

Vergaderjaar 1999–2000

26 331

## Gemeentelijk herindelingsbeleid

Nr. 12

### BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 februari 2000

Tijdens het debat in uw Kamer over de samenvoegingen van Bergen, Egmond en Schoorl respectievelijk van Hoevelaken en Nijkerk (Kamerstukken II, 1998/99, 26 364 en 26 366) op 3 juni 1999 heb ik toegezegd te zullen nadenken over **de (wenselijke) tijd die er ligt tussen de aanvaarding van een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling en de invoering daarvan**. In de praktijk wordt deze termijn in sommige gevallen als kort of zelfs te kort ervaren. In deze brief ga ik op dit onderwerp nader in. Allereerst wil ik stellen, dat niet nauwkeurig is aan te geven hoeveel tijd gemeenten nodig hebben om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen om op de datum van herindeling een nieuwe gemeente verantwoord van start te laten gaan. Dat verschilt per situatie. Bij de ene herindeling zijn meer gemeenten betrokken dan bij de andere. Ook de voorgeschiedenis kan per herindeling sterk verschillen.

#### Wettelijke systematiek

De datum van herindeling is altijd gelegen op 1 januari, volgend op de dag van inwerkingtreding van de herindelingsregeling. Dit volgt uit artikel 1 sub f van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), dat een definitie geeft van de datum van herindeling. Voor de effectieve ingangsdatum van een herindeling op 1 januari van het jaar is indertijd door de wetgever bewust gekozen met het oog op de administratieve gevolgen van een herindeling. Dit geldt met name op financieel terrein, waar dit welhaast noodzakelijk is te noemen. Uitgangspunt is dan ook, dat als datum van herindeling 1 januari van enig jaar niet ter discussie staat.

Bij herindelingswetten is de gebruikelijke wijze de inwerkingtreding op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad. De herindeling wordt dan ingevolge de Wet arhi effectief op de eerstvolgende datum van 1 januari. Bij wijze van uitzondering wordt incidenteel gebruik gemaakt van inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit biedt in bijzondere gevallen de mogelijkheid de inwerkingtreding over de

eerstvolgende datum van 1 januari heen te tillen en pas op de daarop volgende datum van 1 januari te laten ingaan.

Duidelijk is dat over de uitkomst van het wetgevingstraject pas zekerheid bestaat nadat het parlement met het wetsvoorstel heeft ingestemd. Voor het uiterste tijdstip van behandeling van herindelingswetten is de periode die nodig is voor het voorbereiden en houden van tussentijdse raadsverkiezingen, bepalend. Globaal gerekend dient de desbetreffende wet uiterlijk half september in werking te treden om per 1 januari daaropvolgend effectief te kunnen worden.

In een dergelijke situatie hebben de betrokken gemeenten ongeveer drieënhalf maand de tijd voor de voorbereiding van de overgang naar de nieuwe situatie en voor het organiseren van de tussentijds te houden raadsverkiezingen. Deze voorbereidingstijd op de tussentijdse raadsverkiezingen is ook van belang voor de plaatselijke politieke partijen.

Het vraagstuk inzake de termijn van inwerkingtreding is een afweging tussen enerzijds het belang van een voldoende voorbereiding van een samenvoeging van gemeenten en anderzijds het belang om de nieuwe situatie zo snel mogelijk te bereiken. Het vooruitzicht van een snelle effectivering van een herindeling kan er ook toe bijdragen dat er meer vaart wordt gezet achter en eerder wordt begonnen met de voorbereidingen. Bovendien doet dit het meeste recht aan de besluitvorming van de wetgever: de gangbare situatie is immers dat wetgeving spoedig na aanvaarding en uitgifte van het Staatsblad waarin deze is opgenomen effectief wordt. Delegatie van het tijdstip van inwerkingtreding aan de regering en derhalve inwerkingtreding bij koninklijk besluit kan echter in bijzondere gevallen zijn aangewezen. Ingeval van gemeentelijke herindeling kan daarvan bijvoorbeeld sprake zijn, indien anders een voldoende voorbereiding van de samenvoeging onmogelijk is.

### **Verantwoordelijkheid van betrokken gemeentebesturen**

Een belangrijke verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de overgang naar een nieuwe situatie ligt bij de desbetreffende gemeenten zelf. Op grond van artikel 79 van de Wet arhi moeten de besturen van bij een herindeling betrokken gemeenten er in onderling overleg voor zorg dragen dat de met het oog op de herindeling te treffen voorzieningen tijdig worden getroffen. Op grond van hetzelfde artikel bevorderen gedeputeerde staten dit onderling overleg. Naar mijn mening handelen gemeenten derhalve bestuurlijk op onverantwoorde wijze indien zij eenvoudigweg te laat beginnen met de voorbereidingen op de herindeling. Dit kan naar mijn mening dan ook geen reden zijn een herindeling op een later moment in te laten gaan. Van onwil is echter bijna nooit sprake, de meeste gemeenten treffen gedurende het wetgevingstraject al de nodige voorbereidingen. Dit terwijl moet worden bedacht, dat gemeentebestuurders soms het gevoel hebben een «bestuurlijke spagaat» te moeten maken omdat zij enerzijds zich verplicht voelen de herindeling voor te bereiden maar dit anderzijds naar hun achterban slecht kunnen verantwoorden zolang er door de wetgever nog geen definitieve beslissing is genomen.

### **Verlengingsmogelijkheden voorbereidingsperiode**

Een mogelijkheid zou kunnen zijn een bepaalde minimumperiode (bijv. 6 maanden) tussen het aannemen van een wetsvoorstel en de ingangsdatum van de herindeling wettelijk vast te leggen om de desbetreffende gemeenten meer tijd te geven voorbereidingen te treffen met het oog op de op handen zijnde fusie. Dat zou in sommige gevallen kunnen leiden tot uitstel van de datum van herindeling met een jaar, indien een

herindelingsvoorstel niet voor een bepaald tijdstip (bijv. 1 juli) kan zijn aanvaard. Hoewel in een aantal gevallen een wat langere termijn tussen de aanvaarding van een herindelingsvoorstel en de datum van herindeling een oplossing kan zijn om de betrokken gemeenten meer tijd te geven de herindeling voor te bereiden, is een verplichte voorbereidingsperiode naar mijn mening echter ongewenst. In veel gevallen zal een snelle ingangsdatum door betrokken gemeenten juist gewenst zijn, bijvoorbeeld indien gemeentebesturen zelf wensen dat de samenvoeging van hun gemeente op de kortst mogelijke termijn effectief zal worden (zoals bijvoorbeeld bij de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Hoevelaken en Nijkerk het geval was). De meest wenselijke systematiek van inwerkingtreding verschilt dan ook per herindeling en zal dus per geval, d.w.z. in de herindelingswet zelf, vastgelegd moeten worden.

Een andere mogelijkheid zou zijn om het systeem van inwerkingtreding bij koninklijk besluit vaker toe te passen. Door middel van het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding vaststelt, kan per individuele situatie worden bezien of er gegronde redenen zijn waardoor een langere voorbereidingsperiode is gewenst en kan de datum van herindeling, ook indien het wetsvoorstel is aanvaard, zo nodig met één jaar worden uitgesteld. Ik wil echter benadrukken dat inwerkingtreding bij koninklijk besluit geen regel maar uitzondering moet blijven om te voorkomen dat door betrokkenen al gespeculeerd wordt op uitstel. Er dient derhalve een bijzondere aanleiding voor te zijn. Zo is bij de samenvoeging van Hoevelaken en Nijkerk en die van Bergen, Egmond en Schoorl voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit gekozen in verband met mogelijke risico's voor het systeem van de gemeentelijke basisadministratie vanwege de millenniumovergang op 1 januari 2000. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer er bij uitzondering voor gekozen de samenvoeging van de gemeenten Bergen, Egmond en Schoorl niet op 1 januari 2000, maar op 1 januari 2001 in te laten gaan op verzoek van de betrokken gemeentebesturen om de gemeenten meer tijd te gunnen de samenvoeging voor te bereiden, zonder daaraan precedentwerking te geven. De samenvoeging van Hoevelaken en Nijkerk is wel per 1 januari jongstleden geëffectueerd. Overigens moet, indien bij inwerkingtreding bij koninklijk besluit de datum van herindeling naar een later tijdstip wordt verschoven, nadrukkelijk aandacht worden geschonken aan de zittingsperiode van de zittende of nieuwe raden. Uitstel zou immers (alsnog) een wettelijke voorziening nodig kunnen maken die in het reeds doorlopen parlementaire traject rond de herindeling niet was voorzien.

Een langere voorbereidingstijd voor gemeenten van tenminste een half jaar zou ook bereikt kunnen worden door gedurende het besluitvormingsproces daarmee al rekening te houden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het wetgevingstraject zodanig in te richten dat de parlementaire besluitvorming in de eerste helft van het kalenderjaar kan worden afgerond. Vanzelfsprekend is daartoe de bereidheid bij alle betrokkenen in het wetgevingproces nodig. Ik ben mij er overigens zeer van bewust dat de politieke praktijk veelal sterker is dan de leer.

### **Te treffen maatregelen na de datum van herindeling**

Tenslotte wil ik niet onvermeld laten, dat de datum van herindeling (1 januari volgend op de inwerkingtreding van de wet) ook een enigszins fictief moment betekent. Formeel «bestaat» de nieuwe gemeente weliswaar vanaf dat moment, maar dat wil niet zeggen dat op hetzelfde moment alle overgangsmaatregelen door gemeenten moeten zijn getroffen. In de praktijk is dat nimmer het geval en zelfs onmogelijk. Over een aantal zaken zal door het bestuur van de nieuw gevormde gemeente een beslissing (moeten) worden genomen. De Wet arhi voorziet daar in

een aantal bepalingen juist in, bijvoorbeeld betreffende de rechtskracht van voorschriften of de overgang van rechten en verplichtingen.

### **Conclusie**

Het probleem van de soms als (te) kort ervaren voorbereidingstijd van een herindeling kan deels zijn gelegen in het (te) laat beginnen met de voorbereidingen door gemeentebesturen zelf. Ik ben derhalve van mening dat het in de eerste plaats een gemeentelijke verantwoordelijkheid is tijdig te beginnen met de voorbereidingen. Anderzijds kunnen deze voorbereidingen niet zover gaan dat deze niet meer terug te draaien zijn, zolang de formele besluitvorming met betrekking tot de herindeling niet is afgerond. Ik kan mij voorstellen dat bij betrokken gemeenten onzekerheid wordt veroorzaakt doordat het in sommige gevallen lang onduidelijk blijft of de herindeling zal doorgaan. Een en ander hangt echter sterk af van de specifieke omstandigheden. De meest wenselijke voorbereidingsperiode na aanvaarding zal daarom per herindeling sterk verschillen. Het is dan ook niet wenselijk daarvoor een algemene termijn vast te stellen in de Wet arhi.

Ik acht het een goede zaak ernaar te streven het wetgevingstraject zodanig in te richten dat de parlementaire behandeling van herindelingsvoorstellen in de eerste helft van het kalenderjaar kan worden afgerond. Daarmee beoog ik een ruimere voorbereidingsperiode te creëren voor de betrokken gemeenten na de aanvaarding door beide Kamers. Daarnaast kan in uitzonderingssituaties, wanneer daarvoor goede redenen aanwezig zijn, gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

Of dat wenselijk is, dient per situatie te worden gezien. Daartoe kan overigens in voorkomende gevallen ook gedurende het overleg met uw Kamer nog worden besloten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper