

Zitting 1980–1981

16 538

Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen)

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 mei 1981

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen (Tweede Kamer, 16 538, nr. 3) heb ik op blz. 21 geschreven, dat ik de Stuurgroep Democratisch en Doelmatig Functioneren van gesubsidieerde instellingen gevraagd had bij het ontwikkelen van voorstellen ten aanzien van door gemeente of provincie beheerde instellingen (die activiteiten verrichten die min of meer aan personen als cliënt ten goede komen en in die zin vergelijkbaar werk doen als op deze terreinen actieve particuliere instellingen) uitdrukkelijk ook aandacht te willen besteden aan de specifieke problemen die het betrekken van cliënten en werknemers bij het besturen van instellingen op basis van gemeenschappelijke regelingen met zich brengt.

In het regeringsstandpunt met betrekking tot de algemene aanbevelingen van de commissie-Van der Burg (Tweede Kamer, 15 360, nr. 18) werd op blz. 10 vermeld, dat aan de stuurgroep zou worden gevraagd deze problematiek met voorrang nader uit te werken.

In het verlengde van deze mededelingen heb ik een adviesaanvraag gericht aan de stuurgroep met betrekking tot de specifieke problematiek van de verhouding tussen de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals deze in ontwerp op 18 december 1980 aan u werd voorgelegd, en het regeringsstandpunt met betrekking tot het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen, dat volgens dat regeringsstandpunt in beginsel ook van toepassing is op de zogenaamde pendant-overheidsinstellingen.

Het advies dat ingevolge mijn aanvraag werd uitgebracht, bied ik u hierbij aan. Uit het gegeven dat mijn ministerie ook in de stuurgroep vertegenwoordigd is en het advies unaniem tot stand is gekomen, mag u afleiden, dat ik mij daarmee heb kunnen verenigen. Daarom zullen bij de eerste gelegenheid zodanige wijzigingen in het ontwerp voor de Wet gemeenschappelijke regelingen worden aangebracht, dat aan de gesignaleerde bezwaren tegemoet gekomen zal worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

STUURGROEP DEMOCRATISCH EN DOELMATIG FUNCTIONEREN
GESUBSIDIEERDE INSTELLINGEN

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken, de heer H. Wiegel

's-Gravenhage, 16 maart 1981

Het heeft de Stuurgroep Democratisch en Doelmatig Functioneren bijzonder verheugd uw adviesaanvraag over de mogelijkheden van interne democratisering van instellingen die zullen vallen onder de werking van het ontwerp van een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen zoals dat nu bij de Tweede Kamer is ingediend, te mogen ontvangen.

Dit specifieke probleem voor het wetsontwerp, waarover u de stuurgroep advies vraagt, is aangekaart door de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) in zijn signalement inzake de relatie tussen het voorontwerp van het nu voorliggend wetsontwerp en de rijksbijdrageregeling Sociaal-Culturele Activiteiten. In dit signalement wijst de raad erop, dat er zijns inziens sprake is van een gebrek aan afstemming, «waarbij wet- en regelgeving met betrekking tot de bestuurssamenstelling van éénzelfde soort instellingen een duidelijk afwijkende ontwikkeling laten zien». In genoemde rijksbijdrageregeling wordt immers als norm voorgeschreven, dat deelnemers en personeel bij het bestuursbeleid van op dit terrein werkzame instellingen betrokken dienen te zijn. Dat kunnen ook instellingen zijn, die bij gemeenschappelijke regeling zijn ingesteld.

Naar het oordeel van de stuurgroep komt de gesignaleerde afstemmingsproblematiek voort uit de verschillende doelstellingen die de Regering tegelijkertijd nastreeft.

In het onderhavige wetsontwerp worden voorstellen gedaan om de bestuurlijke banden tussen deelnemende gemeenten, provincies en waterschappen enerzijds en samenwerkingsverbanden anderzijds strakker aan te halen. Voor gemeenschappelijke regelingen wordt daarom als norm gesteld dat slechts bij uitzondering anderen dan raadsleden en burgemeesters der deelnemende gemeenten in het dagelijks bestuur kunnen zitten en dat deze anderen in ieder geval minder dan de helft van dit bestuur vormen. Commissies met bestuursbevoegdheden passen niet in dit streven de relatie tussen de deelnemende gemeenten en het bestuur van het samenwerkingsverband zo direct mogelijk te laten zijn. Het opdragen van bestuursbevoegdheden aan commissies zou immers de behartiging van bepaalde aan het openbaar lichaam toegekende taken weer een schakel verder verwijderen van de besturen van de deelnemende gemeenten en hun controle daarop indirecter maken. Om deze reden is de mogelijkheid aan commissies bestuurstaken op te dragen – zoals op gemeentelijk niveau mogelijk is – niet geopend. Het wetsontwerp voorziet slechts in de mogelijkheid om adviescommissies in te stellen (artikel 17).

In het regeringsstandpunt inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 15 360, nr. 18) ontvouwt de Regering zijn beleid inzake het betrekken van cliënten, personeel, vrijwilligers en «andere betrokkenen» bij het besturen van deze instellingen. In dit regeringsstandpunt wordt op blz. 10 aangegeven dat de gestelde richtlijnen en aanbevelingen evenzeer van toepassing zijn op z.g. pendant-overheidsinstellingen. Dat zijn instellingen die hetzelfde werk doen als particuliere gesubsidieerde instellingen maar binnen de overheidsorganisatie zijn gesitueerd. De in het regeringsstandpunt genoemde categorieën bestaan uit andere personen dan de in het wetsontwerp genoemde categorie van raadsleden en burgemeesters. Alle categorieën zouden dus volgens de Regering eigenlijk in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zitting moeten kunnen hebben. Het is duidelijk dat hier het probleem ligt van de afstemming van onderdelen van het regeringsbeleid.

Vanuit de optiek van de interne democratisering van instellingen – hetgeen immers overeenkomstig de taakstelling van de stuurgroep is – wil de stuurgroep het volgende onder uw aandacht brengen.

In uw adviesaanvraag ziet u twee manieren om het hiervoor geschetste spanningsveld te doorbreken.

Aan de bijzondere betrokkenheid bij het bestuursbeleid van deelnemers en medewerkers in de sociaal-culturele sector kan inhoud worden gegeven, doordat de deelnemende gemeenten besluiten één of meer van dezen in het dagelijks bestuur te benoemen, en voor het overige hen door middel van adviescommissies te betrekken bij het beleid.

Een andere mogelijkheid zou zijn om, voor zover het specifieke sectoren betreft als het sociaal-cultureel werk, en indien op die sector toegesneden democratiseringsmaatregelen nodig en gewenst zijn, bij bijzondere wet, in aanvulling op of in afwijking van de algemene regeling van de toekomstige Wet gemeenschappelijke regelingen – en andere wetten –, maatregelen te treffen. Als voorbeeld wijst u op de in voorbereiding zijnde wetgeving inzake medezeggenschapsstructuur binnen de sector onderwijs.

De stuurgroep onderkent, dat de hierboven door de HRWB geschetste problematiek zich toespitst op het spanningsveld dat is ontstaan tussen de regelen uit genoemd voorontwerp van wet en de rijksbijdrageregeling Sociaal-Culturele Activiteiten. Met name in kringen van de muziekscholen zijn vragen gerezen. Naar het oordeel van de stuurgroep dient deze problematiek echter in breder verband te worden gezien. Op blz. 9 van het definitieve regeringsstandpunt inzake de aanbevelingen van de commissie-Van der Burg wordt een omschrijving gegeven van het terrein, waarop die aanbevelingen en het regeringsstandpunt betrekking hebben.

Hieruit kan worden afgeleid, dat het niet slechts gaat om de sociaal-culturele sector, maar dat voor het treffen van democratiseringsmaatregelen een veel breder terrein in aanmerking komt. Naast het sociaal-cultureel werk kan gedacht worden aan grote delen van de zorgsector, zoals bestreken door regelingen op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg. Terecht heeft u zelf in uw adviesaanvraag de onderwijssector gememoreerd, zij het dat dit door u aangehaalde voorbeeld nu juist uitgaat van adviserende commissies, welke binnen het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regeling reeds mogelijk worden gemaakt. Gelet op bedoelde terreinbreedte en de veelheid van regelingen, welke voor de onderscheidene sectoren van toepassing zijn, komt het de stuurgroep als minder gewenst en onpraktisch voor om democratiseringsmaatregelen te treffen in bijzondere wetgeving. Immers de mogelijkheid laten bestaan dat zo vaak afgewezen zou moeten worden van de in generale wetgeving neergelegde hoofdregelen, dat die daardoor zouden kunnen worden ontkracht, lijkt een minder logische constructie.

Verder zou de stuurgroep op het volgende willen wijzen.

Op welke wijze de interne democratisering van pendant-overheidsinstellingen gestalte kan krijgen zal nog nader moeten worden uitgewerkt. De stuurgroep is zich van de beperkingen daarvan bewust. Maar zij wil op deze plaats toch een pleidooi voeren voor de gedachte dat het voor het treffen van democratiseringsmaatregelen geen verschil mag uitmaken of een instelling door een gemeente, een gemeenschappelijke regeling of een provincie in het leven wordt gehouden.

Ongeacht de bestuurslaag dienen cliënten, personeel en andere betrokkenen tenminste op gelijke wijze in het beleid van de betreffende instellingen te kunnen participeren.

De situatie, dat regionale instellingen, welke door een gemeente of provincie in stand worden gehouden, meer mogelijkheden tot democratisering kennen dan die op basis van een gemeenschappelijke regeling in de voorgestane nieuwe stijl, acht de stuurgroep niet in overeenstemming met de gelijke mogelijkheden die op dit stuk toch behoren te worden gecreëerd. Uiteraard laat dit onverlet het gestelde in uw adviesaanvraag, dat het, overigens binnen eventueel te stellen grenzen, aan de deelnemers van de regeling dient te worden overgelaten in hoeverre zij van deze mogelijkheden gebruik wensen te maken.

De mogelijkheden daartoe binnen de provincie- en gemeentewet enerzijds en het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen anderzijds zijn niet gelijkwaardig. Eerstgenoemde wetten maken daadwerkelijk commissies met eigen bevoegdheden mogelijk, terwijl het voorliggende wetsontwerp deze mogelijkheid nu juist uitsluit. Aldus worden er naast verschillen tussen particuliere instellingen en overheidsinstellingen verschillen gecreëerd tussen overheidsinstellingen – die in principe hetzelfde werk kunnen doen – die wel of niet onder een gemeenschappelijke regeling vallen.

Bij het opstellen van dit advies is de stuurgroep uitgegaan van de wettelijke mogelijkheden die zich met betrekking tot de onderscheiden bestuurslagen thans voordoen. Vanuit dit gegeven is zij van mening dat aan de gewenste participatie van alle betrokkenen, zoals de Regering dit blijktens haar meergenoemd standpunt van belang acht, in het ontwerp van wet meer tot zijn recht zou moeten komen. De bevoegdheid tot het instellen van de in artikel 17 van het wetsontwerp bedoelde adviescommissies acht zij te mager. Het bovengeschetste geschil zou weggenomen moeten worden.

De stuurgroep is van oordeel dat het juist zou zijn in het wetsontwerp commissies met bestuurlijke bevoegdheden mogelijk te maken. Rekening houdend met de bestuurlijke doelstelling van het wetsontwerp adviseert de stuurgroep om in het ontwerp bepalingen op te nemen die het mogelijk maken om ten behoeve van het democratisch en doelmatig functioneren van instellingen in nader aan te wijzen sectoren bestuurlijke commissies overeenkomstig de artikelen 61 e.v. van de gemeentewet in het leven te roepen.

Nu het wetsontwerp inmiddels aan de Tweede Kamer is aangeboden zou de stuurgroep het op prijs stellen indien u dit advies ter kennis van de Tweede Kamer zou willen brengen.

De voorzitter,
P. L. Dijk

De secretaris,
E. van den Brink