

Zitting 1981-1982

16 405**Algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling (Wet algemene regelen gemeentelijke indeling)****Nr. 5****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 2 juni 1982

Niet zonder voldoening heb ik kennis genomen van de brede instemming die het onderhavige wetsontwerp in de Kamer blijkt te hebben gevonden. In het bijzonder verheugt mij de bijval met de verbeteringen ten opzichte van weleer gebruikelijke bepalingen waarvan het voorlopig verslag in- of expliciet getuigt. Uit deze eensgezindheid in de hoofdzaken put ik het vertrouwen dat ook op de punten waarover nu nog onduidelijkheid of verschil van inzicht lijkt te bestaan, overeenstemming zal kunnen worden bereikt. In het hierna volgende wil ik in elk geval een ernstige poging daartoe wagen.

Algemene beschouwingen

Van de bijval waarop ik zoëven doelde, getuigen de leden van de P.v.d.A.-fractie reeds bij de aanvang van de algemene beschouwingen, waarbij zij onder meer verwijzen naar het voor rijksrekening nemen van uitkeringen aan voormalige wethouders en van wachtgelden van personeel van gemeenschappelijke regelingen (artikelen 36 en 37) en de mogelijkheid het ontslag van ambtenaren voor ten hoogste twee jaar op te schorten (artikel 31, zevende en achtste lid). Even verderop noemen zij het, kennelijk doelend op die laatste mogelijkheid, een goede zaak dat na een herindeling ambtenaren nog twee jaar ten laste van s' Rijks kas in dienst kunnen worden gehouden, maar zo zou ik het toch liever niet geformuleerd willen zien. Daarin zou immers gelezen kunnen worden dat het salaris van de ambtenaren wier ontslag is opgeschort, voor rijksrekening zou komen. Dat kan uiteraard niet de strekking van de regeling zijn; de desbetreffende bepaling houdt slechts in dat ook het wachtgeld van ambtenaren wier ontslag voor maximaal twee jaar is opgeschort, voor rekening van het Rijk komt. Ik hoop hiermee mogelijk misverstand te hebben voorkomen.

Intussen hebben de hier bedoelde leden nog eens de aandacht van de Regering gevraagd voor de nadelige financiële gevolgen die, zij het meestal tijdelijk, niet zelden aan een gemeentelijke herindeling verbonden zijn. De ervaring heeft geleerd, zo zeggen deze leden met verwijzing naar het commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, hoe ongewenst het is dat nieuw ingedeelde gemeenten met een financieel tekort beginnen of als gevolg van overgangs- en frictiekosten een financiële achterstand oplopen. De leden van de C.D.A.-fractie, daarin bijgevallen

door die van de V.V.D.-fractie, doelen, als ik het goed zie, op hetzelfde wanneer zij vragen of er geen algemene regeling moet worden opgenomen om te voorkomen dat een nieuw gevormde gemeente door herindeling in een ongunstiger financiële situatie komt te verkeren dan de opgeheven gemeenten. Voor zover een situatie als hier gesignaleerd zich bij en als gevolg van een gemeentelijke herindeling zou voordoen, kan ik de aan het woord zijnde leden slechts bijvallen wanneer zij die als ongewenst ken- schetsen. Ik moet daarbij echter allereerst opmerken dat nieuw gevormde gemeenten nimmer met een financieel tekort beginnen. Wel kan het natuurlijk voorkomen dat de financiële positie van één of meer van de samen te voegen gemeenten vóór de herindeling tot een beroep op artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1960 heeft geroepen. Van de bestuurlijke reconstructie mag in beginsel ook een verbetering van de financiële situatie, of in elk geval van de voorwaarden voor een gezonde financiële situatie worden verwacht, zodat het niet voor de hand ligt de extra steun die op grond van genoemd artikel werd genoten, zonder meer te continueren. Anderzijds mogen van een gemeentelijke herindeling ook weer geen onmiddellijke wonderen worden verwacht, zodat het denkbaar is dat het wegvallen van die extra steun in sommige gevallen zeker aanvankelijk nog onvoldoende met de normale middelen kan worden opgevangen. Zo laat het zich verklaren dat soms ook na een herindeling toch nog een beroep op artikel 12 moet worden gedaan. De gronden voor zulk een beroep moeten dan echter worden getoetst aan de nieuwe situatie.

Ook kan het voorkomen dat een bij een herindeling gevormde gemeente als gevolg van de – objectieve – systematiek van de FV-wet minder midde- len uit het Gemeentefonds toebedeeld krijgt dan de gemeenten waaruit zij is samengesteld, vóór de herindeling gezamenlijk ontvingen. Hoewel de effecten van dat systeem op zich zelf natuurlijk niet beslissend mogen zijn voor de opzet van een gemeentelijke herindeling, zou het onverstandig zijn die uitkomsten daarbij in het geheel niet te laten meewegen. In de praktijk vindt die weging dan ook wel degelijk plaats. Overigens dient in dit verband te worden bedacht dat de toedeling van middelen uit genoemd fonds voor nieuwe gemeenten niet anders wordt berekend dan voor daarmee vergelijkbare bestaande gemeenten. Niettemin laat zich denken dat die eventuele terugval niet aanstonds wordt gecompenseerd door de uit de herindeling voortvloeiende besparing op de bestuurskosten. In die zin kan een herindeling enige pijn veroorzaken. Ten einde die pijn te verzachten is besloten tot een Verfiyningsregeling wijziging gemeentelijke indeling¹, waarbij de teruggang niet aanstonds in zijn volle omvang optreedt maar het verschil in inkomsten geleidelijk in een periode van vijf jaar wordt afgebouwd.

Gelet op het feit dat het hier duidelijk gaat om overgangsproblematiek, kan ik het Interprovinciaal Overleg geenszins volgen in zijn pleidooi voor het gedurende een zekere periode volledig handhaven van het totaal aan vaste bedragen ex artikel 7, tweede lid, sub g, van de FV-wet. Ervan afgezien dat een dergelijke regeling nu juist het karakter van een gewen- ningsmaatregel zou ontberen, meen ik dat zij een zekere onbillijkheid zou inhouden tegenover al die andere gemeenten die het, in dezelfde omstan- digheden verkerend, met de normale krachtens de FV-wet beschikbaar komende middelen moeten doen.

Iets anders is dat een gemeentelijke herindeling, zoals elke reorganisatie, tijdelijk tot een extra inzet aan personele en financiële capaciteit zal nopen. De leden van de P.v.d.A.-fractie noemen een aantal van die zogeheten frictiekosten en wijzen in dit verband ook op de huisvestingsproblematiek. Het is met name deze laatste problematiek waarop de Werkgroep Startpremie thans haar aandacht gevestigd heeft. Ik verwacht – en hierbij richt ik mij ook weer tot de leden van de C.D.A.- en de V.V.D.-fractie, die daarnaar eveneens hebben gevraagd – dat zij mij binnen afzienbare tijd en in elk geval vóór de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel over haar bevindingen ter zake zal kunnen rapporteren. Het moge duidelijk

¹ Besluit van 1 mei 1981 tot vaststelling van de verfiyning algemene uitkering wijziging gemeentelijke indeling, Stb. 268.

zijn dat ik mij eerst een beeld omtrent de betekenis van de hiermee samenhangende vraagstukken in het geheel van een gemeentelijke herindeling moet hebben kunnen vormen alvorens aan een afweging van het belang van deze materie tegenover de vele andere belangen voor welke behartiging de Regering verantwoordelijkheid draagt, toe te komen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie geven blijk niet geheel en al overtuigd te zijn door de argumenten die de Regering bezigt voor haar afwijzing van bestuurscommissies ter voorbereiding van gemeentelijke herindeling. Ter wille van de helderheid van de discussie zou ik er in dit verband allereerst op willen wijzen dat aan het woord «bestuurscommissie» tweeërlei uitleg kan worden gegeven. Met name van de zijde van de gemeenten is er in het overleg ter voorbereiding van het onderhavige wetsontwerp aanvankelijk nog al aangedrongen op de introductie van een dergelijk instituut als een tijdelijk bevoegd gezag. Op grond van zowel principiële als praktische overwegingen moet die gedachte mijns inziens worden verworpen. Bij een tijdelijk bevoegd gezag gaat het i.c. om een orgaan dat geroepen is bindende beslissingen te nemen, evenwel zonder publiekrechtelijke verantwoordingsplicht. Ik vind dat een afwijking van het in ons land bestaande rechtsstelsel die alleen door dringende omstandigheden gerechtvaardigd zou kunnen worden. Zo'n situatie acht ik bij gemeentelijke herindeling allerminst aanwezig. De aan het woord zijnde leden achten een hierin gelegen beknutting van de gemeentelijke beleidsvrijheid evenwel niet onvermijdelijk; veel zal, zo stellen zij, afhangen van de bereidheid van de zijde van de bestuurscommissie om de betrokken raden steeds zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken. Ik meen daarentegen dat het meer of minder democratisch functioneren van een dergelijke commissie niet afhankelijk behoort te zijn van haar bereidheid tot regelmatige raadpleging van de gekozen organen. Maar overigens herinner ik eraan dat die gekozen organen ook niet de nieuwe bestuurlijke eenheid representeren die met de consequenties van de desbetreffende besluitvorming te maken krijgt. In verband hiermee is wel gesuggereerd de krachtens de herindelingswet gekozen raadsleden voorafgaand aan de datum van herindeling als zodanig te laten functioneren. Ook al zou hieraan een staatsrechtelijke mouw te passen zijn, dan moet ik er toch op wijzen dat hiermee veel tijd verloren lijkt. Raadsverkiezingen zelf vragen immers al de nodige tijd voor voorbereiding, tijd die, zonder de verplichting van een dergelijke constellatie, nuttig kan worden besteed aan de voorbereiding van de bestuurlijke reorganisatie als zodanig. Zou mij nu worden tegengeworpen dat die voorbereiding toch wel ter hand kan worden genomen en dat die gekozen raadsleden alleen maar de finale beslissingen behoeven te nemen, dan vraag ik mij af wat in dat geval het wezenlijke verschil nog is met het in het wetsontwerp voorgestelde systeem, en of met zo'n ingewikkelde constructie een goede voorbereiding en een verantwoorde besluitvorming werkelijk beter gediend kunnen zijn. Een praktisch verschil zie ik intussen wel, namelijk dat een bestuurscommissie in de even geschetste zin gedwongen is in wel zeer kort tijdsbestek beslissingen te nemen waar het na de datum van herindeling bevoegde gezag de in het wetsontwerp gestelde termijn voor kan nemen. Als ik dan zie dat zelfs die – eventueel te verlengen – termijn volgens sommigen nog te kort is, dan ontgaat mij elk voordeel van de gesuggereerde constructie. Bedenk ik daarnaast dat een bestuurscommissie als tijdelijk bevoegd gezag onvermijdelijk aan wel gedefinieerde regels zou moeten worden gebonden, dan verdwijnen ook onmiddellijk alle flexibiliteit en mogelijkheid om de organisatie van de voorbereiding aan te passen aan de bijzondere omstandigheden van de situatie, die immers van geval tot geval zal verschillen.

Zoals in de memorie van toelichting (blz. 3) al is opgemerkt, is de gedachte van een tijdelijk bevoegd gezag in een later stadium van het overleg op grond van de daartegen ingebrachte bezwaren ook losgelaten.

Wanneer daarna nog van een bestuurscommissie werd gesproken, werd daarmee nog slechts een overlegorgaan beoogd met geen andere «bevoegdheden» dan het zo goed mogelijk voorbereiden van de door het na de datum van herindeling bevoegde gezag te nemen beslissingen. Welnu, dat is precies waarvoor het wetsontwerp – in artikel 51 – de basis legt, ook al worden daarin geen voorschriften gegeven voor de vorm waarin de voorbereiding van de overgang zou moeten worden gegoten. In verband met de in het voorlopig verslag bij dat artikel geplaatste kanttekeningen zal ik daarop bij de bespreking van het artikel zelf nog nader terugkomen, waarbij ik mij voorstel tevens in te gaan op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie hoe dan voorzien zal worden in de in de memorie van toelichting gesignaleerde behoefte aan overlegstructuren.

Blijft in het kader van dit onderwerp over de vraag van de beide in het voorgaande genoemde fracties waarom de instelling van een bestuurscommissie wel gewenst wordt geacht bij een provinciale en niet bij een gemeentelijke herindeling of in elk geval wel is voorzien in het ontwerp van wet tot splitsing van de provincie Zuid-Holland. Ingaande op deze vraag moet ik er allereerst op wijzen dat hierbij zeker geen sprake is van een principieel verschil in benadering van een provinciale en een gemeentelijke herindeling. In de memorie van toelichting (t.a.p.) is erop gewezen, dat bij gemeentelijke herindeling, gepaard gaande met opheffing van bestaande en vorming van nieuwe gemeenten, altijd gedacht wordt aan samenvoeging; daarop is het systeem van de wet gericht. Het is, met name op het stuk van de toewijzing van bevoegdheden ter voorbereiding en regulering van de met de herindeling beoogde nieuwe situatie, niet toegesneden op een andersoortige operatie, zoals bij voorbeeld de splitsing van een gemeente. Dat is niet omdat een dergelijke operatie ondenkbaar zou zijn, maar omdat zij zelden voorkomt en, zo zij voorkomt, een geheel andere regeling vraagt. De vorige bewindsman heeft in dit verband verwezen naar de splitsing van de (toenmalige) gemeente Ermelo, waarbij een belangrijke rol is toegekend aan het naast hogere gezag, i.c. de provincie. Anders dan bij samenvoeging zal er bij splitsing – van een gemeente zo goed als van een provincie – ten principale een verdeling van zowel personeel als van rechten en verplichtingen moeten plaatsvinden, waarover de wetgever zich moeilijk gedetailleerd kan uitspreken. De beslissing overlaten aan het bestaande bevoegde gezag, dat belang heeft bij een deel van «de boedel», zou licht tot een onbillijke verdeling kunnen leiden. Er is in een dergelijke situatie dus behoefte aan een onpartijdige instantie of een instantie waarin alle deelgenoten in de boedel naar evenredigheid van hun belangen vertegenwoordigd zijn. Aan die laatste figuur is de voorkeur gegeven bij het voorstel tot splitsing van de provincie Zuid-Holland. Van belang is hierbij overigens nog dat het i.c. gaat om een operatie van veel langere adem dan bij gemeentelijke herindeling noodzakelijk c.q. wenselijk is en dat de desbetreffende regeling ook in de vereiste verantwoording voorziet. Ook formeel is de hiervoor gekozen figuur derhalve niet vergelijkbaar met de voor gemeentelijke herindeling gesuggereerde bestuurscommissie.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of de thans voorliggende regeling, zo zij het Staatsblad bereikt, straks zal moeten worden aangepast aan een nieuwe Grondwet die een bepaling bevat waardoor het mogelijk wordt dat de wetgever de bevoegdheid tot wijziging van gemeentelijke grenzen in bepaalde gevallen delegeert. Indien de wetgever op grond van de nieuwe Grondwet de provinciale besturen de bevoegdheid geeft in bepaalde gevallen zelf te besluiten tot gemeentelijke grenswijzigingen, zal het thans voorliggend wetsontwerp worden aangepast ten einde te bereiken dat de in het wetsontwerp neergelegde bepalingen, die de gevolgen van grenswijzigingen regelen, ook van toepassing zijn op deze provinciale besluiten. Deze aanpassing kan bestaan uit een wijziging van het artikel, dat een definitie bevat van de term «herindelingswet».

Voor een goed begrip wil ik nog wel aan het voorafgaande toevoegen dat, ook indien het onderhavige wetsontwerp van toepassing is op eventuele provinciale besluiten tot gemeentelijke grenswijziging, vanzelfsprekend niet alle bepalingen van het wetsontwerp op alle gevallen toepasselijk zijn. Wanneer er bij voorbeeld geen sprake is van opheffing van gemeenten, blijft uiteraard o.a. het gehele hoofdstuk V: Rechtspositie van bestuurders en personeel, buiten toepassing, terwijl ook bijzondere raadsverkiezingen, waarin hoofdstuk IV voorziet, slechts onder bepaalde omstandigheden behoeven plaats te vinden. Ook elders in het wetsontwerp komen bepalingen voor die alleen in geval van opheffing en nieuwvorming toepasselijk zijn of, andersom, dan juist niet. Wellicht moet de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie anders worden uitgelegd en wel zo, dat zij zich hebben afgevraagd of het onderhavige wetsontwerp niet de bevoegdheid moet geven aan de provinciale besturen om ingeval van gemeentelijke grenswijzigingen niet alleen de principale beslissing tot grenswijziging maar ook de gevolgen daarvan te regelen. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid zou daartegen van mijn kant bepaald bezwaar bestaan.

Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vragen de leden van de V.V.D.-fractie – en de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben zich hierbij aangesloten – 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 gemeentebesturen regelt: de gemeentewet. Ik merk in dit verband op dat de actuele behoefte aan een algemeen kader voor de onderhavige voorzieningen een spoedige totstandkoming daarvan dringend gewenst maakt. Mede met het oog hierop heeft de voorbereiding van deze regeling min of meer onafhankelijk van die voor een herziene gemeentewet plaatsgevonden en kon het resultaat ook zoveel eerder dan het ontwerp van zo'n herziene gemeentewet aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Weliswaar is hiermee nog niet de gehele materie met betrekking tot de wijziging van de gemeentelijke indeling geregeld en stel ik mij voor dat deze voorschriften te zijner tijd nog zullen worden aangevuld met in het bijzonder – zoals ook aanvankelijk de bedoeling is geweest – een nieuwe regeling voor de procedure ter vervanging van de thans in de gemeentewet opgenomen bepalingen dienaangaande. Maar dat behoeft een incorporatie van deze bepalingen te zijner tijd in een nieuwe gemeentewet, waarnaar ook mijn gedachten uitgaan, geenszins in de weg te staan.

De leden van de V.V.D.-fractie blijken voorts te voelen voor de suggestie van het Interprovinciaal Overleg dat de raden van nieuwe gemeenten gedurende een bepaalde periode bevoegd zouden moeten blijven de naam van hun gemeente te wijzigen. Ik stel voorop dat het de taak van de wetgever is bij het scheppen van nieuwe gemeenten die gemeenten ook een naam mee te geven. De ervaring leert dat de wetgever de naam van een nieuwe gemeente met grote zorg kiest. Desalniettemin ben ik met het IPO van oordeel dat ook heringedeelde gemeenten in beginsel zelf bevoegd moeten zijn de naam van de gemeente vast te stellen. Ik sta dan ook positief tegenover de gedachte van de Werkgroep Herziening Gemeentewet om deze bevoegdheid nadrukkelijk in de gemeentewet op te nemen. Op deze wijze wordt de thans bestaande onzekerheid op dit punt weggenomen.

Daar de kwestie van de naamgeving vooral speelt bij de vorming van nieuwe gemeenten acht ik het van belang om, vooruitlopend op de regeling in de nieuwe gemeentewet, bij wijze van overgangsmaatregel in het onderhavige wetsontwerp reeds een bepaling van dezelfde strekking op te nemen.

Deze procedure komt niet geheel overeen met de door het IPO voorgestelde regeling. Ik geef de voorkeur aan de thans bij nota van wijziging voorgestelde regeling, omdat langs deze weg bereikt kan worden dat te zijner tijd alle gemeenten ter zake dezelfde bevoegdheden hebben.

Ten slotte vragen de leden van zowel de P.v.d.A.- als de C.D.A.-fractie het oordeel van de Regering over de suggestie van de VNG om herindelingsvoorstellen in de toekomst vergezeld te doen gaan van een nauwkeurige plankaart. Uit de daarop volgende motivering – dat men zich nl. van de aanvang af een duidelijk beeld van de voorgestelde herindeling kan vormen – leid ik af dat hierbij de algemene beschikbaarheid van een kaart beoogd wordt reeds tijdens de (nu nog gemeente)wettelijke procedure ter voorbereiding van een wetsvoorstel. Ik begrijp deze vraag dan niet helemaal; artikel 160, tweede lid, der gemeentewet schrijft immers de vervaardiging en toezending van onder meer een kaart bij de ontwerp-regeling al nadrukkelijk voor. Mij is ook niet bekend dat enig college van gedeputeerde staten zich ooit aan deze verplichting heeft onttrokken. Ik laat dan nog daar dat de provinciebesturen hun voorstellen in de eerste fase van de procedure reeds van kaartbeelden vergezeld plegen te doen gaan. Het ligt ook geenszins in het voornemen de verplichting tot verduidelijking van de voorstellen met behulp van een kaart in een herziene procedure achterwege te laten. Spijst de suggestie zich evenwel toe op de nauwkeurigheid van een begeleidende kaart, dan moet ik erop wijzen, dat een onbetwistbare visuele vastlegging van gemeentegrenzen alleen mogelijk is op kadastrale plankaarten (schaal 1:2000 of nog kleiner). Voor een herindeling van enig formaat zou daarvoor al een onvoorstelbare hoeveelheid afzonderlijke kaarten nodig zijn. Maar bovendien zijn dergelijke kaarten voor het verkrijgen van een duidelijk inzicht in de territoriale consequenties van het voorstel in zijn totaliteit nu juist weer geheel ongeschikt. Mede gelet op de soms vele en ingrijpende wijzigingen die herindelingsvoorstellen tijdens de procedure – en daarna – nog kunnen ondergaan, kan van de provinciebesturen, nog afgezien van de doelmatigheid, niet geëist worden op grote schaal meer gedetailleerde kaarten beschikbaar te stellen dan zij plegen te doen.

ARTIKELEN

Artikel 2

De leden van de P.v.d.A.-fractie geven er blijk van problemen te hebben met de voorgestelde omschrijving van de «datum van herindeling». Niet alleen vinden zij het ingewikkeld dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de datum van plaatsing van de wet in het Staatsblad, de datum van inwerkingtreding van de wet en de datum van herindeling, maar ook wijzen zij erop dat, wanneer met het oog op de wenselijkheid van een zo snel mogelijke ingang van de herindeling veelvuldig voor een andere herindeldingsdatum dan 1 januari zou worden gekozen, een algemene bepaling als de thans voorgestelde geen zin heeft.

Laat ik voorop mogen stellen dat in deze materie een aantal belangen door elkaar spelen. Enerzijds is er de wenselijkheid een gemeentelijke herindeling zo spoedig mogelijk nadat de politieke beslissing daarover is gevallen, ook feitelijk te effectueren. Aan het moment van die beslissing is vaak een periode van soms vele jaren van discussie voorafgegaan, een periode van onzekerheid omtrent de toekomstige bestuurlijke constellatie, het eigen functioneren en het te voeren beleid. Die periode behoort natuurlijk niet langer te worden gerekend dan in verband met de behandeling van het voorstel onvermijdelijk is, d.w.z. dat de effectuering van de herindeling zo spoedig mogelijk op de beslissing daaromtrent behoort te volgen. Anderzijds is er de wenselijkheid van een goede voorbereiding op de nieuwe bestuurlijke situatie, die in veel gevallen een ingrijpende reorganisatie, zowel op het personele als het materiële vlak, noodzakelijk maakt. Daarvoor dient er toch ook de nodige tijd beschikbaar te zijn. De voorbereiding van die overgang kan formeel eerst ter hand worden genomen, althans de medewerking daartoe kan eerst met een beroep op de wet worden verlangd, nadat de betrokken herindelingswet in werking is getreden, al zal men wellicht geneigd zijn daaraan reeds te gaan werken

zodra er voldoende zekerheid aanwezig wordt geacht omtrent de totstandkoming van die wet. Sommige zaken echter, zoals het houden van bijzondere raadsverkiezingen, kunnen alleen maar op basis van de wet worden georganiseerd. Er zal derhalve altijd enige tijd moeten liggen tussen de datum van inwerkingtreding van de herindelingswet en de datum van herindeling, zijnde de datum waarop de nieuwe bestuurlijke situatie feitelijk ingaat. In de derde plaats is het wenselijk rekening te houden met de beduchtheid van «de administratie» voor overmatige complicatie van het reorganisatieproces door overgang binnen een lopend dienst- of boekjaar, gelijk staande met een kalenderjaar. Over de problemen die dat oproept, mag zeker niet licht worden gedacht.

Het is met name de laatste overweging geweest die heeft geleid tot het voorstel gemeentelijke herindelingen als regel te laten ingaan op de eerste dag van een kalenderjaar. Er zijn stellig gevallen denkbaar – weinig ingrijpende grenscorrecties bij voorbeeld – waarin een andere ingangsdatum uit administratief oogpunt geen ernstige bezwaren zou ontmoeten. Dat laatste kan zich ook voordoen wanneer de administraties van samen te voegen gemeenten reeds geheel of goeddeels geïntegreerd zijn. Maar dat zijn in mijn optiek uitzonderingsgevallen. Voor meer omvattende streeksgewijze herindelingen geldt dan ook al sinds jaren de praktijk deze op 1 januari te doen ingaan. Betekent dit nu dat de overgangsperiode meestal of te kort of te lang zal zijn, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie menen? Daarvoor behoeft m.i. geenszins te worden gevreesd. In de memorie van toelichting (blz. 5) heeft de toenmalige bewindsman gesteld dat hem bij meer gecompliceerde samenvoegingen de behoefte aan een termijn van ten minste zes maanden voorbereiding wel reëel leek. Hiervan uitgaande wil ik erop wijzen, dat juist dit soort herindelingen in het parlement uitvoerige aandacht pleegt te krijgen; de afdoening ervan krijgt dan ook zelden haar beslag in de periode tussen de opening van het parlementaire jaar en het Kerstreces, maar meestal in de periode tussen dit reces en het zomerreces. In deze gevallen zal dus de datum van herindeling kunnen worden bepaald op de eerstvolgende eerste januari zonder te kort te doen aan de behoefte aan voldoende voorbereidingstijd.

Ingeval evenwel de politieke eindbeslissing toch in het najaar zou worden genomen, zal er m.i. niet aan te ontkomen zijn de datum van herindeling niet op de eerstvolgende maar op de daaropvolgende eerste januari te bepalen. Men heeft dan inderdaad materieel ruim een jaar de tijd om de reorganisatie voor te bereiden. Naar het oordeel van sommigen is dat nog bepaald niet te lang, maar een ruime termijn is in elk geval verkieslijker dan een te krappe en het bezwaar dat de herindeling daardoor feitelijk rond een half jaar later ingaat dan met de nodige krachtsinspanning ook nog haalbaar zou zijn geweest, weegt in genen dele op tegen de aanmerkelijke complicatie die het gevolg zou zijn wanneer de datum van herindeling alsdan op bij voorbeeld de eerstvolgende eerste juli zou worden bepaald.

Ik herhaal dat alleen in die gevallen waarin de finale parlementaire beslissing in het najaar valt en er met het oog op de omvang van de overgangsoperatie behoefte is aan een voorbereidingstijd van ten minste een half jaar, de datum van herindeling in dit systeem wordt opgeschoven naar een tijdstip dat ruim een jaar na die beslissing ligt. Ik hoop hiermede de leden van de C.D.A.-fractie ook duidelijk te hebben gemaakt wat de toenmalige minister m.i. voor ogen moet hebben gestaan toen hij in de memorie van toelichting (t.a.p.) schreef «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». Wanneer de leden van deze fractie willen weten hoe dit te rijmen valt met de begripsomschrijving in artikel 1 onder c, en de leden van de P.v.d.A.-fractie zeggen niet te begrijpen 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», wil ik erop wijzen, dat in de hier bedoelde gevallen de datum van inwerkingtreding van de wet zonder bezwaar op enig tijdstip in het eerstvolgende kalenderjaar kan worden bepaald.

Met het voorgaande hoop ik de leden van de P.v.d.A.-fractie ertoe te hebben kunnen brengen hun mening dat het de voorkeur verdient in de herindelingswet zelf ook de datum van herindeling te bepalen, nog eens opnieuw te overwegen. Voor zover die opvatting mede ingegeven zou zijn door vrees voor willekeur bij de toepassing van het door de Regering voorgestane systeem, dacht ik in elk geval duidelijk te hebben gemaakt dat daarvoor geen aanleiding bestaat. Ook bij het tot voor kort gevolgde systeem – waarbij de datum van herindeling in de desbetreffende wet werd bepaald op de eerste dag van de nader aangegeven zoveelste kalendermaand na de datum van inwerkingtreding van die wet – was het gebruikelijk de plaatsing van de wet in het Staatsblad (en daarmee de vastlegging van haar datum van inwerkingtreding) in overleg met het betrokken provinciebestuur op een zodanig tijdstip te doen plaatsvinden dat men inachtneming van de in de wet gestelde termijn de datum van herindeling op een mede uit administratief oogpunt zo gunstig mogelijke dag zou komen te vallen. Dat kon soms tot gevolg hebben dat de plaatsing in het Staatsblad enige tijd werd uitgesteld. Vooral echter nu de inwerkingtreding van de wet van belang is voor de legitimatie van de nodige voorbereidingswerkzaamheden, is een spoedige inwerkingtreding en daarmee het loslaten van de koppeling tussen de desbetreffende datum en de datum van herindeling via een in de wet gefixeerde termijn uitermate gewenst.

Samenvattend zou ik willen stellen dat er een nauw verband bestaat tussen het tijdstip waarop de Staten-Generaal zich met een herindelingswetsontwerp akkoord hebben verklaard, de tijd die nodig is ter voorbereiding op de nieuwe bestuurlijke situatie, en de datum waarop deze effectief wordt. Aangezien ten tijde van de indiening van een dergelijk wetsontwerp het zoëven eerstbedoelde tijdstip niet te voorspellen is, kan er over de datum van ingang hoogstens in termen van wenselijkheid worden gesproken. Daarom dient de vaststelling van die datum te worden beheerst door afweging van de wenselijkheden waarover ik eerder gesproken heb, in het licht van de op het moment van aanvaarding van het herindelingsvoorstel beschikbare tijdsruimte. Ik dacht dat de hiervoor noodzakelijke speelruimte alleen kon worden verkregen door het voor de effectuering van de herindeling beslissende moment door de Kroon te laten bepalen. Ik vertrouw erop hiermede ook voor de leden van de C.D.A.- en de V.V.D.-fractie de keuze voor deze oplossing voldoende te hebben gemotiveerd.

Dan rest overigens nog het in de aanvang vermelde bezwaar van de zijde van de P.v.d.A.-fractie tegen de veronderstelde ingewikkeldheid van het systeem, met zijn vele in acht te nemen data. Ik geloof toch te mogen zeggen dat dit meer schijn dan werkelijkheid is. De enige voor belanghebbenden werkelijk relevante data zijn – en blijven te allen tijde, welke methode ook wordt gekozen – die van de inwerkingtreding van de wet en die van de feitelijke ingang van de herindeling. Door vast te leggen dat laatstbedoelde datum in beginsel altijd op de eerste januari valt, wordt in feite zelfs een stuk vereenvoudiging gewonnen. Ter wille daarvan zal, dat geef ik toe, waarschijnlijk de neiging om de incidentele gevallen van dat beginsel af te wijken niet erg groot zijn, ook al zou dat met het oog op de omstandigheden mogelijk en wenselijk zijn. Maar de beslissing daarover blijft aan de herindelingswetgever voorbehouden, waarbij die beslissing in de praktijk wel altijd eerst tijdens de parlementaire behandeling aan de orde zal kunnen komen, omdat de Regering bij de indiening van een wetsontwerp ter zake in het algemeen bezwaarlijk zal kunnen uitgaan van een uitgesproken verwachting omtrent de met die behandeling gemoeide tijdsduur.

Artikel 3

De leden van de C.D.A.-fractie hebben gevraagd waarom het eerste lid van dit artikel spreekt over «het bevoegde gezag» van een nieuwe gemeente en het tweede lid over «het bestuur» daarvan. Het zal deze leden niet

ontgaan zijn dat de gesignaleerde afwisseling in terminologie in dit artikel – feitelijk trouwens in de gehele reeks van de artikelen 2–4 – niet zonder systematiek is toegepast. Zo is de term «gemeentebestuur» gebezigd in de gevallen waarin de in de gemeente bestaande algemene competentieregeling tussen de gemeentelijke organen zonder meer toepassing kan vinden. De voorgestelde wettelijke regeling heeft echter ook betrekking op situaties – zoals die waarin voorschriften geldend moeten worden verklaard voor overgaand gebied – waarin omtrent de bedoeling van de wetgever bij het toekennen van bevoegdheden wellicht misverstand kan ontstaan. Zo zou het bij voorbeeld niet in overeenstemming met de bedoeling zijn indien burgemeester en wethouders onder verwijzing naar artikel 151, eerste lid, van de gemeentewet een door de gemeenteraad vastgestelde verordening geldend zouden verklaren voor overgaand gebied. Om deze redenen is voor de hier bedoelde situatie gekozen voor de term «bevoegd gezag». Deze term verwijst naar het gezag dat bevoegd is het voorschrift dat voor het overgaand gebied geldend wordt verklaard, vast te stellen.

Artikel 6

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet van 21 mei 1981, Stb. 288, tot gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg gaf mij aanleiding erop te wijzen dat de redactie van het aan het onderhavige analoge artikel in die wet ruimte leek te bieden voor de veronderstelling dat het bepaalde in het eerste lid ook consequenties zou hebben ingeval er slechts sprake is van grenswijziging zonder opheffing of nieuwvorming van gemeenten. Ik herhaal op deze plaats dat het nimmer de bedoeling is geweest de betrokken bepaling een dergelijke reikwijdte te geven. In onderdeel I van bijgaande nota van wijziging stel ik daarom voor het artikel zo te redigeren dat een dergelijk misverstand in elk geval wordt uitgesloten.

Artikel 8

Van taalkundige aard is een opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie, die menen dat bij vervanging van het woordje «zomede» door «en» de bepaling beter leesbaar en ook duidelijker zou zijn. Ik meen dat het gewraakte woordje net even iets meer betekenislading heeft dan het vlakke «en», iets in de trant van «en ook», «en bovendien» of «en voorts». Vervanging zou in mijn ogen dan ook een zekere verarming inhouden, zij het niet wezenlijk. Zou daaraan dan ook behoefte bestaan, dan zal ik mij daar niet tegen verzetten.

Artikel 14

De leden van de C.D.A.-fractie zouden, evenals het Interprovinciaal Overleg in zijn commentaar op het wetsontwerp, een nadere toelichting op de reikwijdte van de hier opgenomen bepalingen op prijs stellen, waarbij wordt gevraagd in het bijzonder de relatie tussen lid 2 («grotendeels») en lid 4 («voor zoveel nodig») te verduidelijken. Om maar meteen op die laatste vraag aan te sluiten: tussen het «grotendeels» van het tweede en het «voor zoveel nodig» van het vierde lid bestaat geen enkele relatie. In de eerste twee leden van artikel 14 zijn de beginselen aangegeven op basis waarvan tot nu toe krachtens afzonderlijke herindelingswetten gemeenschappelijke regelingen kwamen te vervallen. Uitgangspunt is altijd geweest dat dit alleen kon gelden voor regelingen tussen integraal (eerste lid) of vrijwel integraal («grotendeels» zegt het tweede lid) samen te voegen gemeenten. Het lijkt mij geen enkel bezwaar dat het woord «grotendeels» interpretatief enige ruimte laat voor een aan de concrete situaties aangepast beleid. Het is niet aan de algemene maar aan de bijzondere wetgever om, zo nodig, de keuze voor het tweede dan wel het derde lid nader te adstrueren. Wel wil ik in dit verband nog opmerken dat de herindelingswetgever in de praktijk wel altijd naast de in het tweede lid bedoelde

gevallen, ook die welke onder het eerste lid vallen, zal blijven vermelden, ofschoon dit laatste niet strikt nodig is. Het uit de desbetreffende reeks weglaten van laatstbedoelde gevallen zou namelijk licht het misverstand kunnen oproepen dat de gemeenschappelijke regelingen tussen integraal samen te voegen gemeenten niet komen te vervallen.

Het in het vierde lid bepaalde heeft uitsluitend betrekking op regelingen die niet onder het eerste of tweede maar onder het derde lid vallen en derhalve krachtens de wet in beginsel in stand blijven, al kan de in het vierde lid bedoelde «aanpassing» eventueel ook tot hun opheffing leiden. Hieruit volgt dat de passage «voor zoveel nodig» in dit lid een geheel andere functie heeft dan het woord «grotendeels» in het tweede lid. Deze passage is onmisbaar, omdat zeker niet in alle denkbare situaties aanpassing van bestaande gemeenschappelijke regelingen nodig zal zijn en in elk geval niet alle aanpassingen van gelijke aard en met name even ver strekkend zullen behoeven te zijn.

Wat de reikwijdte van deze bepaling betreft wil ik erop wijzen dat de in de tweede volzin gegeven afwijkingsbevoegdheid moet worden gezien in verband met de in de eerste volzin voor de eventuele aanpassing gestelde termijn, die immers strijd zou kunnen opleveren met hetgeen in de regeling zelf met betrekking tot wijziging en opheffing en het toe- en uittreden van deelnemers daaromtrent is bepaald. Uit de passage «met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen» volgt al dat de bepalingen van deze wet, zoals die omtrent de vereiste goedkeuring van gedeputeerde staten, bij de aanpassing niet ter zijde kunnen worden geschoven. Overigens draagt het in het vierde lid gestelde het treffen van de noodzakelijke veranderingen op aan «de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling», terwijl ook de afwijkingsbevoegdheid duidelijk is verleend aan dat collectief. Ik vermag dan ook niet in te zien hoe daaruit zou kunnen worden afgeleid dat ook zou kunnen worden voorbijgegaan aan hetgeen in de regeling zelf is bepaald omtrent de voor besluiten tot wijziging ervan vereiste overeenstemming. Voor zover op deze punten onzekerheid mocht hebben bestaan, hoop ik die met deze beschouwingen te hebben weggenomen.

Artikel 16

Het is mij niet duidelijk hoe de VNG in haar commentaar, waarnaar de leden van zowel de P.v.d.A.- als de V.V.D.-fractie met zoveel woorden verwijzen, kan stellen dat volgens de toelichting het bij de toepassing van artikel 16, tweede lid, uitsluitend gaat om de eigendommen van «op te heffen» gemeenten. Na een uiteenzetting omtrent de regeling van de rechtsopvolging bij opheffing van gemeenten wordt in de memorie van toelichting (blz. 9) letterlijk opgemerkt: «Grenswijziging kan overigens, behalve in samenhang met opheffing van bestaande en vorming van nieuwe gemeenten, ook op zich zelf voorkomen». En even verder: «Derhalve is dan het bepaalde in het tweede lid van artikel 16 (.....) evenzeer van toepassing». Ik weet niet hoe nog duidelijker zou kunnen worden aangegeven dat het tweede lid van artikel 16, voor zover dat uit de tekst zelf nog niet zou zijn geconcludeerd, vanzelfsprekend ook betrekking heeft op grenswijzigingen, niet gepaard gaande met opheffing en nieuwvorming.

Overigens kunnen zich ten aanzien van de overgang van rechten en verplichtingen allerlei uit de concrete situatie voortspruitende complicerende omstandigheden voordoen waarin een algemene regeling niet kan voorzien. De wetgever kan slechts een aantal hoofdlijnen aangeven die op zich zelf een zo billijk mogelijke verdeling beogen te waarborgen, maar allerminst pretenderen voor alle gevallen de voor de hand liggende oplossing aan te dragen. Aan overleg tussen gemeenten omtrent een nadere invulling van de hier gegeven regels zal zeker niet altijd te ontkomen zijn. Aan één van die complicerende factoren, te weten de kwestie van de zogenaamde

extraterritoriale rechten, is in de memorie van toelichting wat meer aandacht besteed omdat juist zij de laatste tijd nog al eens tot vragen aanleiding heeft gegeven. In dit verband, zo merk ik aan het adres van de leden van de C.D.A.-fractie op, maar dan ook uitsluitend in dit verband is inderdaad de term «eigendommen» gebruikt, omdat het hierbij uit de aard der zaak alleen om onroerend goed kan gaan (met inbegrip – dat wel – van alle daaraan klevende lusten en lasten). En verder heeft de toenmalige minister in de desbetreffende passage van de memorie nadrukkelijk gepostuleerd «dat het hierbij uitsluitend kan gaan om de eigendommen van op te heffen gemeenten», zodat het onjuist is de aan deze kwestie gewijde beschouwingen alleen in relatie met het tweede lid van artikel 16 te brengen; deze beschouwingen zelf wijzen trouwens duidelijk in een andere richting.

Een andere vraag is of het zoëven vermelde postulaat niet meer expliciet in de tekst van het tweede lid – dat immers, anders dan het eerste lid, ook ziet op gevallen van grenswijziging zonder opheffing – zou moeten worden verwerkt. Hoewel de interpretatie van deze sinds jaar en dag in herindelingswetten gebruikelijke tekst bij mijn weten in het verleden nimmer moeilijkheden heeft opgeleverd, kan ik bij nadere overweging niet ontkennen dat zij naar de letter ruimte biedt voor een nimmer beoogde uitleg. Dat geldt met name de conclusie dat ook eigendommen van een niet op te heffen gemeente – ja, zelfs van een niet bij de herindeling betrokken gemeente! – gelegen buiten haar eigen grondgebied maar binnen het herindelingsgebied, krachtens deze bepaling zouden moeten overgaan naar de gemeente waarvan dat gebied als gevolg van de herindeling gaat toebehoren. Natuurlijk kan men zich afvragen of een dergelijke interpretatie niet erg ver gezocht is, maar aangezien het probleem naar mijn mening met een kleine ingreep de wereld uit te helpen is, heb ik er geen moeite mee op deze wijze tot een oplossing bij te dragen. Daartoe strekt onderdeel III van de bijgevoegde nota van wijziging.

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. In verband hiermede hebben zij – en met hen de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. – gevraagd waarom na een herindeling ministeriële goedkeuring nodig is voor een regeling betreffende het voorzieningsgebied van nutsbedrijven, terwijl zulk een regeling onder normale omstandigheden – dus niet na een herindeling – die goedkeuring niet behoeft. Zoals de VNG in haar commentaar heeft opgemerkt, gaat het hier om een inhoudelijk reeds lang gebruikelijke bepaling. Op die grond meen ik dat hier van een stuk door het gebruik geïnstitutionaliseerd recht kan worden gesproken, en vormt het opnemen ervan in het onderhavige wetsontwerp slechts de formele bevestiging daarvan. Anderzijds wil ik graag erkennen dat de vastlegging van de betrokken regels in een algemeen kader een alleszins gereede aanleiding vormt voor een herbezinning op elk van die regels, zoals dat ook op andere onderdelen is geschied. Dit klemt ongetwijfeld nog te meer wanneer het vraagstuk van de bevoegdheidsverdeling op het terrein van de distributie van openbare-nutsbedrijven tegen de achtergrond van actuele beleidsontwikkelingen ter zake wordt geplaatst.

Hieromtrent zal nog nader overleg nodig zijn met de Ministers van Economische Zaken en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Het uitbrengen van de onderhavige memorie hoeft daarvoor echter niet opgehouden te worden. Te zijner tijd zal op deze materie teruggekomen worden. Bij die gelegenheid kan eveneens nader worden ingegaan op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie waarom bij gebreke van overeenstemming tussen partijen een nadere regeling desgevraagd niet door gedeputeerde staten kan worden vastgesteld.

Artikel 19

Het spreekt vanzelf, zo merk ik naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie op, dat de aanwijzingen die gedeputeerde staten ten behoeve van de voortzetting van het comptabel beheer in verband met de overgang van gebied krachtens het eerste lid kunnen geven, hun geldigheid van rechtswege verliezen zodra het bevoegde gezag van de gemeente die materie zelf krachtens de desbetreffende bepalingen van de gemeentewet heeft geregeld. Het gaat hier, evenals in het derde lid, typisch om een noodvoorziening voor de tijd dat het noodzakelijke mandaat nog niet op de onder normale omstandigheden gebruikelijke wijze is geregeld. Zo zullen ook burgemeester en wethouders hun bevoegdheid tot het doen van uitgaven, zodra de eerste begroting van de nieuwe gemeente is vastgesteld, niet meer aan artikel 19 kunnen ontlenen maar aan het raadsbesluit tot vaststelling van die begroting.

Artikel 27

De leden van de C.D.A.-fractie hebben een oordeel gevraagd over de suggestie van het Interprovinciaal Overleg om in het eerste lid een peildatum op te nemen, waarbij te denken valt aan de datum van inwerkingtreding van de herindelingswet. De beslissing waarom het hier gaat, zou eigenlijk moeten berusten op het inwonertal per datum van herindeling, maar dat is op het moment waarop de beslissing moet worden genomen, uiteraard nog niet bekend. Dezerzijds is er altijd van uitgegaan dat gedeputeerde staten zich te dien aanzien zouden laten leiden door een redelijke prognose van het inwonertal op genoemde datum. Uit de onderhavige opmerking van het IPO zou kunnen worden afgeleid dat men zich in het verleden eerder heeft gericht op het werkelijke inwonertal op een vroeger (aan de beslissing voorafgaand) tijdstip. Veel verschil zal het wel niet maken en indien de provincies behoefte hebben aan meer houvast – en minder ruimte voor eigen inbreng! – zie ik geen overwegende bezwaren om daaraan tegemoet te komen. Maar ik moet wel signaleren dat een te verwachten discrepantie tussen de feitelijke inwonertallen groter wordt naarmate beide data verder uit elkaar komen te liggen (dat kan tot bijna een jaar oplopen) en dat de keuze voor de datum van inwerkingtreding van de wet als peildatum – op zich zelf de meest zinnige keuze als er voor dit systeem zou worden geopteerd – uit praktische overwegingen ertoe zal nopen de wet altijd op de eerste van een kalendermaand in werking te laten treden. Al met al heeft het in de wet opnemen van een peildatum niet mijn voorkeur.

Artikel 30

Bij de uitvoering van de Wet van 21 mei 1981, Stb. 288, tot gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg is de vraag opgeworpen of het aan muziekscholen verbonden personeel geacht moest worden onder de werking van het aan artikel 30 dan wel het aan artikel 31 van het onderhavige wetsontwerp analoge artikel in die wet te vallen. Voordat de bepaling betreffende de overgang van bij het onderwijs betrokken personeel haar in artikel 30 verwoorde redactie verkreeg, werd in herindelingswetten meer expliciet gesproken over «het personeel, verbonden aan de in overgaand gebied gevestigde openbare kleuter- en lagere scholen», waar nodig aangevuld met «en gemeentelijke scholen voor voortgezet onderwijs». Hieruit kan worden afgeleid dat de betrokken bepaling van huis uit niet voor een andere categorie bedoeld is geweest dan voor het personeel waarvan de rechtspositie op basis van de onderwijswetgeving geregeld is. Aan de redactiewijziging hebben slechts overwegingen van vereenvoudiging ten grondslag gelegen; het ging daarbij niet alleen om een bekorting van de tekst maar ook om het wegnemen van de noodzaak in elk afzonderlijk geval

na te gaan of de eerder vermelde aanvulling al dan niet moest worden opgenomen. Met de tegenwoordige redactie wordt evenwel het personeel van andersoortige gemeentelijke instellingen die wel met het woord «school» worden aangeduid, naar de letter niet van deze afzonderlijke regeling uitgesloten. Ten einde een dergelijke interpretatie voor de toekomst onmogelijk te maken, zie ik geen andere oplossing dan in belangrijke mate, zij het niet zonder het behoud van nog enige bekorting, naar de vroegere terminologie terug te keren, zoals in onderdeel IV van de nota van wijziging is aangegeven.

Artikelen 31 en 32

Het tweede lid van artikel 31 en het derde lid van artikel 32 garanderen het in dienst van een nieuwe gemeente overgegangene personeel een salaris dat ten minste gelijk is aan dat wat vóór de datum van herindeling werd genoten. Het spreekt echter vanzelf dat de bepaling van het salarisbedrag niet door de garantie ten aanzien van het salarisniveau onttrokken wordt aan de invloed van algemene aanpassingen die met betrekking tot de salariëring van het overheidspersoneel tot stand komen, ook na de datum van herindeling. Daarop zien de in de onderdelen V en VI van de bijgevoegde nota aangegeven wijzigingen.

Artikel 34

De leden van de fracties van P.v.d.A. en C.D.A. hebben een oordeel gevraagd over de suggestie van de VNG om ook de wachtgelden van personeel dat al vóór de datum van herindeling met ontslag gaat door samenvoeging van diensten in een voorbereidende fase, voor rijksrekening te nemen. Op het eerste oog kan het een loffelijke voortvarendheid toeschijnen wanneer gemeenten, vooruitlopend op de beslissing over hun samenvoeging, besluiten tot fusie van gemeentelijke diensten. De problematiek van de overgang zou daardoor aanmerkelijk kunnen worden vereenvoudigd. Daar staat echter tegenover dat gemeenten die aldus te werk gaan, de schijn op zich laden de beslissing – van de wetgever – naar zich toe te willen halen. Dat effect zou door een regeling als de VNG voorstaat, alleen maar versterkt worden. Daarnaast kan men zich afvragen of gemeentelijke voortvarendheid op dit punt wel altijd zo toe te juichen valt. Gesteld dat een tweetal gemeenten het over een fusie van de apparaten of onderdelen daarvan eens worden, en het herindelingsplan voorziet in de samenvoeging van bij voorbeeld die twee en nog een derde gemeente, of het plan wordt uiteindelijk in een dergelijke zin gewijzigd; in die situatie kan de inmiddels gerealiseerde fusie toch bepaald niet meer als een voorschot op de herindeling worden beschouwd. Bovendien rijst de vraag hoeveel tijd er toch ten hoogste tussen zo'n apparaatsfusie en de wettelijke herindeling gelegen mag zijn om nog van een aantoonbaar verband tussen beide operaties te kunnen spreken. Ik voorzie daarbij niet geringe beoordelingsproblemen. En al kan het vooruitlopen op de beslissing van de wetgever misschien nog worden afgedaan met de opmerking dat de regeling vanzelfsprekend niet van toepassing kan zijn indien de samenvoeging eventueel niet zou doorgaan, anders ligt het met het vooruitlopen op het oordeel van het na de herindeling bevoegde gezag. Een wezenskenmerk van de regeling van de overgang van personeel bij gemeentelijke herindeling is dat laatstbedoeld gezag daarin het laatste woord heeft. Daaraan wil ik graag vasthouden en daarin past niet het honoreren van beslissingen van op de datum van herindeling niet meer aanspreekbare gemeentebesturen op de wijze zoals de VNG voorstelt.

Artikel 36

De leden van de P.v.d.A.-, de C.D.A.- en de V.V.D.-fractie hebben allen op een of andere wijze (en in één geval met expliciete verwijzing naar de desbetreffende opmerkingen in het commentaar van de VNG) om nadere opheldering gevraagd van de passage «dat de vergoeding (.....) niet verder

kan gaan dan met de eigen parlementaire verantwoordelijkheid van de Regering in overeenstemming is te brengen», waarmee in de memorie van toelichting de zinsnede «met inachtneming van door Onze Minister te stellen regels» in het eerste lid van het onderhavige artikel wordt verantwoord. In dit verband lijkt het mij goed te herinneren aan de in de voorafgaande passage gememoreerde eigen beleidsruimte van lagere overheden ten aanzien van de toepassing van de artikelen 130–131 van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Ter verantwoording van de voor dit doel op de Rijksbegroting te reserveren gelden kan de Regering zich echter bezwaarlijk beroepen op het beleid van die lagere overheden, nog daargelaten de vraag of haar dit op het moment van de reservering al bekend is. Met het oog hierop is in het ambtelijk overleg dienaangaande gesteld dat bij het begroten van tegemoetkomingen ter zake van Rijkswegen geen rekening kan worden gehouden met allerlei bijzonderheden van gemeentelijke regelingen maar moet worden uitgegaan van één vaste regel, i.c. die welke het Rijk zelf voor APPA-uitkeringen hanteert. Een en ander legt dus geen beperking op aan de vrijheid van gemeenten bij de bepaling van de omvang van de betrokken uitkeringen, maar stelt alleen grenzen aan de hoogte van de daarin krachtens deze wet te verlenen tegemoetkoming.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie of het niet de voorkeur verdient de door hen geciteerde passage uit het nader rapport aan de Koningin met betrekking tot dit onderwerp in de tekst van het artikel zelf te verwerken, moge ik erop wijzen, dat de hier bedoelde nadere uitleg zijn aanleiding vond in een aanvankelijke redactie van deze bepaling waarvan werd verondersteld dat zij aanleiding tot misverstand kon geven. Met de gewijzigde redactie lijkt mij de mogelijkheid van een niet bedoelde interpretatie volledig te zijn weggenomen. Het ontgaat mij althans dat uit de nu voorliggende tekst iets anders zou kunnen volgen dan dat de vergoeding van Rijkswegen «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».

Wel merk ik met verwijzing naar de in de memorie van toelichting (op blz. 16) gegeven motivering voor de opnemings van het derde lid van artikel 34 op, dat de daarin bedoelde regeling niet alleen in artikel 35 maar bij vergissing ook in artikel 36 analoog van toepassing is verklaard. Voor gewezen wethouders bestaat de hier bedoelde voorziening voor ambtenaren (van doorbetaling van de bezoldiging na ontslag in geval van ziekte) namelijk niet; de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers laat een dergelijke voorziening ook niet toe. Met de in onderdeel VII aangegeven wijziging wordt deze vergissing ongedaan gemaakt.

Artikel 37

Niet alle Nederlandse gemeenten zijn aangesloten bij een gemeenschappelijke regeling «Instituut Ziektekostenvoorziening Ambtenaren»; sommige hebben een afzonderlijke regeling om in een tegemoetkoming ter zake van ziektekosten te voorzien. Het spreekt vanzelf dat de in artikel 37 geregelde faciliteit ook in die gevallen van toepassing behoort te zijn. Bovendien lijkt het billijk de in artikel 36 getroffen voorziening mede van toepassing te doen zijn indien voor gewezen wethouders een dergelijke ziektekostenvoorziening is getroffen. Met het oog hierop is (bij onderdeel VIII) artikel 37 met een tweede en derde lid van vorenbedoelde strekking aangevuld.

Artikel 48

De leden van de V.V.D.-fractie hebben gevraagd of het geen aanbeveling verdient 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. In de

memorie van toelichting heeft de toenmalige bewindsman duidelijk trachten te maken dat een uit een gemeentelijke herindeling voortvloeiende wijziging in de standplaatsaanduiding van notarissen niet bij de wet maar bij Koninklijk besluit behoort te worden geregeld. Een nadere regeling als waaraan de hier aan het woord zijnde leden blijkbaar denken, zou dan ook niet meer kunnen inhouden dan een verklaring dat de Kroon in de gevallen waarin dat nodig is, in de standplaatsaanduiding zal voorzien. Maar een gemeentelijke herindeling noopt de overheid – ook de rijksoverheid – tot nog wel meer maatregelen, zonder dat daarvan met zoveel woorden melding wordt gemaakt. Om van al die aanpassingsactiviteiten nu juist aan de nieuwe standplaatsaanduiding van notarissen als enige een wettelijke basis te geven zou daarop toch wel een oneigenlijk grote nadruk leggen. Daaraan lijkt nog minder behoefte te bestaan nu in de memorie van toelichting nadrukkelijk het voornemen van de Minister van Justitie is vastgelegd te bevorderen dat de op dit punt vereiste voorzieningen worden getroffen. *Overigens moet ik er nog op wijzen, dat een bepaling als gesuggereerd niet zou aansluiten op inhoud en strekking van artikel 48 en daarmee dan ook niet in verband zou mogen worden gebracht.* Maar het zal duidelijk zijn dat ik aan een dergelijke bepaling geen enkele behoefte heb.

Artikel 51

De leden van de C.D.A.-fractie – waarbij de leden van de V.V.D.-fractie zich, verwijzend naar de opmerkingen van VNG en IPO ter zake, aansloten – hebben gevraagd 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. Laat ik vooropstellen, dat de onderhavige bepaling in het wetsvoorstel is opgenomen om althans enigermate tegemoet te komen aan de verlangens van de ambtenarenorganisaties, die de overlegprocedures bij voorkeur tot in de details in de wet geregeld hadden willen zien. Hoewel ik begrip heb voor de behoefte aan die zijde om de bij het reorganisatieproces in acht te nemen zorgvuldigheid zoveel mogelijk te waarborgen, ben ik er met de toenmalige bewindsman niet van overtuigd dat onwrikbare wettelijke regels met betrekking tot de te volgen procedures daarvoor de aangewezen oplossing bieden. Ik geloof veeleer in de heilzaamheid van een procesgang die aan de bijzondere omstandigheden van elk afzonderlijk herindelingsgeval is aangepast. Anderzijds neem ik zonder meer aan dat ook uiteenlopende benaderingsmethoden bij nader toezien toch wel veel elementen in beginsel gemeen zullen blijken te hebben. De praktijk zal m.i. moeten leren welke methode in welk geval de beste kansen biedt om op doeltreffende wijze – dat is o.a. met een goed gebruik van de voor de voorbereiding beschikbare tijd – tot met inachtneming van de belangen van alle betrokkenen verantwoorde oplossingen te komen. Aan conclusies op dit gebied ben ik thans nog niet toe.

Gezien het vorenstaande, hetgeen ook in de memorie van toelichting was benadrukt, waren de reacties van IPO en VNG nogal onverwacht. Heeft het IPO deze beschouwingen voldoende recht gedaan als het stelt, dat het derde lid van artikel 51 op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat de samenwerking van geval tot geval verschilt? En is er geen contrast tussen de felheid waarmee de VNG zich tegen de mogelijkheid van nadere aanwijzingen of richtlijnen verzet, en haar eerder pleidooi – ik verwijs daarvoor naar hetgeen ik ter zake bij de algemene beschouwingen heb opgemerkt – voor het voorschrijven van bestuurscommissies? Wettelijke bepalingen dienaangaande zouden immers een aanzienlijk stringenter beperking van de bewegingsvrijheid van de lagere overheden inhouden dan wat ik mij voorstel dat te zake in een algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden geregeld. Ik vermag niet in te zien hoe de intenties van de Regering in dezen – in wezen gericht op een handreiking van de lagere overheden in de praktische problematiek van de reorganisatie – kunnen worden uitgelegd als een inbreuk op het beginsel van de decentralisatie.

Het zal in het licht van het voorgaande geen verwondering wekken dat ik geen behoefte heb aan een stringenter formulering van de bevorderende taak van gedeputeerde staten, bedoeld in het tweede lid, zoals de leden van de P.P.R.-fractie hebben gevraagd. Ik zie geen reden voor de vrees dat het overleg tussen de gemeentebesturen over de te treffen voorzieningen niet tijdig op gang zal komen; de praktijk leert anders. Maar ook al zouden gemeentebesturen op dit punt weifelen, dan mag toch ook geen heil verwacht worden van een wettelijke mogelijkheid voor het provinciebestuur om na verloop van een zekere termijn in te grijpen – als dat het ten minste is wat hier bedoeld wordt. Het probleem is niet dat gemeentebesturen op dit punt niet zouden willen samenwerken, maar veeleer hoe zij de vraagstukken waarvoor zij zich gesteld zien, gezamenlijk tot een oplossing kunnen brengen. Daartoe zou een provinciebestuur in belangrijke mate kunnen en moeten bijdragen en daarin ligt dan ook de kwintessens van de in het tweede lid geformuleerde taak besloten.

Dezelfde leden hebben voorts nog gevraagd of dit artikel – en met name de tweede volzin van het eerste lid – niet te beperkt is geformuleerd, nu hierin niet wordt gesproken over voorzieningen die de overgang zelf betreffen, maar uitsluitend over voorzieningen met betrekking tot de voorbereiding van die overgang. Ik geloof toch dat hier van een misverstand sprake is. De overgang (van de ambtenaren) zelf immers wordt in hoofdstuk V van de wet geregeld. In hoofdstuk VII daarentegen gaat het erom na te gaan tot welke oplossingen die regels het beste zouden kunnen leiden. De beslissingen daarover zijn intussen voorbehouden aan het bevoegde gezag van de nieuwe gemeente. Het in artikel 51 bedoelde overleg kan dan ook alleen maar de nodige adviezen en voorstellen aan dat bevoegde gezag betreffen, hetgeen wordt aangeduid met «de voorbereiding van de overgang».

Artikel 52

De leden van de V.V.D.-fractie blijken te betwijfelen of opnemings van dit artikel aanbeveling verdient; mocht de in de memorie van toelichting bedoelde grondwetswijziging tot stand komen, dan kan, zo menen zij, in elk afzonderlijk geval worden bezien of er behoefte bestaat aan het opnemen van bepalingen betreffende binnengemeentelijke decentralisatie. Het onderhavige wetsontwerp strekt ertoe het algemene beleid met betrekking tot de consequenties van een gemeentelijke herindeling vast te leggen. Een bepaling als vervat in de eerste lid van artikel 52 pleegt sinds een jaar of tien in elke herindelingswet, waarbij bestaande gemeenten worden opgeheven en nieuwe gevormd, te worden opgenomen. Op grond daarvan mag toch wel van een constante beleidslijn op dit punt worden gesproken. Uit de behandeling van het regeringsvoorstel om in de Grondwet op te nemen dat binnengemeentelijke decentralisatie eventueel van hogere hand zou kunnen worden opgelegd, is voorts gebleken dat de Kamer die mogelijkheid in haar algemeenheid heeft afgewezen maar juist voor herindelingsituaties nadrukkelijk heeft willen aanvaarden. Hoewel uit onderzoek dienaangaande is gebleken dat ook gemeentelijke herindeling tot heden zelden tot het experimenteren met enigerlei vorm van binnengemeentelijke decentralisatie aanleiding heeft gegeven, hecht ik toch wel aan het handhaven van een prikkel om ter zake in elk geval serieus onderzoek te doen, zoals die in de zogenaamde Tholen-bepaling besloten ligt.

Artikel 54

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie zou de citeertitel van de wet misleidend zijn, omdat het wetsontwerp niet alle regels voor de gemeentelijke indeling behelst maar slechts de algemene regels bij wijziging van die indeling. Door de wijze waarop deze leden hun bezwaar tegen de citeertitel hebben geformuleerd, kan daaraan m.i. tweërlei uitleg worden

gegeven. Spijst het bezwaar zich toe op het feit dat het nu voorliggende wetsontwerp slechts de gevolgen van een wijziging in de gemeentelijke indeling in algemene zin beoogt te regelen, dan treft het verwijt niet alleen de citeertitel maar het gehele intitulé. Op hetgeen daarover te zeggen valt is destijds in het nader rapport aan de Koningin (Tweede Kamer, 1980-1981, 16405, C, blz. 23) al uitvoerig ingegaan. Voor mijn ideeën omtrent een mogelijke toekomstige uitbouw van deze wet met onder meer bepalingen omtrent een nieuwe procedure ter voorbereiding van een herindeling moge ik voorts verwijzen naar de passages die ik daaraan bij de algemene beschouwingen in deze memorie heb gewijd.

Treft het verwijt de omstandigheid dat in de citeertitel het element wijziging niet nadrukkelijk is vermeld, dan kan ik slechts herhalen wat daarover eveneens in genoemd nader rapport (blzz. 23-24) is opgemerkt. Ik onderschrijf de mening dat, wanneer wij in bestuurlijke zin over regels met betrekking tot de gemeentelijke indeling spreken, er geen enkel misverstand over kan bestaan dat het daarbij gaat over regels aangaande wijziging van die indeling. Ik bestrijd dan ook met klem dat de citeertitel in dit opzicht misleidend zou kunnen zijn.

Hiervan afgezien meen ik dat het opnemen van het woord «wijziging» geen echte bekorting van het volledige intitulé tot gevolg heeft en een afzonderlijke citeertitel daarmee overbodig maakt. Ten slotte constateer ik dat de voorgestelde citeertitel tot een nieuw letterwoord heeft geleid dat in de korte tijd sedert het verschijnen van dit wetsontwerp al veelvuldig wordt gebruikt en dus klaarblijkelijk als handzaam wordt ervaren. Ik zou willen voorstellen het daarbij te houden.

Ter afsluiting van deze memorie vestig ik er nog de aandacht op dat in de op 3 oktober 1980 verschenen nota van verbeteringen (stuk nr. 4) nog een paar noodzakelijke tekstcorrecties verzuimd zijn op te nemen. (Het betreft hier de artikelen 14 en 51). Deze zijn alsnog in de bijgevoegde nota van wijziging – onderdelen II en IX – meegenomen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Stuiveling

's-Gravenhage, 28 mei 1982

In antwoord op uw brief deel ik u mede dat de daarin aangevoerde argumenten – evenals die van de Minister van Economische Zaken, van wiens desbetreffende brief ik u hierbij afschrift doe toekomen – mij niet hebben kunnen overtuigen van de noodzaak van de in artikel 17 van het onderhavige wetsontwerp voorgeschreven ministeriële goedkeuring van de betrokken nadere regelingen. Naar mijn aanvankelijke opvatting zou de eventuele bijstelling in de distributiegebieden betreffende de openbare-nutsvoorzieningen ook indien deze voortvloeit uit een gemeentelijke herindeling, zeer wel aan het toezicht van het provinciaal bestuur kunnen worden overgelaten. Ik meen dat het belang van een evenwichtig en economisch verantwoord distributiepatroon daardoor geenszins in het gedrang zal komen. Met het oog hierop sta ik een bijstelling van genoemd artikel 17 voor, in dier voege dat:

- a. het tweede lid wordt geschrapt;
- b. in het derde (hierna tweede) lid de passage «Onze in het tweede lid bedoelde ministers» wordt vervangen door: gedeputeerde staten, terwijl de laatste volzin van dat lid eveneens wordt geschrapt, en
- c. in het vierde (hierna derde) lid de passage «Onze ministers» eveneens wordt vervangen door: gedeputeerde staten, en de passage «en derde» wordt geschrapt.

Gaarne zal ik uw zienswijze omtrent het vorenstaande vernemen. Aangezien ik de aanbieding van de memorie van antwoord intussen niet langer meende te mogen uitstellen, heb ik daarin aan de onderhavige kwestie de volgende passage gewijd:

«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. In verband hiermede hebben zij – en met hen de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. – gevraagd waarom na een herindeling ministeriële goedkeuring nodig is voor een regeling betreffende het voorzieningsgebied van nutsbedrijven, terwijl zulk een regeling onder normale omstandigheden – dus niet na een herindeling – die goedkeuring niet behoeft. Zoals de VNG in haar commentaar heeft opgemerkt, gaat het hier om een inhoudelijke reeds lang gebruikelijke bepaling.

Op die grond meen ik dat hier van een stuk door het gebruik geïnstitutionaliseerd recht kan worden gesproken, en vormt het opnemen ervan in het onderhavige wetsontwerp slechts de formele bevestiging daarvan. Anderzijds wil ik graag erkennen dat de vastlegging van de betrokken regels in een algemeen kader een alleszins gereede aanleiding vormt voor een herbezinning op elk van die regels, zoals dat ook op andere onderdelen is geschied. Dit klemt ongetwijfeld nog te meer wanneer het vraagstuk van de bevoegdheidsverdeling op het terrein van de distributie van openbare-nutsvoorzieningen tegen de achtergrond van actuele beleidsontwikkelingen ter zake wordt geplaatst. Hieromtrent zal nog nader overleg nodig zijn met de Ministers van Economische Zaken en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Het uitbrengen van onderhavige memorie hoeft daarvan echter niet opgehouden te worden. Te zijner tijd zal op deze materie teruggekomen worden.

Bij die gelegenheid kan eveneens nader worden ingegaan op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie waarom bij gebreke van overeenstemming tussen partijen een nadere regeling desgevraagd niet door gedeputeerde staten kan worden vastgesteld.»

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
S. J. Stuiveling