

Zitting 1980–1981

16 405

Algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling (Wet algemene regelen gemeentelijke indeling)

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 9 april 1981

De vaste commissie voor binnenlandse zaken¹, met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp belast, heeft de eer daarover als volgt voorlopig verslag uit te brengen.

Bij de opstelling van dit verslag heeft de commissie dankbaar gebruik gemaakt van de commentaren op het wetsontwerp, haar toegezonden door het Interprovinciaal Overleg voor vraagstukken van bestuurlijke organisatie (bij brief van 11 december 1980) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (bij brief van 16 december 1980). Deze commentaren liggen op het secretariaat van de commissie ter inzage.

Algemene beschouwingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden, ondanks kritiek op onderdelen, met instemming van het wetsontwerp kennis genomen. Sinds jaar en dag, zo brachten zij in herinnering, hebben zij voor een goed voorbereide en systematische herindeling van gemeenten bepleit. Daartoe behoort zeker ook een voor alle herindelingen geldende regeling van bestuurlijke en administratieve gevolgen. De behandeling van afzonderlijke herindelingsvoorstellen behoeft daarmee dan niet langer te worden belast.

Ook waardeerden deze leden het, dat in het wetsontwerp althans een poging wordt gedaan de financiële problemen op te lossen welke nogal eens uit herindelingen voortvloeien. Zij dachten daarbij met name aan het voor rijksrekening nemen van de wachtgelden van wethouders en van personeel van gemeenschappelijke regelingen (artikelen 36 en 37), en aan de nieuwe mogelijkheid het ontslag van ambtenaren als gevolg van een herindeling gedurende twee jaar op te schorten (artikel 31, zevende en achtste lid).

In het algemeen vroegen deze leden nog eens de aandacht van de regering voor de nadelige financiële gevolgen die, zij het meestal tijdelijk, niet zelden aan een gemeentelijke herindeling verbonden zijn. De ervaring heeft geleerd hoe ongewenst het is dat nieuw ingedeelde gemeenten met een financieel tekort beginnen of als een gevolg van optredende overgangs- en frictiekosten een financiële achterstand oplopen. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wijst in haar commentaar nog eens met klem op deze problemen.

Extra kosten zijn vaak gemoeid, zo betoogden deze leden, aan het voorzien in een passende huisvesting voor het ambtelijk apparaat van de nieuwe gemeente. Dikwijls is geen der bestaande gemeentehuizen groot genoeg

¹ Samenstelling: Abma (SGP), Schakel (CDA), Van Thijn (PvdA), Bremen (CDA), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), ondervoorzitter, Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), Evenhuis (VVD), Rienks (PvdA), voorzitter, Jacobse (VVD), Schaapman (PvdA), Lauxtermann (VVD), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Hennekam (CDA), Van den Anker (PvdA), Buurmeijer (PvdA), Mateman (CDA) en Van der Burg (CDA).

om alle ambtenaren van de nieuwe gemeente te huisvesten. Men staat dan voor de keuze om of noodvoorzieningen tot stand te brengen, of over te gaan tot nieuwbouw, waar echter vaak geen geld voor is.

Ook is de regeling ter tegemoetkoming in de extra kosten van een nieuwe administratie niet altijd toereikend. Het is een goede zaak dat na een herindeling ambtenaren nog twee jaar ten laste van 's rijks kas in dienst kunnen worden gehouden, maar er zal niet altijd «overtollig» personeel zijn, en ook als het er is zal dit personeel niet altijd bereid zijn twee jaar langer te blijven. Extra kosten zijn dan toch onvermijdelijk. Ook kunnen frictiekosten voortvloeien uit het inroepen van tijdelijke bijstand, bij voorbeeld van een organisatiebureau, of uit het voorzien in extra apparatuur, bij voorbeeld het gebruik van een computer.

Mede om deze redenen heeft het IPO bepleit bij samenvoeging van gemeenten de nieuw gevormde gemeenten gedurende een overgangperiode in het genot te laten van het totaal aan vaste bedragen (artikel 7, tweede lid sub g, van de Financiële Verhoudingswet). De pas geïntroduceerde nieuwe verfijningsregeling komt hieraan slechts ten dele tegemoet. Die regeling heeft tot gevolg dat de lagere uitkering uit het Gemeentefonds, voor zover veroorzaakt door mutaties in de onderdelen «vast bedrag per gemeente» en «schaalbedrag per inwoner», pas na vijf jaar zal worden bereikt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden om al deze redenen veel belang te hechten aan de beleidsconclusies die de regering zal verbinden aan de bevindingen van de Werkgroep Startpremie. Wanneer zal deze werkgroep haar werkzaamheden voltooien, en wanneer zullen de beheerders van het Gemeentefonds vervolgens hun beleidsconclusies trekken? Bij deze vragen sloten de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. zich aan.

In het algemeen pleitten de leden van de P.v.d.A.-fractie nog eens voor een goede regeling ten aanzien van de frictiekosten, opdat financiële complicaties een systematische streeksgewijze gemeentelijke herindeling niet langer extra zullen bemoeilijken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren niet geheel en al overtuigd door de argumenten die de regering bezigt voor haar afwijzing van bestuurscommissies ter voorbereiding van gemeentelijke herindelingen. Instelling van zo'n bestuurscommissie kan inderdaad een beknotting van de gemeentelijke beleidsvrijheid tot gevolg hebben wanneer zij gaat fungeren als een los van de gemeenten staand bevoegd gezag, maar onvermijdelijk is dat niet. Veel zal hier afhangen van de bereidheid van de zijde van de bestuurscommissie om de betrokken raden steeds zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken.

Ten slotte vroegen deze leden – zoals ook de VNG in haar commentaar – waarom de regering een bestuurscommissie wél gewenst en zelfs noodzakelijk acht bij een provinciale herindeling, doch niet bij een gemeentelijke.

Ook de leden van de C.D.A.-fractie hadden wat de hoofdzaken betreft met instemming van het wetsontwerp kennisgenomen. Zij onderschreven de opvatting van de regering dat er uit een oogpunt van rechtsgelijkheid geen verschil behoort te bestaan in de gevolgen van gemeentelijke herindelingen.

Naar mag worden aangenomen, aldus deze leden, zal de nieuwe Grondwet een bepaling bevatten die mogelijk maakt dat de wetgever de bevoegdheid tot wijziging van gemeentelijke grenzen delegeert, in het bijzonder wanneer het om wijzigingen van ondergeschikte betekenis gaat. Moet de thans voorliggende regeling, zo zij het Staatsblad bereikt, straks aan een alud gewijzigde Grondwet worden aangepast?

De leden van de C.D.A.-fractie hadden begrip voor de bezwaren die de memorie van toelichting opsomt tegen de instelling van bestuurscommissies. Wel vroegen ook zij, waarom een dergelijke bestuurscommissie dan wél voorzien is in het voorontwerp van wet tot splitsing van de provincie Zuid-Holland. Ook zouden zij gaarne vernemen hoe dan voorzien zal worden in de in de memorie van toelichting gesignaleerde behoefte aan overlegstructuren.

De hier aan het woord zijnde leden – en de leden van de V.V.D.-fractie slo-ten zich daarbij aan – vroegen ten slotte of naar het oordeel van de regering in het wetsontwerp geen algemene regeling behoort te worden opgenomen die moet voorkomen dat een nieuw gevormde gemeente als gevolg van her-indeling in een ongunstiger financiële situatie komt te verkeren dan de op-geheven gemeente.

De leden, behorende tot de fractie van de V.V.D., hadden in het algemeen met waardering van het wetsontwerp kennisgenomen. Hoewel verscheide-
ne der opgenomen bepalingen in de praktijk reeds standaardbepalingen zijn in herindelingswetten, zijn ook duidelijke verbeteringen te signaleren, met name waar het gaat om de regels inzake het personeelsbeleid.

Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vroegen deze leden, waarom de regering de algemene regels voor gemeentelijke herindelingen in een afzonderlijke wet wil vastleggen en zij deze niet opneemt in de wet die ook overigens de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van gemeen-
tebesturen regelt: de Gemeentewet. Bij deze vraag sloten de leden van de P.v.d.A.-fractie zich aan.

Ook merkten de leden van de V.V.D.-fractie op, te voelen voor de sugges-
tie van het Interprovinciaal Overleg in zijn commentaar op het wetsontwerp dat de raden van nieuwe gemeenten gedurende een bepaalde periode be-
voegd zouden moeten blijven de naam van hun gemeente te wijzigen. De in de herindelingswetten op te nemen namen zouden dan een voorlopig karak-
ter krijgen. Is de minister bereid deze suggestie van het IPO te volgen?

Zowel de leden van de P.v.d.A.- als die van de C.D.A.-fractie vroegen het oordeel van de regering over de suggestie van de VNG om herindelings-
voorstellen in de toekomst vergezeld te doen gaan van een nauwkeurige plankaart. Met de VNG waren deze leden van oordeel dat met behulp daar-
van niet alleen de betrokken gemeentebesturen, maar ook de burgers zich van de aanvang af een duidelijk beeld zullen kunnen vormen van de voor-
gestelde herindeling.

Artikelen

Artikel 2

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden problemen met de voorgestelde omschrijving van de «datum van herindeling» als: de eerste dag van het ka-
lenderjaar volgende op het tijdstip van inwerkingtreding van de herinde-
lingswet. Op zichzelf is het al ingewikkeld dat onderscheid gemaakt moet worden tussen de datum van plaatsing van de wet in het Staatsblad, de da-
tum van inwerkingtreding van de wet, en de datum van herindeling.

Deze leden gaven toe dat de eerste januari van enig jaar als datum van herindeling een aantal voordelen heeft. Daar staat evenwel het een en ander tegenover. Een gemeentelijke herindelingsprocedure is gewoonlijk een langdurige zaak. Met de voorprocedure erbij gaat daar al spoedig vier tot vijf jaar mee heen. Een feit is ook dat gedurende die tijd bestuurlijke spanningen ontstaan en/of toenemen. Het is daarom uiterst gewenst dat een herindeling zo spoedig als maar verantwoord is ingaat. Inachtneming van 1 januari als vaste datum zal in de praktijk meestal betekenen dat de overgangperiode of te kort, of te lang is. In al die gevallen zal men moeten kiezen tussen opne-
ming van een andere ingangsdatum in de concrete herindelingswet of het volgen van de algemene wet. Gebeurt het eerste meer dan alleen bij wijze van uitzondering, dan heeft een algemene bepaling als de thans voorgestel-
de geen zin.

Voorts begrepen deze leden niet hoe de regering kan stellen dat nimmer meer dan één kalenderjaar zal behoeven te verlopen tussen de datum van inwerkingtreding van de wet en de datum van herindeling, welke op 1 janu-

ari wordt gefixeerd. De na behandeling in de Eerste Kamer nog beschikbare tijd zal dan vaak of te kort zijn (bij voorbeeld minder dan zes maanden), of langer dan een jaar (bij voorbeeld datum Staatsblad 1 oktober 1981, datum van herindeling 1 januari 1982 of 1 januari 1983).

Om al deze redenen waren de leden van de P.v.d.A.-fractie voorshands van mening, dat het de voorkeur verdient in de herindelingswet zelf ook de datum van herindeling te bepalen.

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. vroegen, waarom de regering zich voorneemt de inwerkingtreding van herindelingswetten bij KB te regelen in plaats van in die wetten zelf.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden in het bijzonder nog weten, in hoeverre de zinsnede bovenaan blz. 5 van de memorie van toelichting («dat van geval tot geval bezien kan worden of de datum van herindeling op 1 januari van het eerstvolgende of van het daaropvolgende jaar moet vallen») te rijmen valt met de begripsomschrijving in artikel 1 onder c.

Artikel 3

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen waarom het eerste lid van dit artikel spreekt over «het bevoegde gezag» van een nieuwe gemeente, en het tweede lid over «het bestuur» daarvan.

Artikel 8

De leden van de V.V.D.-fractie hadden hier een opmerking van uitsluitend taalkundige aard. Zij meenden dat bij vervanging van het woordje «zomede» door «en» de bepaling beter leesbaar en ook duidelijker zou zijn.

Artikel 14

Evenals het Interprovinciaal Overleg in zijn eerderevermeld commentaar zouden de leden van de C.D.A.-fractie een nadere toelichting op prijs stellen op de reikwijdte van de hier opgenomen bepalingen. Zou de minister in het bijzonder de relatie tussen lid 2 («grotendeels») en lid 4 («voor zoveel nodig») willen verduidelijken?

Artikel 16

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten de bezwaren van de VNG in haar commentaar tegen de regeling van de z.g. extraterritoriale rechten gerechtvaardigd. De regeling in dit artikel en de toelichting daarop maken niet duidelijk wat er gebeurt met goederen van een gemeente, gelegen buiten haar eigen grondgebied, wanneer deze gemeente enig gebied afstaat maar overigens blijft bestaan.

De leden van de C.D.A.-fractie zagen gaarne in het algemeen verduidelijkt wat er geschiedt met rechten en verplichtingen, betrekking hebbend op een bepaald naar een andere gemeente overgaand gebied, terwijl de oude gemeente blijft bestaan. Voorts kwam het deze leden als een discrepantie voor, dat in de toelichting wordt gesproken over «eigendommen» van op te heffen gemeenten, terwijl het tweede lid van dit artikel betrekking heeft op «alle rechten en verplichtingen» van een gemeente. Wil de minister dit nader toelichten?

De leden van de V.V.D.-fractie stelden een vraag in dezelfde richting. Huns inziens wekt de memorie van toelichting op dit artikel de indruk, dat met name het tweede lid betrekking heeft op de op te heffen gemeenten. Ook de VNG vat de regeling kennelijk zo op. De aan het woord zijnde leden meenden evenwel dat de bepaling niet uitsluitend voor op te heffen gemeenten bedoeld is. Wil de minister voor een goed begrip van de ontworpen regeling de draagwijdte van deze bepaling verduidelijken?

Artikel 17

Naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie zijn ook de bezwaren van de VNG tegen het tweede lid van dit artikel niet zonder grond. Waarom is na een herindeling ministeriële goedkeuring nodig voor een regeling betreffende het voorzieningsgebied van nutsbedrijven, terwijl een regeling van het voorzieningsgebied onder normale omstandigheden – dus niet na een herindeling – die goedkeuring niet behoeft?

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. sloten zich bij deze vraag aan.

De leden van de V.V.D.-fractie voegden daaraan de vraag toe, waarom in het derde en het vierde lid van dit artikel de provinciale besturen niet worden aangewezen om desgevraagd de daar bedoelde nadere regeling vast te stellen.

Artikel 19

De leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne verduidelijkt zien, hoe de bevoegdheden van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders in respectievelijk het eerste en het derde lid zich tot elkaar verhouden.

Artikel 27

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen het oordeel van de minister over de suggestie van het Interprovinciaal Overleg om in het eerste lid een peildatum op te nemen, waarbij te denken ware aan de datum van inwerkingtreding van de herindelingswet.

Artikel 34

De leden van de fracties van P.v.d.A. en C.D.A. vroegen het oordeel van de minister over de suggestie van de VNG om ook de wachtgelden voor rijksrekening te nemen van personeel dat al vóór de herindelingsdatum met ontslag gaat door samenvoeging van diensten in een voorbereidende fase. In het eerste lid zouden dan de woorden «ten gevolge van» dienen te worden vervangen door «in verband met».

Artikel 36

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden behoefte aan verduidelijking van hetgeen in de memorie van toelichting wordt opgemerkt over de uitkeringen aan wethouders van bij een herindelingswet opgeheven gemeenten, in het bijzonder van de mededeling van de minister «dat de vergoeding van rijkswege van de betrokken uitkeringen niet verder kan gaan dan met de eigen parlementaire verantwoordelijkheid van de Regering in overeenstemming is te brengen». Welke uitkeringen komen nu wel, en welke niet voor vergoeding door het rijk in aanmerking?

De leden van de C.D.A.-fractie sloten zich bij deze vraag aan, daarbij verwijzend naar de opmerkingen in het commentaar van de VNG. Zij vroegen welke nadere regels de minister hier denkt te stellen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden uit het nader rapport van de minister aan de Koningin begrepen, dat de vergoeding uit 's rijks kas «nimmer meer kan bedragen dan een vast breukdeel van het totaal der uitkeringen, waarbij de teller wordt bepaald door het aantal verloren gegane wethouderszetels en de noemer door het aantal voormalige wethouderszetels». Deze regeling heeft het voordeel van de duidelijkheid, al kan zij in sommige gevallen nogal globaal uitvallen. Verdient het overigens niet de voorkeur, al dus deze leden, de geciteerde formulering in de tekst van het artikel te verwerken?

Terzijde vroegen deze leden, wat in de memorie van toelichting wordt bedoeld met «de eigen parlementaire verantwoordelijkheid van de Regering».

Artikel 48

De leden van de V.V.D.-fractie, die bij de openbare beraadslaging over het wetsontwerp tot uitbreiding van Purmerend de in de memorie van toelichting op blz. 19 gereleveerde vraag hadden gesteld, achtten het antwoord daarop in deze memorie redelijk. Wel vroegen zij, of het geen aanbeveling verdient voor alle duidelijkheid in dit artikel te vermelden dat, indien daartoe aanleiding bestaat, op de voet van artikel 4 van de Wet op het notarisambt een KB tot nadere regeling van de standplaatsaanduiding zal worden uitgevaardigd.

Artikel 51

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen, hoe de bevoegdheid van de Kroon tot het stellen van nadere regels als bedoeld in het derde lid, te rijmen valt met het streven naar decentralisatie van bevoegdheden.

De leden van de V.V.D.-fractie sloten zich, verwijzend naar de opmerkingen van VNG en IPO ter zake, bij deze vraag aan. Zij bepleitten schrapping van het derde lid. Mocht de regering daartoe niet bereid zijn, dan zouden zij in elk geval enig inzicht willen hebben in de inhoud van een eventuele algemene maatregel van bestuur op grond van dit lid.

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen of de bevorderende taak van gedeputeerde staten, bedoeld in het tweede lid, niet stringenter geformuleerd dient te worden teneinde een tijdig overleg tussen de gemeentebesturen over de te treffen voorzieningen te bewerkstelligen.

Ook vroegen deze leden of de strekking van dit artikel, voor zover het de voorbereiding van de overgang van ambtenaren betreft, niet te beperkt is nu uitsluitend voorzieningen genoemd worden die op de voorbereiding van de overgang betrekking hebben, en niet voorzieningen die de overgang zelf betreffen.

Artikel 52

De leden van de V.V.D.-fractie betwijfelden of opnemng van dit artikel aanbeveling verdient nu de Grondwet het al dan niet instellen van commissies ex artikel 61–64e Gemeentewet aan de gemeentebesturen overlaat. Mocht de in de memorie van toelichting bedoelde grondwetswijziging tot stand komen, dan kunnen in daarvoor in aanmerking komende gevallen in de herindelingswet altijd nog bepalingen betreffende binnengemeentelijke decentralisatie worden opgenomen.

Artikel 54

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten de citeertitel van de wet misleidend. Het wetsontwerp behelst niet alle regels voor de gemeentelijke indeling, maar slechts de algemene regels bij *wijziging* van de gemeentelijke indeling. Dit dient dan ook in de citeertitel tot uiting te komen.

De voorzitter van de commissie,
Rienks

De griffier van de commissie,
Mulder