

Vergaderjaar 1987-1988

20 430

Wijziging van de wachtgeldbepalingen in de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 18 april 1988

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft de eer van haar voorlopige bevindingen omtrent dit voorstel van wet als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden, deel uitmakend van de C.D.A.-fractie, hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zoals uit het navolgende moge blijken hadden zij nog de nodige reserves ten aanzien van het wetsvoorstel. Zij hadden er kennis van genomen, dat de regering het voorstel wilde plaatsen in het licht van haar streven daar waar mogelijk open-einderegelingen te beëindigen, dan wel te beperken. Het open-eindekarakter van de wachtgeldbepaling in de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling (ARGI) wordt, zo stelden zij vast, onderbouwd met de stelling, dat gemeenten goeddeels zelf bepalen hoeveel wachtgelders ten laste van de rijksbegroting zullen komen. Om de beheersbaarheid van de rijksbegroting te verhogen wordt thans het voorstel gedaan de wachtgeldten ten laste van de betrokken gemeenten te laten komen. Deze redengeving leidde bij deze leden echter wel tot een aantal vragen.

In de eerste plaats vroegen zij of de beheersbaarheid van de bestaande regeling voor de rijksoverheid in de afgelopen jaren een probleem is geweest. Naar hun mening kon het problematische karakter niet uit de rekeningen van de voorbije jaren worden afgeleid. Of worden problemen voorzien bij de effectuering van thans in voorbereiding zijnde voorstellen inzake gemeentelijke herindeling?

Ten tweede zouden deze leden, in het licht van deze vraag, ook graag uitleg ontvangen over de criteria die worden gehanteerd en ten grondslag liggen aan de meerjarenramingen van de desbetreffende begrotingspost. Zij achtten dit mede gewenst ter beoordeling van de toereikendheid van gelden die de facto beschikbaar zullen zijn voor overheveling naar het Gemeentefonds. De alinea daarover in de memorie van toelichting vonden deze leden, ook nadat de Raad voor de Gemeentefinanciën daarover een opmerking had gemaakt, namelijk onduidelijk. Zij zouden gaarne een prognose ontvangen van de omvang van de gelden die naar verwachting kunnen worden overgeheveld naar het

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Rienks (PvdA), Hermans (VVD), Hennekam (CDA), voorzitter, Lauxtermann (VVD), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), Van der Burg (CDA), Krajenbrink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Hummel (PvdA), Wiebenga (VVD), ondervoorzitter, Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Koetje (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA) en Hageman (PvdA). Plv. leden: Van Es (PSP), Frissen (CDA), Alders (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Hermes (CDA), Dijkstal (VVD), Van Amelsvoort (CDA), Lilipaly (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Borgman (CDA), De Visser (PvdA), Schaefer (PvdA), Korthals (VVD), Tegelaar-Boonacker (VVD), Lankhorst (PPR), Nypels (D66), Castricum (PvdA), Leerling (RPF), Engwirda (D66), De Hoop Scheffer (CDA), Schutte (GPV), Van Otterloo (PvdA) en Buurmeijer (PvdA).

Gemeentefonds, gelet op de meerjarenramingen ten aanzien van de desbetreffende begrotingspost. Daarbij ware tevens aan te geven hoe de «oude verplichtingen» zijn opgebouwd. De leden van de C.D.A.-fractie wilden niet verhelen, dat hun vragen ook waren ingegeven door zorg over de zin op bladzijde 2 van de memorie van toelichting waar melding wordt gemaakt van het «nagenoeg voldoende zijn» van de over te dragen middelen om de extra gemeentelijke lasten voor wachtgeldten te compenseren. Het was hen niet ontgaan, dat de voorgestelde regeling gunstig voor de betrokken gemeenten zou kunnen uitpakken. Zij zouden het ook onjuist vinden als onvoldoende middelen beschikbaar zouden komen, en de gemeenten, als gevolg van door de wetgever genomen maatregelen, nadeel zouden moeten lijden. Deze leden achtten zulks niet goed verdedigbaar gezien de doelstellingen van het gemeentelijk herindelingsbeleid. Dit klemt te meer, nu blijkens het tijdens het mondeling overleg van 24 november 1987 overgelegde tijdschema per 1 januari 1990 een groot aantal herindelingen zijn beslag moet krijgen. Bovendien gingen deze leden er van uit – het was hen uit de memorie van toelichting, noch uit de wettekst duidelijk geworden – dat binnen het Gemeentefonds niet voor compensatie wordt gezorgd, indien de over te hevelen bedragen niet toereikend zijn.

De leden van de C.D.A.-fractie nodigde de regering tot slot uit alsnog te reageren op het onderdeel van het advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën over het beëindigen van de overgangsregeling.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden zich uit het oogpunt van het streven naar financiële decentralisatie met dit wetsvoorstel verenigen. Dit argument, ook door de Raad voor de Gemeentefinanciën gebruikt, sprak deze leden meer aan dan de door de regering gebruikte argumentatie: «het beperken dan wel beëindigen van open-einderegelingen». Zij voelden in dit opzicht voor de door de Raad van State naar voren gebrachte kanttekening dat het nadeel van dergelijke regelingen in het wetsvoorstel wordt verschoven naar de betrokken gemeenten. Immers, de gemeenten bepalen nu wellicht goeddeels zelf hoeveel wachtgelders ten laste van de rijksbegroting zullen komen, maar zij bepalen niet de herindeling zelve.

Ten aanzien van de inhoud van het voorstel verzochten deze leden de regering nader in te gaan op de voorstellen van de Raad voor de Gemeentefinanciën, gedaan in zijn advies van 21 januari 1987.

In hoeverre wordt in de voorgesteld formule van de uit te voeren verfijning de factor inwoners vervangen door de factor woonruimten? Deze zou meer passen bij de verdeelsystematiek van de Financiële-Verhoudingswet en meer aansluiten bij het onderdeel startbijdragen van de bestaande verfijning «wijziging gemeentelijke indeling». Het idee om niet tot in de 21e eeuw jaarlijks een steeds kleiner wordend bedrag over te hevelen, maar dit op een bepaald moment te beëindigen door de nog over te hevelen bedragen in één keer af te kopen, sprak deze leden aan. De Raad geeft 2 mogelijkheden aan. De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten de regering nader op dit voorstel in te gaan en beide mogelijkheden van commentaar te voorzien.

Is de regering bereid het voorstel van de Raad voor de Gemeentefinanciën inzake een gewijzigd artikel 2.7.4 over te nemen?

Bij de opvatting dat «uitgaande van een door de jaren heen in omvang gelijkblijvend herindelingsbeleid» de middelen structureel nagenoeg voldoende zijn om de extra gemeentelijke lasten op te vangen, wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie een kanttekening plaatsen. Ervaringen in het jongste verleden hebben geleerd dat wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling soms worden verworpen of «terugverwezen». Dat kan er toe leiden dat in enig jaar een opeenhoping van wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling ontstaat, die alle in één zelfde jaar in werking treden.

Is in zo'n geval de overheveling van de Rijksbegroting naar het Gemeentefonds toereikend om de gemeenten financieel in staat te stellen de wachtgeldverplichtingen te dragen?

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie deelden mede dat zij zich in het algemeen kunnen vinden in het streven zogenoemde «open-einderegelingen» op te heffen. Niettemin brengt in een aantal gevallen de aard van de regeling met zich mee dat een open einde onvermijdelijk is. Deze leden deelden mee van mening te zijn dat de wachtgeldregeling voor ambtenaren, die betrokken zijn bij een gemeentelijke herindeling typisch (naar haar aard) een open-einderegeling moet zijn.

Het onderhavige wetsvoorstel kan dan ook naar hun mening geen ander effect hebben dan dat het «risico» van het Rijk bij de gemeenten wordt gelegd.

Deze leden merkten op dat ook de Raad van State zulks in zijn advies heeft opgemerkt en dat zij het commentaar van de regering daartoe toch niet afdoende hadden gevonden. Zij vroegen de regering op deze kwestie in de memorie van antwoord nader in te gaan.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen.

Zij waren het op zichzelf genomen met de regering eens dat zgn. open-einderegelingen waar mogelijk dienden te worden beëindigd dan wel beperkt.

Deze leden vroegen zich echter af of dit argument op zichzelf een voldoende motivering voor het onderhavige wetsvoorstel kon vormen. Zij waren van oordeel, dat, nu in het algemeen het niet de gemeenten zelf zijn die het initiatief tot herindeling nemen, het geenszins vanzelfsprekend behoeft te worden geacht, dat kosten van wachtgeld ten laste van de gemeentelijke begrotingen zouden komen. Het was hen in dit verband opgevallen, dat de regering de thans gekozen lijn niet zo ver wil doortrekken, dat ook de gemeentelijke wachtgeldregelingen van toepassing zijn. In dat kader wordt wel het argument gehanteerd, dat gemeentelijke herindeling waaruit de wachtgeldten voortvloeien, op een wettelijke maatregel berust en niet op een eigen gemeentelijke beslissing. Zij betwijfelden, of het voorstel op dit punt consistent is.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden voorts geconstateerd, dat het wetsvoorstel weliswaar ten gevolge heeft, dat het open-eindekarakter wordt beëindigd waardoor de beheersbaarheid van de arbeidsuitgaven inderdaad wordt gediend, doch dat de risico's daarvan thans op de gemeenten worden afgewenteld. Zij vroegen welke zwaarwegende motieven hiertoe noopten.

Deze leden waren van oordeel dat de gemeenten slechts een zeer betrekkelijke vrijheid hadden om de hoogte van het totaal aan wachtgeldverplichtingen zelf te bepalen. Zij ontvingen dan ook graag een nadere toelichting op de stelling van de regering, dat gemeenten «de hoogte ervan min of meer zelf bepalen».

De leden van de S.G.P.-fractie waren van oordeel, dat, mocht al overheveling van de wachtgeldfinanciering naar gemeenten in de rede liggen, de daartoe aan de gemeenten over te dragen middelen volledig toereikend zouden behoren te zijn. In dit verband vroegen zij een nadere toelichting op de passage (bladz. 2 memorie van toelichting), dat de aan het Gemeentefonds toe te voegen middelen «nagenoeg» voldoende zijn om de gemeentelijke lasten op te vangen.

Zij wezen voorts op het gestelde op blz. 3 memorie van toelichting, waarin erkend wordt, dat gemeenten in het nieuwe regime het risico lopen, dat de verfijningsopbrengsten ontoereikend zijn om in de wachtgeldlasten te voorzien. De leden van de S.G.P.-fractie achtten dit een onbillijke situatie. Zij betwijfelden daarom zeer of verstrekking van een verfijningsuitkering, geheel los van de vraag of een gemeente ook

daadwerkelijk kosten zou hebben, alsmede de hoogte van die kosten, in het onderhavige geval wel de aangewezen weg vormde.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden in afwachting van een nadere toelichting, c.q. motivering, derhalve voorshands grote reserves ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel.

2. Artikelen

Artikel I

D

De leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne toegelicht zien waarom «bij nader inzien» niet is gekozen voor het schrappen van de algemene maatregel van bestuur, die de wachtgeldregeling regelt. Als deze regeling aansluit bij de gemeentelijke wachtgeldregelingen, zoals de memorie van toelichting vermeldt, achtten zij inzicht in de overeenkomsten en verschillen van belang, mede tegen de achtergrond van de gekozen systematiek van het wetsvoorstel.

F

De leden van de C.D.A.-fractie ontvingen gaarne een reactie op de opmerking in het advies van de provincie Gelderland, dat een gemeente die geen uitkering ontvangt voor de wachtgelden aan ambtenaren, maar wel een uitkering aan wethouders moet voldoen, geen verfijningsuitkering krijgt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie misten bij de toelichting op het vervallen van artikel 36: wachtgelden «van een boventallig aantal» wethouders, het mogelijke gemeentelijke aandeel in de bijdrage aan het IZA of een andere ziektekostenverzekering. In artikel 37 wordt dit wel ten aanzien van ambtenaren geregeld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening dat door de gemeente ook voor wethouders een gemeentelijk aandeel wordt betaald in een ziektekostenvoorziening (hetzij IZA, hetzij interim ziektekostenregeling). Deze leden verzochten de regering hierop nader in te gaan.

Ten aanzien van boventallige wethouders meenden deze leden te kunnen stellen dat de argumentatie «de gemeenten bepalen goeddeels zelf het aantal wachtgelders» niet opgaat. Bij samenvoeging van gemeenten immers is het aantal wethouders van de nieuw gevormde gemeente kleiner dan de som van het aantal der opgeheven gemeenten. De gemeenten kunnen in tegenstelling tot het Rijk, dat op het wachtgeld voor burgemeesters kan besparen door vooruitlopend op de te verwachten gemeentelijke herindeling bij vertrek van een burgemeester een waarnemend burgemeester te benoemen, niet besparen op het wachtgeld van wethouders. Immers, gemeenteraden kunnen in deze gevallen geen waarnemend wethouders benoemen, iets was aldus deze leden ook niet mogelijk moet worden gemaakt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden daarom twijfel over de vraag of het juist zou zijn het wachtgeld van wethouders niet voor rijksrekening te laten. Zij verzochten de regering hierop in te gaan.

H

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden een antwoord op de vraag waarom – indien zich tussen gedeputeerde staten en betrokken gemeenten een geschil zou voordoen – door de staatssecretaris wordt geformuleerd dat gemeenten een geschil inzake een aanwijzing door gedeputeerde staten aan de Kroon kunnen voorleggen «naar het mij

voorkomt» ter beslechting, ingevolge de geschillenbepaling artikel 54 wet ARGl. Is de staatssecretaris hierover niet volledig zeker en gebruikt zij daarvan de woorden «naar het mij voorkomt»?

De voorzitter van de commissie,
Hennekam

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen