijke vermelding in de wettekst overwogen? Zo ja, waarom is daar niet toe besloten? Deze leden ontvangen graag een toelichting op dit punt.

Ik ben het eens met de leden van de fracties van het CDA en de SGP dat gemeenten zo spoedig mogelijk zekerheid moeten hebben of het uitstel van de verkiezingen voor hen zal gelden. Dat mijn streven daarop is gericht, blijkt uit het feit dat ik dit wetsvoorstel eerder dan gebruikelijk in procedure heb gebracht. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel was het evenwel niet mogelijk alle gemeenten in het wetsvoorstel te noemen, omdat nog niet alle herindelingsadviezen aan mij waren uitgebracht. Daarom is in de toelichting aangegeven welke gemeenten naar verwachting onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel zouden gaan vallen. Op dit moment ligt de situatie anders omdat duidelijk is voor welke gemeente een herindelingsadvies is vastgesteld. Daardoor is het nu wel mogelijk om de namen van de betrokken gemeenten in het wetsvoorstel op te nemen. Bij nota van wijziging is daarom het wetsvoorstel aangepast.

Dat de gemeentenamen nu in het wetsvoorstel worden opgenomen neemt niet weg dat het voor de toekomst beter is om een meer algemene regeling op te nemen in de Wet algemene regels herindeling. Daardoor zal een afzonderlijk wetsvoorstel voor het uitstel van de verkiezingen in de toekomst niet meer nodig zijn. Ik streef ernaar een dergelijke regeling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 tot stand te brengen.

5. Gevolgen voor politieke partijen

De leden van de CDA-fractie vragen, of de voorbereiding op de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 niet erg kort wordt indien in december blijkt dat deze niet zoals verwacht in november, maar al op 3 maart moeten plaatsvinden. Is er dan nog wel sprake van een termijn die voor politieke partijen lang genoeg is om zich verantwoord voor te bereiden? Er resteren dan immers slechts twee à drie weken voor de kandidaatstelling die op 19 januari 2010 moet plaatsvinden.

Deze leden vragen tevens, of door deze korte termijnen interne procedures van politieke partijen, rond verkiezingsprogramma's en kandidaatstelling, nog wel toegepast kunnen worden. Doet dat mogelijk geen afbreuk aan de goede voorbereiding op de gemeenteraadsverkiezingen?

Deze leden wijzen er op dat het denkbaar is dat pas rond 31 december 2009 duidelijkheid ontstaat dat er geen wetsvoorstel zal worden ingediend voor gemeentelijke herindeling. Het is voor nieuwe politieke partijen dan zelfs niet meer mogelijk aan de verkiezingen in maart 2010 deel te nemen, omdat ze zich voor 7 december 2009 moeten laten registreren.

Dit wetsvoorstel laat de in de toelichting genoemde gemeenten nog tot uiterlijk 31 december in onzekerheid over de datum van de raadsverkiezingen. De leden van de SGP-fractie vragen om een toelichting waarom voor deze datum is gekozen. Zij veronderstellen dat het voor de hand ligt om de datum van indiening van de wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer uiterlijk 1 november 2009 te laten plaatsvinden. Een dergelijke datum biedt meer garanties dat er nog voldoende tijd beschikbaar is om de gewone verkiezingen voor te bereiden. Ook is er op die manier voor partijen nog een mogelijkheid om een verzoek tot registratie te doen als de verkiezingen in een in dit wetsvoorstel genoemde gemeente toch in maart 2010 worden gehouden.

Zoals aangegeven in antwoord op de in paragraaf 4 gestelde vragen, wordt het wetsvoorstel zo gewijzigd dat in artikel 1 de namen van alle gemeenten worden genoemd waarvoor een herindelingsadvies is vastgesteld, zodat de verkiezingen in al deze gemeenten worden uitgesteld. Hierdoor wordt het risico vermeden dat gemeenten alsnog worden geconfronteerd met zeer korte termijnen voorafgaand aan de verkiezingen. Dat betekent ook dat de door de leden van de SGP-fractie voorgestelde datum van indiening van de wetsvoorstellen vóór 1 november 2009 niet langer relevant is.

6. Alternatieve procedure

De leden van de SP-fractie hebben met enige verwondering kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij erkennen dat er problemen ontstaan op het moment dat een gemeentelijke herindeling plaatsvindt vlak na gemeenteraadsverkiezingen. In dat geval zouden in korte tijd tweemaal verkiezingen moeten worden georganiseerd. De oplossing die de regering kiest heeft bij deze leden echter vraagtekens opgeroepen. Zij zijn van mening dat met een herindeling de lokale democratie wordt opgeheven en de gemeente opgaat in een nieuwe democratische gemeenschap. Niet volksvertegenwoordigers, maar de bevolking zelf moet beslissen over het lot van de eigen democratie. Een manier waarop de inwoners van een gemeente zich kunnen uitspreken over de wenselijkheid van een herindeling is door het voornemen tot herindeling onderdeel te laten zijn van de verkiezingsstrijd. Met dit wetsvoorstel wordt gemeenten deze mogelijkheid ontnomen, zo constateren de leden van de SP-fractie. De zittende gemeenteraad, die het proces tot herindeling heeft ingezet, blijft aan tot na het moment dat het besluit is genomen. De kiezer wordt daarmee de kans ontnomen zich uit te spreken.

De regering stelt met dit wetsvoorstel snelheid van herindeling boven zorgvuldigheid. Een andere oplossing is volgens de aan het woord zijnde leden goed denkbaar. Zij zouden liever zien dat de verkiezingen in gemeenten waar het voornemen tot herindeling bestaat, gewoon doorgang vinden. Dan kunnen de politieke partijen die aan de verkiezingen deelnemen de bevolking overtuigen dat een herindeling nodig is, of juist niet. De nieuwe gemeenteraad kan vervolgens besluiten wel of niet met de herindeling door te gaan.

De herindeling zou dan wat deze leden betreft twee jaar na de verkiezing van de nieuwe gemeenteraad kunnen plaatsvinden. Dat biedt naar hun opvatting voldoende tijd om de procedure te doorlopen. Besloten zou kunnen worden dat de gemeenteraad die na de herindeling wordt gekozen, zes jaar in plaats van vier jaar blijft zitten. Bijkomend voordeel is

dat de nieuwe gemeenteraad meer tijd heeft om de nieuwe gemeente organisatorisch op orde te brengen. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit voorstel.

De leden van de SP-fractie stellen hier in feite een geheel nieuwe herindelingsprocedure voor, waarbij het zwaartepunt ligt bij de beoordeling van de lokale bevolking over het herindelingsvoorstel. Dit vergt een ingrijpende wijziging van de Wet algemene regels herindeling. Het kabinetsbeleid gaat uit van het bestuurlijk draagvlak in de betrokken gemeenteraden. Daarbij is het gemeentebestuur primair verantwoordelijk voor de wijze waarop de bevolking wordt betrokken bij de vaststelling van een herindelingsadvies. Ik zie dan ook geen aanleiding af te zien van dit wetsvoorstel en het voorstel van de leden van de SP-fractie over te nemen. Tot slot acht ik de kritiek, dat de regering met dit voorstel kiest voor snelheid in plaats van zorgvuldigheid, onterecht. De procedurevoorschriften zoals neergelegd in de Wet algemene regels herindeling en het Beleidskader gemeentelijke herindeling bieden een goed kader voor een zorgvuldig besluitvormingsproces.

7. Advisering

De leden van de SGP-fractie vragen of ook de Kiesraad over dit wetsvoorstel is geraadpleegd. Zo ja, wat was het oordeel van de Kiesraad?

In het advies van 2 maart 1995 stemde de Kiesraad in met de gedragslijn van de regering dat de zittingsduur van die gemeenteraden met acht maanden kan worden verlengd vanwege een komende herindeling. De Kiesraad gaf in het advies aan dat een beperkte verlenging van de zittingsduur van een gemeenteraad vanwege een mogelijke herindelingswet beter is dan het houden twee verkiezingen binnen één jaar. Omdat het voorliggende wetsvoorstel dezelfde strekking heeft en dezelfde termijnen hanteert als eerdere wetten waarbij de zittingsduur van de gemeenteraad is verlengd, is het voorliggende wetsvoorstel niet afzonderlijk aan de Kiesraad voorgelegd.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten