

Vergaderjaar 2013–2014

**33 681**

## **Verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2015 een wijziging van de gemeentelijke indeling wordt beoogd**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 26 september 2013

#### **1. Inleiding**

*De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en leggen de regering graag een paar vragen voor. Ook de leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij benadrukken er aan te hechten dat gemeentebesturen en politieke partijen in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid hebben over het al dan niet doorgaan van verkiezingen.*

*De leden van de fracties van de PvdA, de PVV, D66 en de SGP hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie steunen de inhoud ervan, maar hebben wel nog enkele vragen aan de regering. De leden van de D66-fractie steunen de intentie van het voorstel. De leden van de SGP-fractie steunen het voorstel voor zover het gaat om het uitstellen van de verkiezingen, maar hebben wel inhoudelijke vragen.*

*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 roept bij deze leden echter vraagtekens op. Zij willen een alternatief voorleggen.*

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de inbreng van de leden van de verschillende fracties en ik zal in het hierna volgende ingaan op hun vragen en opmerkingen. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

## 2. Algemene wettelijke regeling

*De leden van de VVD-fractie merken op dat ze het jammer vinden dat er geen sprake is van een algemene en structurele oplossing in de Wet arhi. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering niet eerder met een algemene regeling is gekomen. Deze leden vragen waarom de Tweede Kamer er nu wel op kan vertrouwen dat ver voor de reguliere raadsverkiezingen van 2018 een wetsvoorstel met een algemene regeling aan de Kamer wordt gestuurd. Zij vragen of zij nog in het parlementaire jaar 2013–2014 een voorstel met een algemene regeling tegemoet kunnen zien. De leden van de PVV-fractie willen graag weten waarom er geen wijziging van de Wet arhi wordt voorgesteld omdat dit de meest voor de hand liggende optie is en het produceren van extra (tijdelijke) wetten overbodig maakt. De leden van de CDA-fractie vragen op welke termijn de Kamer een wetsvoorstel dat voorziet in een algemene en structurele regeling in de Wet arhi tegemoet kan zien. De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij een termijn kan aangeven wanneer een algemene en structurele regeling in procedure gebracht kan worden. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het in de achterliggende vier jaren niet mogelijk is gebleken om met een algemener voorstel te komen. Deze leden willen graag weten waarom de regering niet het concrete voorstel van de Afdeling advisering van de Raad van State hebben overgenomen.*

Het verheugt de regering dat de leden van de aan het woord zijnde fracties een algemene, structurele regeling in de Wet arhi wensen. Dat is, zoals bekend, ook het streven van de regering. In het nader rapport en tijdens de parlementaire behandeling van de vorige uitstelwet is aangekondigd dat vóór de raadsverkiezingen van 2014 een voorstel voor een dergelijke regeling zou worden ingediend. Het is echter niet mogelijk gebleken tijdig een wijziging van de Wet arhi van die strekking voor te bereiden vanwege het feit dat de beperkte wetgevingscapaciteit voor herindeling nodig was voor de voorbereiding van concrete herindelingsvoorstellen, waaronder de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Om die reden is ervoor gekozen om nog éénmaal te werken met een verzamelvoorstel voor het uitstellen van raadsverkiezingen in verband met voorgenomen herindelingen. Het advies van de Raad van State bij onderhavig wetsvoorstel heeft daarin geen verandering gebracht, gelet op de voortvarende behandeling die van beide Kamers wordt verwacht om het onderhavige wetsvoorstel tijdig tot stand te brengen. Zoals in het nader rapport is overwogen, meent de regering dat onvoldoende recht zou worden gedaan aan de medewetgevende taak van beide Kamers, indien zij van beide Kamers zou verwachten dat zij in een zo snel tempo zouden beslissen over een structurele regeling in de Wet arhi die een einde maakt hun medebetrokkenheid bij het uitstellen van raadsverkiezingen in de toekomst. De regering meent dat beide Kamers de tijd moet worden gegund die zij zelf nodig achten om daarover een besluit te nemen en dat die besluitvorming niet onder de druk moet worden geplaatst van de deadline die geldt voor de besluitvorming over het onderhavige wetsvoorstel.

Ik verwacht het wetsvoorstel voor een algemene, structurele regeling in de Wet arhi in de loop van 2014 bij de Kamer in te dienen. Indiening in 2014 laat alle ruimte voor een zorgvuldige parlementaire behandeling, voordat de volgende raadsverkiezingen in 2018 plaatsvinden.

### 3. Alternatieve regeling

*De leden van de SP-fractie zijn van mening dat met een herindeling de lokale democratie wordt opgeheven en dat niet volksvertegenwoordigers maar de bevolking zelf moet beslissen over het lot van de eigen democratie. Een manier waarop de bevolking zich over wenselijkheid van een herindeling kan uitspreken is door het voornemen onderdeel te laten zijn van de verkiezingsstrijd. De aan het woord zijnde leden menen dat de gemeenten met dit wetsvoorstel deze mogelijkheid wordt ontnomen. Zij menen dat de regering met dit wetsvoorstel snelheid van herindeling boven zorgvuldigheid stelt. Een andere oplossing is volgens deze leden goed denkbaar. De voorgenomen herindeling moet inzet zijn van de reguliere raadsverkiezingen. Zo heeft de gemeente Nuenen het voornemen om gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen een raadplegend referendum te houden over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering de mening deelt dat op deze manier het beste recht wordt gedaan aan dit belangrijke democratische proces en het uitgangspunt van de regering dat herindelingsaanpakken van onderop dienen plaats te vinden? De herindeling zou vervolgens wat de leden van de SP 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. Graag horen deze leden hoe de regering hierover denkt.*

Allereerst is naar mijn mening enige relativering op zijn plaats bij de opmerking van de leden van de SP-fractie dat met een herindeling de lokale democratie wordt opgeheven. Het is een gemeente die wordt opgeheven, de lokale democratie blijft bestaan maar wordt op een andere schaal georganiseerd. Het is in ons staatsbestel de wetgever die daarover beslist (artikel 123 Grondwet) en daarbij alle in het geding zijnde belangen afweegt. In onze representatieve democratie kan de bevoegdheid van de wetgever om besluiten te nemen over de gemeentelijke indeling niet volledig afhankelijk worden gesteld van de opvatting van de bevolking over het al dan niet zelfstandig voortbestaan van een gemeente. De voorbereiding van besluiten door de wetgever is met de nodige procedurele waarborgen omgeven, zodat alle relevante belangen daarin aan bod kunnen komen. Deze procedureregels zijn neergelegd in de Wet arhi. Binnen de procedurele kaders van de Wet arhi is volop ruimte voor de inbreng van burgers, al dan niet met gebruikmaking van een raadplegend referendum of andere vormen van burgerraadpleging. Dat is aan de gemeenteraad om te beslissen. Een dergelijk referendum kan los van gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, maar ook tegelijkertijd, zoals het voorbeeld van de gemeente Nuenen laat zien. Dat alles laat onverlet dat als een wijziging van de gemeentelijke indeling plaatsvindt, tussentijdse raadsverkiezingen nodig zijn om ervoor te zorgen dat er een algemeen vertegenwoordigend orgaan is dat alle burgers in de nieuwe gemeente(n) representeert. Tot slot merk ik op dat de opmerkingen van de leden van de SP-fractie de strekking van onderhavig voorstel te boven gaan, omdat zij een wezenlijk andere benadering inhouden van het herindelingsproces en de rol van de bevolking daarin, dan thans in ons stelsel is geregeld en wordt geïmplementeerd. Ik meen dan ook dat een discussie hierover beter bij een andere gelegenheid kan worden gevoerd dan bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel dat ziet op het uitstel van raadsverkiezingen voor gemeenten waarvoor wijziging van de gemeentelijke herindeling met ingang van 1 januari 2015 wordt beoogd.

#### **4. Formulering en tijdstip van indiening van het wetsvoorstel**

*De leden van de VVD-fractie vernemen graag van de regering waarom de neutralere formuleringen uit het aangenomen amendement-Van der Staaij (32 048, nr. 8) niet in dit wetsvoorstel worden gebezigd.*

Alvorens deze vraag van de leden van de VVD-fractie te beantwoorden is het wenselijk aan te geven waarop de bedoelde verschillen betrekking hebben. Zij betreffen allereerst het gebruik van de formulering »waarvoor een wijziging van de gemeentelijke indeling (...) wordt beoogd« in het opschrift en «wordt voorgenomen» in de considerans van het wetsvoorstel, dat door het aangenomen amendement-Van der Staaij respectievelijk werd gewijzigd in «waarvoor een wijziging van de gemeentelijke indeling (...) in voorbereiding is en «waarvoor op korte termijn besluitvorming ten aanzien van de gemeentelijk herindeling te verwachten is». Ook werd het begrip «herindelingsgemeente» in de vorige uitstelwet door het amendement aangepast. De term herindelingsgemeente zou te veel vooruitlopen op de besluitvorming door de Kamer op de herindelingsvoorstellen, die voorstellen moeten nog worden ingediend en de besluitvorming daarover nog moet plaatsvinden.

Er bestaat materieel gezien geen verschil in betekenis tussen de hierboven verschillende gebezigde terminologieën. Dit wetsvoorstel neemt door de gehanteerde terminologie geen enkel voorschot op de inhoudelijke beoordeling van de nog in te dienen herindelingsvoorstellen. Door het indienen van een wetsvoorstel komt in algemeen zinnig immers tot uitdrukking dat de regering een bepaald doel beoogt. Of dat voornemen ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt hangt vervolgens af van het gemeen overleg met de Staten-Generaal. Deze terminologie sluit derhalve aan bij de gebruikelijke gang van zaken in de wetgevingsprocedure.

*De leden van de SGP-fractie vragen of overwogen is het wetsvoorstel eerder bij de Tweede Kamer in te dienen. Ook ontvangen deze leden graag nadere informatie over de planning van de indiening van de aangekondigde voorstellen.*

Zoals in paragraaf twee van deze nota naar aanleiding van het verslag al uit een is gezet houdt de eenmalige keuze om een aparte uitstelwet in te dienen verband met de inzet van capaciteit voor verschillende regeringsvoornemens op het gebied van de bestuurlijke inrichting. Bij de planning van dit wetsvoorstel is vervolgens gekeken naar het tijdschema van de uitstelwet van 2009. Hoewel het onderhavige wetsvoorstel eerder bij de Kamers is ingediend dan de uitstelwet in 2009 blijft de planning van dit wetsvoorstel natuurlijk relatief kort. Vanwege de bereidheid en welwillendheid die beide Kamers altijd hebben getoond om deze uitstelwetten voortvarend te behandelen heeft deze relatieve korte periode waarin de wetgeving tot stand komt echter nooit tot problemen geleid. Deze bereidheid, het feit dat het onderhavige wetsvoorstel niet vooruitloopt op de inhoudelijke beoordeling van de herindelingsvoorstellen en nu met het onderhavige wetsvoorstel geen nieuwe systematiek of een van de vorige uitstelwet afwijkend wetsvoorstel is ingediend, zijn bepalend geweest voor de beslissing voor het tijdschema van het onderhavige wetsvoorstel.

De regering verwacht de aangekondigde herindelingswetsvoorstellen uiterlijk 1 december in te dienen bij de Kamer. De voorbereiding van deze wetsvoorstellen ligt op schema.

## **5. Toepassingsbereik van de wet**

*De leden van de fracties van de VVD en SGP ontvangen graag een reactie van de regering waarom er niet voor is gekozen om in de wet expliciet de namen van alle gemeenten waarvoor een herindelingsadvies is ontvangen op te nemen. De leden van de SGP-fractie willen tevens een verduidelijking van de regering voor deze keuze en de maatregelen te vermelden indien er geen reden is tot uitstel van de verkiezingen en vragen de regering om de namen van de gemeenten op te nemen in artikel 1, zoals de regering heeft gedaan tijdens de behandeling van het gelijksoortige wetsvoorstel in 2009.*

De – abstracte – systematiek in artikel 1 van dit wetsvoorstel houdt in dat voor de vraag of een gemeente onder de reikwijdte van het artikel valt, bepalend is of de gemeente wordt genoemd in een wetsvoorstel tot wijziging van de gemeentelijke indeling dat in het tijdvak van 1 oktober tot 31 december 2013 bij de Kamer wordt ingediend. Deze systematiek is de opmaat naar een algemene en structurele regeling in de Wet arhi die uitstelwetten als deze overbodig maakt, en voorziet in een stelsel waarin de namen van een concrete gemeenten niet langer hoeven te worden genoemd. Het alsnog opnemen van de gemeentenamen in dit wetsvoorstel voorafgaand aan het indienen van de herindelingsvoorstellen betekent dat op deze systematiek wordt teruggekomen. Bovendien zou in het – theoretische – geval dat een van de aangekondigde herindelingsvoorstellen toch niet bij de Kamer zou worden ingediend, het onwenselijke effect zijn dat in de desbetreffende gemeenten toch de reguliere raadsverkiezingen zouden moeten worden overgeslagen.

## **6. Voorbehoud ten aanzien van nieuwe herindelingen**

*De leden van de VVD- en de SGP-fractie benadrukken dat zij zich bij het onderhavige wetsvoorstel niet uitspreken over de eventuele wetsvoorstellen inzake wijziging van de gemeentelijke indeling die zullen worden ingediend. Hun standpunt bepalen zij bij de behandeling van die eventuele wetsvoorstellen en willen dit wetsvoorstel alleen beschouwen met als doel het bieden van duidelijkheid over de datum van verkiezingen. Ook willen de leden van de SGP-fractie graag van de regering vernemen wat de verwachtingen van de regering zijn ten aanzien van de wenselijkheid en de haalbaarheid van gemeentelijke herindeling voor de gemeenten die in de toelichting worden genoemd. Kan de regering al een indicatie geven of het de verwachting is dat wetsvoorstellen tot herindeling van de in de toelichting genoemde gemeenten ook daadwerkelijk worden ingediend?*

De regering is zich er ten volle van bewust dat de fracties de aangekondigde herindelingsvoorstellen op hun eigen waarde zullen beoordelen. Door in te stemmen met het voorliggende wetsvoorstel wordt op geen enkele wijze vooruitgelopen ten aanzien van de besluitvorming met betrekking tot de herindelingsvoorstellen. Daar doet de onderhavige, meer abstracte systematiek niet aan af. Dit wetsvoorstel strekt er uitsluitend toe de verkiezingen uit in de gemeenten waarin blijkens een tussen 1 oktober en 31 december van dit jaar ingediend wetsvoorstel een herindeling wordt beoogd.

Alle in de memorie van toelichting genoemde wetsvoorstellen zullen worden ingediend. Daaruit mogen de leden van de SGP-fractie afleiden dat de regering de herindelingen wenselijk en haalbaar acht.

## **7. Artikelsgewijs**

*De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het geen aanbeveling verdient ook vergelijkbare wetten die nog van kracht zijn met betrekking tot onder andere gemeenten in Zeeland, Limburg, Gelderland en Zuid-Holland in te trekken.*

De zogeheten uitstelwetten die in het verleden (voor 2009) gelijktijdig met een herindelingsvoorstel werden ingediend kenden in tegenstelling tot het onderhavige wetsvoorstel en de uitstelwet van 9 november 2009 geen vervaldatum. De leden van de SGP-fractie hebben gelijk dat deze uitstelwetten kunnen en zullen worden ingetrokken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk