

Zitting 1982–1983

16538

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

Nr. 11

TOELICHTING BIJ DE TWEDE NOTA VAN WIJZIGING¹

Ontvangen 15 juni 1983

1. Inleiding

Bij de behandeling van de begroting 1983 van het Departement van Binnenlandse Zaken en vervolgens in de nota van 31 mei 1983 zijn de grote lijnen geschetst van het beleid dat dit kabinet ten aanzien van de bestuurlijke organisatie voor ogen staat.² Het accent ligt daarbij op het oplossen van de regionale problematiek, zoals omschreven in de nota, door middel van het verbeteren van de intergemeentelijke samenwerking. Deze voorkeur spruit voort uit de wens knelpunten in de bestuurlijke organisatie zoveel mogelijk op te lossen vanuit de bestaande structuren, centralisatie te vermijden en de oplossing te zoeken vanuit een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau. Bovendien komen vele regionale taken voort uit de gemeentelijke sfeer. En tenslotte: gebleken is dat veel taken zeer wel in intergemeentelijk verband kunnen worden behartigd.

Trefwoorden voor de problemen waarin de intergemeentelijke samenwerking verstrikt is geraakt zijn: er is een onoverzichtelijk en moeilijk controleerbaar geheel ontstaan van gemeenschappelijke regelingen, de greep van de deelnemers op het samenwerkingsverband is te gering, openbaarheid en openheid van de samenwerkingsverbanden dient te worden verbeterd, de doelmatigheid, doeltreffendheid en bestuurskracht van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden laat in veel gevallen te wensen over.

De voorstellen die zijn gedaan in het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen om de samenwerking structureel te verbeteren worden voor het grootste deel door dit kabinet onderschreven, met name ten aanzien van het aanhalen van bestuurlijke en financiële banden tussen deelnemers en samenwerkingsverband, verhoging van openheid en openbaarheid en de opleggingsregeling. Ook de voorstellen ten aanzien van bundeling en integratie worden overgenomen, zij het dat een versoepeling nodig is ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende samenwerking.

Samengevat leidt het beleid ten aanzien van de bestuurlijke organisatie voor het wetsontwerp gemeenschappelijke regelingen tot wijzigingen op de volgende punten:

– het verbod voor gemeenschappelijke regelingen om te plannen, coördineren en sturen vervalt;

¹ Zie 16538, nr. 10.

² Nota aan de Tweede Kamer inzake het beleid dat het kabinet voornemens is te voeren ten aanzien van de bestuurlijke organisatie, hierna te noemen: de nota.

- de mogelijkheid wordt geïntroduceerd van provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsgebieden;
- provincies krijgen een conflictoplossende rol toebedeeld ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking.

Voorts is aan het wetsontwerp overgangsrecht toegevoegd. Ten slotte zijn een aantal wijzigingen van meer technisch karakter opgenomen. Op elk van deze punten zal in de volgende paragrafen worden ingegaan.

Met dit totaalpakket aan voorstellen worden de negatieve gevolgen die tot nu toe aan intergemeentelijke samenwerking zijn verbonden voldoende ondervangen. De samenwerking wordt hiermee weer gesmeed tot een instrument, in handen van gemeenten, om gezamenlijk de taken te behartigen die het lokale niveau te boven zijn gegaan.

Opmerking verdient, dat naast de wettelijke instrumenten ter verbetering van intergemeentelijke samenwerking, ook andere toegepast kunnen worden. Te denken valt aan instrumenten als het zo exact mogelijk omschrijven van de aan de regeling overgedragen bevoegdheden, het voorschrijven van een meerjarig beleidsplan met een investeringsplan of een personeelsplan, de verplichting om ten aanzien van belangrijke besluiten terug te koppelen op de besturen van de deelnemende gemeenten, het vaststellen van richtlijnen ten behoeve van gemeentelijke vertegenwoordigers. De wijze waarop en de mate waarin deze en dergelijke instrumenten worden toegepast wordt overgelaten aan de deelnemende gemeenten zelf.

Ten slotte zij vooraf opgemerkt, dat al deze instrumenten niet de enige bepalende factoren zijn voor het welslagen dan wel mislukken van intergemeentelijke samenwerking. Daarbij spelen immers ook zaken mee als de bestuurscultuur en mentaliteit, de plaatselijke en regionale verhoudingen, de aan- dan wel afwezigheid van, ook politieke, consensus over de gemeenschappelijk te behartigen taken, de mate waarin «grensoverschrijdend» wordt gedacht en gehandeld. Dit zijn alle factoren waarop de wetgever bijzonder weinig invloed kan en mag uitoefenen omdat de verantwoordelijkheid daarvoor primair bij betrokkenen ligt.

2. Intrekking van het verbod om te plannen, coördineren of sturen

Een van de belangrijkste problemen waarmee de bestuurlijke organisatie van Nederland te maken heeft is de zogeheten regionale problematiek. Een problematiek die vooral samenhangt met de behartiging van taken vanuit de gemeentelijke sfeer in intergemeentelijk verband.

Vanaf 1969 heeft een reeks van ministers en kabinetten zich met het bedenken van oplossingen voor de regionale problematiek beziggehouden. De aanvankelijk voorgestelde conceptie van de vorming van gewesten (Gewestwet 1971) als bestuurslaag voor regionale taken werd afgewezen. In de loop der jaren zijn de twijfels steeds sterker geworden over de vraag of de oplossingsrichting die daarna met het zogenoemde «Gele Boek» is ingeslagen de juiste is. De vorming van territoriaal verkleinde, en functioneel aangeklede regionale doe-provincies is, zoals uiteengezet in de nota, niet wenselijk. De regionale problematiek is primair een functioneel en veel minder een territoriaal probleem. Dat sluit overigens territoriale aanpassingen zoals de splitsing van Zuid-Holland niet uit.

De voorkeur voor intergemeentelijke samenwerking, in combinatie met het verlaten van de conceptie van territoriaal verkleinde en functioneel aangepaste regionale doe-provincies, kan niet anders dan gevolgen hebben voor artikel 23 c.a. van het onderhavige wetsontwerp. Samen met de erkenning, dat planning, coördinatie en in voorkomend geval sturing op regionaal niveau nodig zijn, voert het bovenstaande logisch tot de conclusie, dat artikel 23 c.a. dient te vervallen. Maar ook los van bovenstaande overwegingen is het schrappen van artikel 23 wenselijk. De gemeenten wordt immers een belangrijke eigen verantwoordelijkheid ontnomen: de eigen verantwoordelijkheid voor grensoverschrijdend beleid, de zorg om in samenwerking te komen tot verantwoord regionaal beleid.

Overwogen is, om artikel 23 voor een deel te handhaven, namelijk ten aanzien van zogeheten bovengemeentelijke taken. Het is bepaald niet wenselijk dat te doen omdat het onderscheid intergemeentelijk-bovengemeentelijk zeer diffuus is en bovendien varieert in de tijd, naar taak en naar plaats. Op deze wijze zou ongewenste bestuurlijke onduidelijkheid worden geïntroduceerd en zouden ook meer problemen worden opgeroepen, dan worden opgelost. Deze taakbehartiging wordt overgelaten aan het samenspel tussen provincies enerzijds en (samenwerkende) gemeenten aan de andere kant.

Een belangrijk punt tenslotte is de relatie tussen het vervallen van artikel 23 en het ontstaan van een vierde bestuurslaag. De maatregelen in dit wetsontwerp met betrekking tot het aanhalen van bestuurlijke banden, het doorzichtig maken van de intergemeentelijke samenwerking via bundeling en integratie, alsmede de maatregelen in de financiële sfeer zijn belangrijke instrumenten om de controle van de deelnemers op de taakbehartiging via gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Gelet op deze instrumenten alsmede op de ervaringen die inmiddels door betrokkenen met gemeenschappelijke regelingen zijn opgedaan en de instrumenten die hen verder nog ten dienste staan (zie par. 1) kan niet goed staande worden gehouden dat het enkele schrappen van artikel 23 zal leiden tot een vierde bestuurslaag.

Het vervallen van de insnoering is geregeld in de artikelen VII, XI, XII, XIV, XVI. Daarbij is expliciet bepaald, dat planning, coördinatie en sturing mogelijk is zij het dat deze bevoegdheden alleen bij de regeling kunnen worden toegekend. Het wordt aan de deelnemers van het samenwerkingsverband overgelaten, of en in hoeverre men de uitoefening van deze bevoegdheden van waarborgen en terugkoppelingsmechanismen wil voorzien.

3. Provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsgebieden

De ordening en sanering van gemeenschappelijke regelingen op basis van door de provincie vast te stellen indelingen in samenwerkingsgebieden, na overleg met de betrokken gemeenten en ministers (artikel 2), is een belangrijk element van het voorliggende wetsontwerp. Het wordt in brede kring onderschreven. Dit kabinet onderstreept het belang van dit element van het wetsontwerp. Met name hierdoor komt de stroomlijnende rol van de provincie ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking tot uitdrukking.

In deze nota van wijzigingen wordt de mogelijkheid geopend dat ook samenwerkingsgebieden kunnen worden vastgesteld die een provinciegrens overschrijden. Een aantal overwegingen liggen aan deze wijziging ten grondslag. De belangrijkste daarvan is wel de constatering dat maatschappelijke samenhangen, samenhangen op het terrein van wonen, werken, verkeer, recreatie en verzorging de provinciegrens niet altijd volgen. Mede in verband daarmee is in een aantal gevallen een bestuurlijke samenwerking ontstaan die de provinciegrens overschrijdt. Dit gegeven blijkt reeds uit de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling uit 1974. Het blijkt ook uit de ervaringen met regiovorming die op diverse terreinen van overheidszorg zijn opgedaan en momenteel worden opgedaan.

Uitgangspunt bij de regiovorming op basis van dit wetsontwerp is de aansluiting bij maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen, zoals uiteengezet in de memorie van antwoord, blz. 9 e.v. Dit uitgangspunt houdt niet in dat deze samenhang altijd en per definitie bestuurlijk moet worden gehonoreerd. Het uitgangspunt betekent wel dat waar de samenhang structureel van aard is, intergemeentelijke samenwerking op basis van die samenhang structureel mogelijk moet worden gemaakt, ook als dat betekent dat een provinciegrens wordt overschreden.

Het gaat er immers om wetgeving te ontwerpen die aansluit bij de bestuurlijke en maatschappelijke realiteit, wetgeving die tot oplossingen leidt die bestuurlijk werkbaar zijn.

Op grond van het bovenstaande is in artikel 2 de mogelijkheid geopend dat provinciale staten van de betrokken provincies kunnen besluiten een provinciegrensoverschrijdend samenwerkingsgebied in te stellen. Het is in dit geval wel wenselijk duidelijkheid te behouden omtrent de vraag welk provinciaal bestuur waartoe bevoegd is. Ook dient de slagvaardigheid van het bestuur, die dit wetsontwerp mede beoogt te vergroten, door deze constructie niet te worden aangetast. Daarbij is niemand gebaat. Daarom is in artikel 2, achtste lid bepaald dat indien een provinciegrensoverschrijdend samenwerkingsgebied wordt ingesteld, tevens door de betrokken provinciale staten moet worden bepaald welk bestuur binnen dat gebied de provinciale bevoegdheden uitoefent ten aanzien van goedkeuring van regelingen (artikel 30–33), oplegging (artikel 99 e.v.), conflictoplossing (artikel 20), ten aanzien van andere provinciale bevoegdheden ten aanzien van in dat samenwerkingsgebied gelegen gemeenschappelijke regelingen (artikel 26) en ten aanzien van de provinciale bevoegdheden in het kader van het overgangsrecht.

Voor de toepassing van de uitnodigingsfiguur in artikel 100 betekent het vorenstaande dat de uitnodiging moet worden gericht tot het bestuur dat ingevolge artikel 2, achtste lid bevoegd is verklaard. Dat bestuur immers, is het bevoegde bestuur geworden. Hetzelfde geldt m.m. voor het instellen van beroep, geregeld in artikel 101, eerste lid. Het besluit op basis van artikel 2, achtste lid schept voor een van de betrokken provinciebesturen een functionele bevoegdheidsuitbreiding buiten het eigen provinciale grondgebied. Een dergelijke figuur is overigens niet geheel onbekend. Zij komt ook voor in de artikelen 63 en volgende van de Waterstaatswet 1900.

Het wetsontwerp kent na bovengenoemde wijziging ten aanzien van de provinciale bevoegdheden met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen het volgende systeem:

1. indien alle deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling in eenzelfde provincie zijn gelegen is het desbetreffende provinciaal bestuur bevoegd.
2. indien de deelnemers zijn gelegen in een provinciegrensoverschrijdend samenwerkingsgebied is het krachtens artikel 2, achtste lid aangewezen bestuur bevoegd.
3. indien de deelnemers zijn gelegen in meer dan één provincie, zonder dat zij alle zijn gelegen in een provinciegrensoverschrijdend samenwerkingsgebied, is de Kroon bevoegd ingevolge artikel 21 en 31 en 99. Dit laatste geval zal naar verwachting slechts weinig voorkomen.

Op de totstandkoming, wijziging, verlenging e.d. van het provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsgebied zijn de bepalingen ten aanzien van de «gewone» samenwerkingsindeling in artikel 2 en 3 van overeenkomstige toepassing verklaard.

De bovengenoemde wijzigingen zijn neergelegd in de artikelen I, II, VI, VIII en XXI.

4. Geschillenbeslechting door de provincie

In het regeerakkoord is als uitgangspunt neergelegd, en in de nota is nader uiteengezet, dat de regionale problematiek primair moet worden opgelost via intergemeentelijke samenwerking.

De taakbeartiging op regionaal niveau wordt dus primair overgelaten aan de samenwerkende gemeenten. De rol van de provincie dient daarmee in overeenstemming te zijn. Traditioneel bezit de provincie reeds een toezichthoudende rol ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast is haar in het voorliggende wetsontwerp ook een stroomlijnende rol toegekend (zie par. 3). Naar het oordeel van dit kabinet dient ook de conflictoplossende functie van de provincie ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking te worden versterkt. Deze versterking is om een aantal redenen van belang. Onder de bestaande wet gemeenschappelijke regelin-

gen is het mogelijk dat door het ontstaan van conflicten en problemen bij intergemeentelijke samenwerking impasses in de besluitvorming ontstaan die ernstige schade kunnen toebrengen aan de regionale taakbehartiging. Door een aantal factoren is het ontstaan van conflicten onder de nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen niet ondenkbeeldig. De keuze met wie men samenwerkt is onder deze nieuwe wet immers primair bepaald door de in de samenwerkingsindeling van artikel 2 neergelegde maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen.

Ook in gevallen waarin door de provincie een regeling is opgelegd zouden problemen kunnen ontstaan. Ten slotte kan de mogelijkheid dat het samenwerkingsverband plannende, coördinerende of sturende bevoegdheden uitoefent jegens een of meer van de deelnemende gemeenten tot conflicten en problemen ontstaan bij de intergemeentelijke samenwerking die niet op dat niveau kunnen worden opgelost, is er reden voor de provincie om in te grijpen door middel van een geschillenbeslechting. Zolang er geen problemen of conflicten rijzen, of zolang deze niet aan de provincie worden voorgelegd, komt zij niet tussenbeide. Langs deze weg wordt de verantwoordelijkheid voor intergemeentelijke samenwerking zo lang mogelijk gelaten waar zij thuis hoort: bij de samenwerkende gemeenten zelf.

Een andere reden om de conflictoplossende rol van de provincie te versterken is de bescherming van minderheden in het samenwerkingsverband. Zij krijgen nu een duidelijke mogelijkheid om besluiten van het samenwerkingsverband die voor hen problemen opleveren, voor te leggen aan de provincie. Tegelijkertijd kan evenwel worden voorkomen dat de principiële gelijkheid van de deelnemers in de samenwerking in sommige gevallen als barrière gaat functioneren voor het oplossen van de problemen die bij intergemeentelijke samenwerking rijzen.

Juist het provinciale niveau dient met conflictoplossing te worden belast omdat naar het oordeel van dit kabinet problemen bij intergemeentelijke samenwerking op zo decentraal mogelijk niveau moeten worden opgelost. Bovendien zijn sterk verwante taken, zoals toezichthouden en stroomlijning, ook aan de provincie toebedeeld. Overigens is in een aantal gemeenschappelijke regelingen al een dergelijke rol aan de provincie toegekend.

Ten einde de conflictoplossende rol van de provincie te realiseren is artikel 20 van het ontwerp aangepast.

Aan gedeputeerde staten is opgedragen om geschillen te beslechten omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een regeling. Onder de werking van het artikel valt een brede scala van conflictsituaties, zowel wat de aard van het geschil betreft, als wat betreft de betrokken partijen.

Onderwerp van geschil kan onder meer zijn: de toepassing of uitvoering van de regeling. Derhalve zowel de vraag of een bepaalde activiteit valt onder de doelomschrijving van de regeling als geschillen die ontstaan met een op zichzelf juiste toepassing of uitvoering van de regeling. Dit laatste betreft bij voorbeeld het geval dat naar het oordeel van een bestuur van een aan de regeling deelnemende gemeente zijn belangen door een besluit van het samenwerkingsverband op ontoelaatbare wijze worden aangetast.

Samengevat: zowel rechts- als belangengeschillen vallen onder de conflictregeling. Het geschil kan zich voordoen tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van een of meer gemeenten en het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan. Partij in het conflict is dus nooit de vertegenwoordiger in het desbetreffende samenwerkingsverband, maar altijd het bestuur van het lichaam dat hij vertegenwoordigt. Deze constructie is het meest in overeenstemming met het karakter van intergemeentelijke samenwerking als gemeenschappelijke behartiging van taken door een aantal gemeenten. Met de term besturen in het eerste lid van artikel 20 wordt bedoeld op het orgaan van de gemeente of van het samenwerkingsverband wiens taken of bevoegdheden in het geding zijn. Indien bij voorbeeld bevoegdheden van de burgemeester in

het geding zijn, beslist hij of een geschil wordt voorgelegd aan gedeputeerde staten. Indien bevoegdheden van een aantal organen in het geding zijn beslissen deze organen gezamenlijk. Een en ander laat de verantwoordingsplicht van burgemeester of college aan de raad onverlet.

Onder geschil in de zin van dit artikel is mede begrepen het geval dat geen besluit wordt genomen door het samenwerkingsverband of door een deelnemende gemeente, terwijl dat naar het oordeel van het bestuur van een deelnemende gemeente of het samenwerkingsverband wel dient te geschieden. Voorbeelden van deze situatie zijn: het samenwerkingsverband kan niet tot een besluit komen over de vraag in welke gemeente een regionale vuilstortplaats dient te worden gevestigd; een gemeente neemt geen besluit tot het ter beschikking stellen van eigen milieu-ambtenaren ten behoeve van een gezamenlijke regionale milieudienst. In dit soort situaties is er eerst sprake van een geschil dat aan gedeputeerde staten kan worden voorgelegd, nadat serieus door middel van overleg en voorstellen gepoogd is wel tot een besluit te komen. De vraag wanneer een poging voldoende serieus is ondernomen laat zich in abstracto en voor al de verschillende situaties die zich kunnen voordoen niet goed beantwoorden. De beoordeling daarvan wordt aan gedeputeerde staten overgelaten. Aan de andere kant mogen gedeputeerde staten langs deze weg niet de beslissing in een aan hen voorgelegd conflict ontlopen. Als gebleken is dat men er op intergemeentelijk niveau niet uit komt, is er sprake van een geschil waarop door gedeputeerde staten moet worden beslist.

Gedeputeerde staten kunnen het geschil op verschillende manieren beslechten.

Allereerst is denkbaar dat door hun interventie een schikking mogelijk wordt tussen de twistende partijen. Ook kunnen gedeputeerde staten een declaratoire uitspraak doen (bij voorbeeld in competentiegeschillen). Voorts is mogelijk dat zij bij de beslissing van het geschil opdracht geven een besluit te nemen met inachtneming van het in hun beslissing bepaalde. De rechtsgevolgen van het te nemen besluit treden dan pas in op of na het moment dat het desbetreffende bestuur het besluit heeft genomen. Gedeputeerde staten kunnen daarbij een termijn stellen, bij verstrijken waarvan zij de plicht hebben zelf het besluit te nemen. (artikel 20, tweede lid).

Het derde lid van artikel 20 opent de mogelijkheid dat gedeputeerde staten het geschil beslechten door direct zelf het besluit te nemen. Zo kan worden ingespeeld op spoedeisende gevallen. Van deze mogelijkheid dient echter een spaarzaam gebruik te worden gemaakt, omdat uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor intergemeentelijke samenwerking primair ligt bij de samenwerkende gemeenten.

In het vierde lid van artikel 20 is de mogelijkheid geopend dat gedeputeerde staten op verzoek van het belanghebbende bestuur het besluit dat onderwerp van het geschil uitmaakt kunnen schorsen. Ook kunnen gedeputeerde staten een voorlopige voorziening treffen. Evenals ten aanzien van de geschillenbeslechting zijn ten aanzien van de schorsing en voorlopige voorziening alleen de belangrijkste punten in de wet geregeld. Het provinciaal bestuur kan aanvullende regels stellen. Een geschikte vorm daarvoor lijkt een verordening ex artikel 109 van de Provinciewet.

Opmerking verdient dat van de uitspraak van gedeputeerde staten geen beroep is opengesteld op de Kroon. Een dergelijke bestuurlijke toetsing in twee instanties is weinig doelmatig, en ook ongewenst omdat de toetsing van geschillen op regionaal niveau een provinciale en geen rijksverantwoordelijkheid is in de optiek van dit kabinet. Van de uitspraak van gedeputeerde staten staat wel, voor zover aan de voorwaarden van de Wet Arob wordt voldaan, beroep open op de afdeling rechtspraak van de Raad van State.

De bovengenoemde wijzigingen zijn neergelegd in artikel V.

Voor de geschillen genoemd in de artikelen 36, 47, 73 en 85 is het beroep op de Kroon gehandhaafd omdat hierbij de provincie zelf deelneemt in de regeling. De redactie van deze artikelen is aangepast aan de gewijzigde redactie van artikel 20. Deze aanpassingen zijn neergelegd in de artikelen X, XII, XVI en XIX.

5. Het overgangsrecht

5.1. Inleiding

Met het overgangsrecht wordt beoogd binnen een tijdsbestek van 5 jaar te komen tot een aanpassing van de bestaande gemeenschappelijke regelingen aan het regime van de nieuwe wet. Deze operatie zal niet overal even probleemloos verlopen, gezien de belangen die meespelen, niet alleen van deelnemers aan een regeling, maar ook van individuele ambtenaren. Naar verwachting zullen de invoeringsproblemen voor landelijk werkende regelingen minder groot zijn dan die welke op kleinere schaal werken. Immers, zodra is beslist dat een gemeenschappelijke regeling zich over het gehele land mag uitstrekken, behoeft zij per definitie niet te voldoen aan de eis dat zij zich in beginsel niet mag uitstrekken buiten een samenwerkingsgebied.

Met nadruk zij gesteld, dat de invoeringsoperatie niet mag worden gebruikt om ambtenaren om andere redenen op wachtgeld te plaatsen of anderszins buiten het arbeidsproces te plaatsen dan om redenen van aanpassing van de regeling aan het regime van deze nieuwe wet. Maar ook in die gevallen dienen te betrokken overheden binnen de grenzen van hun mogelijkheden te voorkomen dat gedwongen ontslagen vallen. Bij een en ander vervullen de provinciebesturen een belangrijke toezichthoudende rol (zie hierna onder 5.2).

Over het overgangsrecht is overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel alsmede met vertegenwoordigers van de betrokken lagere overheden, zowel over de rechtspositionele als de bestuurlijke aspecten. De regeling is naar aanleiding daarvan op een groot aantal punten verduidelijkt, aangevuld en aangescherpt. Zo is de aanvankelijk voorgestelde overgangstermijn van drie jaar vervangen door vijf jaar. Met de hoofdlijnen van de onderhavige regeling konden alle betrokkenen instemmen.

5.2. Uitgangspunten van de regeling

Aan de regeling voor het overgangsrecht liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

1. Het is gewenst rechtsonzekerheid te voorkomen over de vraag of een bepaalde regeling in overeenstemming is met het regime van de nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen. Daarom is bepaald dat alle gemeenschappelijke regelingen binnen 5 jaar na in werking treden van het wetsontwerp van rechtswege zijn opgeheven, tenzij zij voordien, maar dan aangepast, opnieuw zijn gesanctioneerd (artikel 103s). Door dit valbijstelsysteem is het beslist noodzakelijk dat de aanpassing binnen vijf jaar geschiedt, in verband met financiële en ook rechtspositionele gevolgen. Aan de andere kant bevordert dit valbijstelsysteem in sterke mate dat die aanpassing ook binnen vijf jaar geschiedt.

2. De opheffing of aanpassing geschiedt in eerste instantie door de besturen van de gemeenschappelijke regeling zelf, de deelnemers gehoord, onder goedkeuring van gedeputeerde staten of, indien de regeling zich uitstrekt buiten een provincie of een provinciegrensoverschrijdend samenwerkingsgebied, de Kroon (103d en 103q).

3. Komen de besturen van de gemeenschappelijke regeling er na een door gedeputeerde staten gestelde termijn zelf niet uit, dan hebben gedeputeerde staten of, indien de regeling zich uitstrekt buiten een provincie

of een provinciegrensoverschrijdend samenwerkingsgebied, de Kroon de plicht de desbetreffende besluiten te nemen (103r).

4. Bij de besluiten tot opheffing dan wel tot wijziging van de regeling worden de personele waarborgen in acht genomen van de artikelen 103e–103o. Deze regeling is geënt op die van het wetsontwerp Splitsing Zuid-Holland.

5. Voorts bevat de ontwerp-regeling een standaardregeling voor de vereffening van rechten en verplichtingen (103p).

6. De personele waarborgen van de artikelen 103e–103o zijn niet verplicht voorgeschreven voor de eenvoudige regelingen waarbij geen openbaar lichaam is ingesteld (103d, tweede lid). Het overgangsrecht is opgenomen bij artikel XXII.

Voor een artikelsgewijze toelichting zij verwezen naar hoofdstuk 7.

6. Diverse wijzigingen

6.1. Artikel 6

De Koninklijke Notariële Broederschap heeft erop gewezen dat zich in de praktijk moeilijkheden kunnen voordoen met betrekking tot de vereffening van het vermogen van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam ingeval dat de regeling waarbij dat lichaam is ingesteld wordt opgeheven. Deze moeilijkheden kunnen worden voorkomen door aan artikel 6 twee leden toe te voegen.

In het tweede lid van artikel 6 is bepaald dat in de regeling waarbij een openbaar lichaam is ingesteld bepalingen dienen te worden opgenomen, bevattende regels omtrent de vereffening van het vermogen van het openbaar lichaam indien dat wordt ontbonden. Baten en schulden kunnen daarin volgens een bepaalde sleutel (bij voorbeeld naar rato van de financiële bijdragen aan de regeling in het jaar dat aan de opheffing voorafging) over de deelnemers aan de regeling worden verdeeld. Voorts kan bijvoorbeeld worden bepaald wie voor de vereffening zorg draagt. Wordt daaromtrent niets bepaald dan zal dit, door de werking van het derde lid, het algemeen bestuur zijn. Het is eveneens denkbaar dat het hier door de wet vereiste niet dadelijk een gedetailleerde regeling van de vereffening bevat, doch procedureregels geeft waarlangs tot vereffening van het vermogen kan worden gekomen indien dat noodzakelijk blijkt.

In tegenstelling tot de situatie onder de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen is hiermee thans verzekerd dat daadwerkelijk voor elk bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam een dergelijk plan aanwezig is. Voor zover een regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld goedkeuring behoeft, heeft deze goedkeuring ook betrekking op het plan.

Het derde lid voorziet in het voortbestaan van het openbaar lichaam na de ontbinding (en na opheffing van de regeling), voor zover dat voor de vereffening van het vermogen noodzakelijk is. Dit betekent dat ook na opheffing van de regeling en de ontbinding van het daarbij ingestelde lichaam rechtshandelingen welke verricht dienen te worden voor de vereffening van het vermogen, mogelijk zijn. Bovenstaande wijziging is opgenomen in artikel III.

6.2. Artikel 15 c.a.

In artikel 15, eerste lid, en daarnaar verwijzende artikelen is een verwijzing opgenomen naar artikel 72, tweede en derde lid van de gemeentewet, die daarin ten onrechte ontbrak. Verwezen zij naar de artikelen IV, IX, XI, XV en XVIII.

6.3. Artikel 46 c.a.

In de artikelen 46, 72 en 84, telkens in het eerste lid onder a, is de figuur dat in de daar bedoelde gevallen altijd geheimhouding moet worden opgelegd krachtens artikel 21 Provinciewet vervangen door de juistere figuur, dat geheimhouding wordt opgelegd krachtens het bepaalde voor het orgaan dat het lid heeft aangewezen. Verwezen zij naar de artikelen XI, XV, XVIII.

6.4. Wijzigingen in andere wetten

Het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet in een nieuw algemeen stelsel inzake het opleggen van gemeenschappelijke regelingen (artikel 99). Ook wordt voorzien in een indeling in samenwerkingsgebieden (artikel 2) die provinciegrensoverschrijdend kunnen zijn (art. 2, achtste lid) en waarvan kan worden afgeweken als aard of schaal van het te behartigen belang afwijking bijzonder aangewezen maken (artikel 30 jo. 4). Ten aanzien van deze samenwerkingsindeling zij opgemerkt dat ik, ten einde een vlotte invoering van de wet zoveel mogelijk te bevorderen, bij brief van 11-1-1983 de provinciale besturen heb verzocht reeds nu te onderzoeken welke samenwerkingsgebieden zouden moeten worden aangewezen, wanneer de onderhavige wet in werking treedt. Daarbij is erop gewezen, dat langs die weg tevens kan worden gezien in hoeverre behoefte bestaat aan aanvulling of wijziging van artikel 2 of 30 van het wetsontwerp. Het is mogelijk dat de concept-indelingen die de provincies momenteel voorbereiden aanleiding zijn artikel 2, met name ook waar het de samenwerkingsgebieden betreft verder te verruimen.

De bovengenoemde regelingen en het kabinetsbeleid ter zake bieden voldoende mogelijkheden om hetgeen wordt beoogd met overeenkomende bepalingen in bijzondere wetten te bereiken. Dat geldt temeer, nu het na de onderhavige nota van wijzigingen niet langer onmogelijk wordt gemaakt voor samenwerkingsverbanden om te plannen, coördineren en sturen.

Het is uit een oogpunt van wetstechniek dan ook voor de hand liggend om de in bijzondere wetgeving gegeven regelingen ten aanzien van oplegging en gebiedsindeling zoveel mogelijk te schrappen. De artikelen XXV en XXVI voorzien daarin voor de onlangs tot wet verheven wetsontwerpen Kaderwet Specifiek Welzijn en Wet Voorzieningen Gezondheidszorg. Ten aanzien van deze laatste wet zij opgemerkt dat een dergelijk voornemen reeds was neergelegd in de nadere memorie van antwoord aan de Tweede Kamer inzake de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en aan de beleidsvoornemens ter zake op zichzelf niets verandert. Deze zullen worden gerealiseerd met behulp van de boven reeds aangeduide instrumenten van deze wet gemeenschappelijke regelingen.

De wijziging in artikel XXIV strekt ertoe artikel 89 van de Woningwet niet telaten vervallen, zoals oorspronkelijk ten onrechte in artikel 111 van het wetsontwerp was voorzien. Deze bepaling dient in verband met artikel 86, eerste lid van de Woningwet te worden gehandhaafd. Ten slotte is in artikel XXIII artikel 104 vervallen verklaard omdat de beoogde wijziging reeds is gerealiseerd doordat de Wet rampenplannen kracht van wet heeft verkregen.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel VIII

Artikel 103a

De onderhavige regeling is niet alleen van toepassing op ambtenaren, maar ook op arbeidscontractanten. Dit brengt met zich mee, dat voor arbeidscontractanten specifiek ambtenaarrechtelijke termen moeten worden gelezen alsof er de daarmee corresponderende burgerrechtelijke term stond. (dit geldt voor termen als standplaats, rang e.d.). De onderhavige

regeling is niet van toepassing op WSW-werknemers.

Met het Rijk wordt in deze paragraaf niet bedoeld op het Rijk als instantie die een bijdrage geeft aan pregewesten op grond van de huidige Bijdrage-regeling pregewesten 1981, maar op het Rijk als deelnemer in een regeling.

Artikel 103b

Het onderhavige artikel waarborgt dat ook in die gevallen waarin geen commissie van georganiseerd overleg aanwezig is (dit is het geval bij de kleinste gemeenten) overleg wordt gevoerd tussen bevoegd gezag en centrales van overheidspersoneel.

Artikel 103c

Duidelijk is dat voordat nieuwe samenwerkingsverbanden kunnen worden ingesteld de samenwerkingsindeling bekend moet zijn. In dit systeem duurt dat: 12 mnd. ontwerpfase plus max. 6 maanden bezwaar/vaststelfase (ex art. 2) totaal 1½ jaar. Opmerking verdient, dat ik de provincies reeds bij brief van 21 januari 1983 heb verzocht te starten met de voorbereiding van de vaststelling van de indeling.

Artikel 103d

Eerste lid

Krachtens de onderhavige overgangsregeling vervallen alle gemeenschappelijke regelingen van rechtswege na 5 jaar, tenzij zij voordien opnieuw zijn vastgesteld én goedgekeurd (artikel 103s). Om te bewerkstelligen dat voor de goedkeuring voldoende tijd overblijft nadat de besluiten tot wijziging of opheffing zijn genomen, is bepaald dat gedeputeerde staten een termijn moeten stellen waarbinnen de besluiten tot wijziging of opheffing moeten zijn genomen.

Tweede lid

Opheffing of wijziging van regelingen waarbij geen rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam is ingesteld, zal naar verwachting weinig tot geen personele consequenties hebben. Immers, de ambtenaren die werk verrichten voor deze soort lichte regelingen plegen in dienst te zijn van een der deelnemers aan de regeling, en het werk voor deze regelingen pleegt een onderdeel te zijn van hun takenpakket. Daarom is voor deze soort regelingen geen verplichting opgenomen om een personeelsplan vast te stellen. Dit laat onverlet dat het nodig is toch een personeelsplan vast te stellen of overleg te voeren met betrokken ambtenarenbonden (zie artikel 103b), indien opheffing of wijziging van deze soort regelingen in een incidenteel geval toch tot rechtspositionele consequenties leidt.

Vierde lid

Het horen geschiedt door het tot vaststelling van het plan bevoegde gezag.

Artikel 103e

Eerste lid

Een personeelsplan is nodig zodra in de rechtspositie van een of meer ambtenaren wijziging wordt gebracht. Het opstellen van een personeelsplan is niet verplicht voorgeschreven voor de eenvoudige regelingen, bedoeld in artikel 103d, tweede lid.

Tweede lid

In dit lid is de mogelijkheid geopend dat de ambtenaar ook direct kan overgaan naar een nieuw bij gemeenschappelijke regeling in te stellen

openbaar lichaam, of naar een ander openbaar lichaam (bijvoorbeeld een provincie). Met opzet zijn de eisen aan het personeelsplan beperkt tot de meest essentiële. Ten einde duidelijk te laten blijken om wat voor functie het gaat, zal tevens een functiebeschrijving moeten worden opgesteld en medegedeeld aan betrokkene. Met opzet is ook afgezien van de eis om personeelsformaties vast te stellen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de splitsing van Zuid-Holland, gaat het immers in casu niet om het instellen van nieuwe lichamen, maar om het aanpassen en herstructureren van het bestaande. Voor een goede fundering van de waardering van een functie, is het vaststellen c.q. zo nodig wijzigen van een personeelsformatie evenwel sterk aan te bevelen.

Vijfde lid

De belanghebbende ambtenaar heeft ingevolge dit lid de mogelijkheid bij de ambtenarenrechter in beroep te gaan van een bestemmingsbeslissing. Onder bestemmingsbeslissing valt ook de beslissing om de ambtenaar op wachtgeld te stellen. In dit laatste geval hangen de verdere beroepsmogelijkheden van de op wachtgeld gezette ambtenaar af van de toepasselijke wachtgeldregeling.

Artikel 103h, tweede lid

Onder salarispositie wordt verstaan de trap van de salarisschaal die de ambtenaar heeft bereikt, alsmede schriftelijk vastgelegde afspraken omtrent toegezegde salarisverhogingen. Tevens dienen in aanmerking te worden genomen eventuele aan het salaris gekoppelde toelagen die het karakter hebben van een inkomensbestanddeel. Hierbij moet gedacht worden aan persoonlijke of ambtstoelagen.

Artikel 103i

Dit artikel strekt ertoe de directe salarisvooruitzichten in de voor de betrokken ambtenaar van toepassing zijnde salarisschaal zeker te stellen. Deze salarisgarantie kan alleen gegeven worden aan medewerkers die zijn overgegaan in dienst van een openbaar lichaam.

Artikelen 103-o

In aansluiting op het wetsontwerp Splitsing Zuid-Holland is gekozen voor het van kracht verklaren van de wachtgeldvoorzieningen en andere voorzieningen die bij gemeentelijke herindeling van kracht zijn.

Artikel 103p

Dit artikel is in de overgangsregeling opgenomen, omdat in de praktijk blijkt dat niet alle bestaande gemeenschappelijke regelingen een adequate opheffingsregeling bezitten, mede in verband met artikel 1, tweede lid van de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen.

In dit artikel is daarom een verdeelsleutel opgenomen die van toepassing is als de regeling geen andere sleutel voorschrijft. Dit voorkomt naar ik hoop eindeloos geharrewar daarover. Wanneer een en ander toch teveel tijd gaat kosten, treedt artikel 103r in werking. De verdeelsleutel moet in acht worden genomen bij het besluit tot ontbinding en vereffening ingevolge het eerste lid van artikel 103d. De term rechten en verplichtingen is gedefinieerd in artikel 103a. Ingevolge dit artikel geeft de onderhavige invoeringsregeling zelf geen verdeelsleutel voor de overname van personeel. Daarvoor lijkt een op de concrete situatie toegesneden plan ex art. 103e geschikter. Met de term bijdrage wordt ten aanzien van het Rijk uitsluitend bedoeld op de bijdrage die het Rijk geeft als deelnemer aan een regeling en niet op het Rijk als subsidiegever via de Bijdrageregeling Pregewesten 1981. Dit artikel is voorts niet van toepassing op de eenvoudige regelingen, bedoeld in artikel 103d, tweede lid.

Het tweede lid biedt een oplossing voor in de praktijk voorkomende situaties waarin het lichaam is ontbonden zonder dat alle voor de vereffening van het vermogen noodzakelijke rechtshandelingen zijn verricht.

Artikel 103q, tweede lid

Termijnstelling voor gedeputeerde staten respectievelijk Kroon lijkt redelijk, nu ook voor andere betrokkenen en op andere onderwerpen termijnen worden gesteld. Zoveel mogelijk is aangesloten bij het ontwerp-gemeentewet voor de formulering. In verband met de te verwachten hoeveelheid en aard van goed te keuren besluiten is de termijn op 6 maanden gesteld.

Artikel 103r

Het is niet ondenkbaar, dat in een aantal ingewikkelde gevallen de deelnemers aan een regeling er niet in slagen om binnen de door gedeputeerde staten of de Kroon krachtens artikel 103d gestelde termijn de benodigde besluiten te nemen. In dat geval dienen gedeputeerde staten of de Kroon in te grijpen. Op deze wijze wordt bewerkstelligd, dat knopen worden doorgesneden voordat de regeling van rechtswege vervalt ingevolge artikel 103s.

Artikel 103s

Dit artikel houdt een overgangsbepaling in, die beoogt dat er na verloop van vijf jaren nadat de nieuwe wet in haar geheel in werking is getreden, geen gemeenschappelijke regelingen meer bestaan, die zich met het regime van de nieuwe wet niet verdragen.

Het artikel heeft mede betrekking op regelingen die krachtens een bijzondere wet zijn aangegaan. Mede naar aanleiding van opmerkingen die over het betrokken artikel in het voorontwerp zijn gemaakt is voor het onderhavige systeem gekozen. In het voorontwerp was namelijk bepaald dat alleen die gemeenschappelijke regelingen, die zich in de een of andere zin niet zouden verdragen met de bedoelingen van de nieuwe wet, van rechtswege zouden vervallen, tenzij ter zake een verklaring van geen bezwaar zou zijn afgegeven. Waar het echter lang niet altijd zeker is, of een bestaande regeling zich niet verdraagt met die bedoelingen – het wetsontwerp kent immers de mogelijkheid van uitzonderingen op de gestelde regelen – zou deze regeling tot rechtsonzekerheid kunnen leiden. Om dit te voorkomen gaat het voorliggende artikel van het beginsel uit dat alle op het tijdstip van inwerkingtreding bestaande gemeenschappelijke regelingen van rechtswege vijf jaren na dit tijdstip zijn opgeheven, tenzij zij voordien, maar dan aangepast, opnieuw zijn gesanctioneerd.

De term «opgeheven» is gekozen ten einde te bewerkstelligen, dat de afwikkeling na opheffing plaatsvindt overeenkomstig de desbetreffende bepalingen in de regeling.

Indien het Rijk is betrokken bij een gemeenschappelijke regeling kan dat in principe op twee manieren:

a. een bijzondere wet machtigt het Rijk deel te nemen aan een regeling. (art 41, tweede lid WGR en 43 vierde lid WGR)

b. een bijzondere wet machtigt het Rijk deel te nemen aan een regeling en geeft tevens een apart wettelijk regime voor die regeling.

Van de eerste mogelijkheid is voor zover bekend tot dusverre geen gebruik gemaakt. Deze categorie regelingen zou echter wel van rechtswege vervallen ingevolge dit artikel 103s. De machtiging bij wet tot deelname laat immers onverlet dat het overigens een «gewone» gemeenschappelijke regeling betreft. Deelname van het Rijk aan een nieuwe regeling zou dus een nieuwe wettelijke machtiging vereisen. De onder b genoemde mogelijkheid komt in de praktijk wel voor, en is bij voorbeeld toegepast bij de havenschappen Delfzijl, Terneuzen en Vlissingen. Wegens de eigen

wettelijke basis vallen deze samenwerkingsverbanden niet onder de werking van artikel 103s.

Het *tweede lid* heeft ten doel te voorkomen, dat hangende een beroep tegen onthouding van goedkeuring aan een regeling, dat dikwijls geruime tijd in beslag kan nemen, door verloop van de termijn van vijf jaren de oude regeling van rechtswege vervalt en aldus een zeer ongewenst vacuüm ontstaat.

Artikel 103t

De termijn van vijf jaar correspondeert met de termijn van artikel 103s. Doordat alle veranderingen van rechtswege vervallen wordt bereikt dat al het in de loop der jaren gegroeide dorre hout wordt gekapt. Tevens is in beginsel bereikt dat na 5 jaar geen verordeningen meer bestaan die in strijd zijn met de nieuwe wet. Dit bevordert de rechtszekerheid.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk