

Vergaderjaar 1993–1994

23 602

Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Gemeentewet en de Wet op het basisonderwijs

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 maart 1994

1. Inleiding

Tot mijn genoegen constateer ik dat ook de aan het woord zijnde leden hechten aan een spoedige afhandeling van dit wetsvoorstel. Ik ben hen daarvoor erkentelijk.

De leden van de fractie van het CDA wezen op een mogelijke tegenstrijdigheid tussen de Gemeentewet en de Wet algemene regels herindeling (arhi) waar het gaat om vaststelling door twee of meer gemeenten bij gelijkloidend besluit van een ontwerp-regeling tot samenvoeging van hun gemeenten. Deze in artikel 3 van de Wet arhi opgenomen bevoegdheid zou niet in de nieuwe Gemeentewet zijn opgenomen, zo constateerden zij.

Ik wijs erop dat in het voorstel van wet in artikel II, onder B, de formulering van de artikelen 283 en 284 van de Gemeentewet in overeenstemming wordt gebracht met de artikelen 81 en 82 van de Wet arhi die per 1 januari 1994 zijn vervallen. Door dit wetsvoorstel wordt derhalve niet zozeer een tegenstrijdigheid opgeheven als wel een omissie hersteld.

Het was de leden van de fractie van de PvdA opgevallen dat de Minister van Onderwijs en Wetenschappen het wetsvoorstel niet mede heeft ondertekend, terwijl het toch een wijziging van onderwijswetgeving bevat.

Gezien het technische karakter van de voorgestelde wijzigingen van de onderwijswetgeving is uit pragmatische overwegingen (en in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving) de ondertekening van het wetsvoorstel beperkt gehouden.

2. De verrekening tussen gemeenten (artikel I, onderdelen C en D)

De leden van de D66-fractie misten een verwijzing naar de concrete uitspraken van de Kroon waarin werd geoordeeld tot het niet betrekken van algemene reserves bij verrekeningen. Ook waren zij geïnteresseerd in de overwegingen die aan die uitspraken ten grondslag liggen.

De uitspraken waar het om gaat zijn de koninklijke besluiten van 9 mei 1989 inzake Wymbritseradiel-Nijefurd, Dantumadeel-Ferwerderadeel en

Sneek-Wymbritseradiel. Alleen de laatste uitspraak is gepubliceerd en wel in ARB 1989/367.

Aan het koninklijk besluit Sneek-Wymbritseradiel is de volgende – ook voor de andere uitspraken geldende – redengeving ontleend (het hierna genoemde artikel 13 komt overeen met artikel 44 van de Wet arhi). «De onderhavige verrekening heeft plaatsgevonden in verband met het bepaalde in artikel 13 der herindelingswet. Mede gelet op de letterlijke bewoordingen van het tweede lid van dat artikel, dient naar Ons oordeel in dit geval verrekening beperkt te blijven tot de rechten en verplichtingen, betrekking hebbende op het gebied dat van de voormalige gemeente Wymbritseradiel is overgegaan naar Sneek. Ten aanzien van de genoemde algemene reserves kan echter niet worden gesteld dat sprake is van rechten en verplichtingen als evenbedoeld. Verrekening van deze reserves dient dan ook niet plaats te vinden.»

Tot slot vroegen de leden van de D66-fractie of de regering situaties kon beschrijven waarin naar haar oordeel de billijkheid vereist dat ook de algemene reserve bij de verrekening wordt betrokken. Ook de leden van de CDA-fractie waren benieuwd naar de uitleg die de regering geeft aan de term «billijkheid».

De billijkheid speelt een belangrijke rol bij de verrekeningsystematiek van de Wet arhi. Gezien de diversiteit van de situaties die zich bij gemeentelijke herindelingen kunnen voordoen, is het voor de wetgever onmogelijk om voor alle gevallen de juiste oplossing aan te geven; de wetgever heeft dan ook gekozen voor een regeling op hoofdlijnen. Het betreft hier de regeling in artikel 44 van de Wet arhi van de overgang van rechten en verplichtingen. Om zoveel mogelijk recht te kunnen doen aan de (bijzondere) omstandigheden van elke herindelings situatie, biedt het gebruik van de term «billijkheid» de betrokkenen de mogelijkheid om, alle (financiële) omstandigheden in acht nemend, een zo redelijk mogelijk bedrag van verrekening tot stand te brengen, waarmee zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de financiële belangen van de betrokken gemeenten.

De term «billijkheid» vormt dus – met name voor degene die belast is met het vaststellen van het bedrag van verrekening – een toetssteen om te beoordelen of een herindeling voor alle betrokkenen op financieel gelijkwaardige wijze uitwerkt.

Aangezien de invulling of het gebruik van de term «billijkheid» zeer sterk afhangt van de financiële gevolgen van een concrete herindelings situatie, voert het te ver situaties te beschrijven waarin het in theorie billijk zou zijn de algemene reserve bij de verrekening te betrekken. Meer in algemene zin kan het volgende worden opgemerkt.

De algemene reserve is (mede) gevormd door toedoen van de bewoners van het gemeentelijk territorium van de opgeheven gemeente als geheel. Het is onevenwichtig indien uitsluitend haar rechtsopvolger daarvan zou kunnen profiteren. Immers, op grond van artikel 44, eerste lid, van de Wet arhi gaat de algemene reserve – als onderdeel van het eigen vermogen van de opgeheven gemeente en – als niet-territoriaal gebonden recht over naar de gemeente die als algemene rechtsopvolger wordt aangewezen (zie ook paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting).

De billijkheid kan derhalve met zich brengen dat de algemene reserve moet worden betrokken bij verrekeningen. Op deze wijze wordt ook rekening gehouden met gebied dat van de opgeheven gemeente overgaat naar een andere (bestaande of nieuwe) gemeente dan de gemeente die de algemene reserve op grond van artikel 44, eerste lid, van de Wet arhi «krijgt». Een voorbeeld ter toelichting.

De gemeente X wordt opgeheven en haar grondgebied wordt verdeeld over de gemeenten Y en Z, waarbij Z de algemene rechtsopvolger van X is.

Op grond van artikel 44, eerste lid, van de Wet arhi krijgt Z de ondeelbare rechten en verplichtingen van X en dus ook de algemene reserve. Echter, de billijkheid kan met zich brengen dat ook de gemeente Y een deel van de algemene reserve zou moeten krijgen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering kan aangeven tot wanneer de financiële gevolgen voor een gemeente nog acceptabel worden geacht, merk ik op dat het niet mogelijk is hierover algemene uitspraken te doen. Dit is te sterk afhankelijk van de concrete (herindelings)situatie en de financiële positie van de betrokken gemeente(n).

3. Nota van wijziging

De nota van wijziging die bij deze nota is gevoegd heeft een technisch karakter. De voorgestelde wijzigingen hangen voornamelijk samen met de wijziging van artikel 283, derde lid, van de Gemeentewet. In het oorspronkelijke wetsvoorstel is met de gevolgen van deze aanpassing voor de Wet op het basisonderwijs (WBO) onvoldoende rekening gehouden.

Voorts wordt een omissie hersteld in het kader van de van toepassing zijnde bepalingen van de Invorderingswet 1990 bij de gemeentelijke belastingheffing. In artikel 249 van de Gemeentewet (artikel 295 van de oude gemeentewet) is abusievelijk artikel 21 van de Invorderingswet niet buiten toepassing verklaard. Hierdoor hebben gemeenten ten onrechte hetzelfde (hoge) voorrecht op alle goederen van de belastingschuldige als 's rijks schatkist. Aangezien wij er aan hechten deze omissie zo snel mogelijk te herstellen, is het onderhavige wetsvoorstel gekozen om dit te effectueren.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. I. J. W. de Graaff-Nauta