

Vergaderjaar 1989-1990

21 176

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 april 1990

1. Algemeen

Met genoegen heb ik geconstateerd dat blijkens het voorlopig verslag de meeste fracties zich in grote lijnen konden vinden in de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel. Ik vertrouw er dan ook op dat de verdere behandeling snel zal kunnen plaatsvinden, omdat deze wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) uiterlijk 1 januari 1991 van kracht zal moeten worden. Tot die datum laat de overgangsbepaling van het bij Wet van 13 december 1989 (Stb. 1989, 571) gewijzigde artikel 122 de waterschappen de tijd hun bestaande zware samenwerkingsvormen voort te zetten. Ik kom daar verderop in dit hoofdstuk op terug.

Vooral bij de leden van de P.v.d.A.-fractie leefden vragen over, zoals zij dat aanduiden, het kader waarin deze wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is voorgesteld. Zij spraken de voorkeur uit om te komen tot een samenhangende, consistente visie met betrekking tot versterking van de Wgr in relatie tot een versterking en verbetering van de bestuurlijke organisatie in grootstedelijke gebieden. De leden van de fractie van de V.V.D. spraken de wens uit dat spoedig een discussie kan plaatsvinden over een algehele evaluatie van de Wgr, mede gelet op de noodzaak van een voortgaande bezinning op het bestuurlijk instrumentarium. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of nadere wetsvoorstellen tot wijziging van de Wgr, die mogelijkerwijs voortvloeien uit een evaluatie van de Wgr, tegelijk kunnen worden ingediend met de wijzigingsvoorstellen welke zullen worden gedaan in het kader van het grote stedenbeleid.

In reactie op deze opmerkingen en vragen vermeld ik de activiteiten die inmiddels op het vlak van de evaluatie van de invoering van de Wgr zijn ondernomen en de daarin verder nog te volgen procedures. Zoals reeds vermeld in de memorie van toelichting (pag. 1) is begin 1986 op initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek begonnen naar de invoering van de nieuwe Wgr; een onderzoek dat wordt uitgevoerd door de afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek (SGBO) van de VNG. In de tweede plaats is rond diezelfde tijd een periodiek ambtelijk overleg gestart tussen de VNG, de

provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het is juist dit overleg geweest dat duidelijk heeft gemaakt dat in de bestuurspraktijk aan een tussentijdse wijziging van de wet behoefte bestaat. Het door het SGBO uitgevoerde onderzoek heeft 7 deelrapporten opgeleverd, die ter kennis zijn gebracht van de Tweede en Eerste Kamer. Het lijkt mij voor de hand liggen dat ik pas dan tot een evaluatie van de invoering van de Wgr overga, wanneer ik de beschikking heb over het eindverslag van het SGBO-onderzoek. Afhankelijk van de voortgang van het achtste en negende (tevens laatste) deelonderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot de bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 1990 zal dat eindverslag kort vóór of net na de zomer van dit jaar worden gepubliceerd. Zo spoedig mogelijk na publicatie van het eindverslag – ook de leden van de fractie van Groen Links vroegen hiernaar – zal ik mijn mening over de onderzoeksresultaten aan de Tweede Kamer uitbrengen. Gelet op de nauwe samenhang tussen enerzijds de rapporten van het SGBO en anderzijds het advies «Wgr-werk-in-uitvoering» van de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb), stel ik mij voor om tegelijkertijd mijn reactie te geven op de onderwerpen die in dat Rbb-advies aan de orde zijn gesteld, voorzover die in de memorie van toelichting buiten beschouwing zijn gebleven.

Op dat tijdstip zijn ook de resultaten bekend van het overleg dat ik binnenkort in een aantal regio's zal voeren ter voorbereiding van een definitief regeringsstandpunt over het bestuur in grootstedelijke gebieden. Voorzover daarbij ook het functioneren van de Wgr aan de orde komt, kunnen de resultaten van dat overleg ook gebruikt worden bij de evaluatie van de invoering van de Wgr. Mocht de evaluatie aanleiding geven tot nadere voorstellen tot wijziging van de Wgr, dan lijkt het mij, zoals de leden van de C.D.A.-fractie suggereerden, inderdaad gewenst om deze voorstellen te betrekken bij het wijzigingsvoorstel dat naar aanleiding van de discussie over het bestuur in grootstedelijke gebieden thans in concept is voorgelegd aan de betrokken adviesorganen. Op dit laatste wijzigingsvoorstel kom ik hierna terug.

Meer specifiek ingaand op de vraag of de hier aan de orde zijnde onderwerpen (de evaluatie en mogelijke nieuwe wijzigingsvoorstellen) niet bij het voorliggende wetsvoorstel betrokken kunnen worden, merk ik het volgende op. Nu na de herziening van de wet in 1985 blijkt dat bestaande samenwerkingsverbanden bij toepassing van de nieuwe bepalingen op enkele praktische problemen zijn gestuit, welke met een relatief eenvoudige wijziging van de wet zijn te verhelpen, ben ik van mening dat hiermee niet langer moet worden gewacht dan strikt noodzakelijk is. Ik wijs erop – ook de leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dit met instemming – dat de adviesorganen doel en strekking van dit wetsvoorstel onderschrijven. Gelet op deze adviezen en de signalen uit de bestuurspraktijk lijkt het mij dan ook geboden dat de wetgever zo snel mogelijk tot een afronding van de behandeling van dit wetsvoorstel komt en niet de uitkomsten van de evaluatie van de invoering van de wet afwacht. Zoals in de inleiding hierboven al kort is aangeduid, bestaat er nog een andere reden om met de verdere behandeling van dit voorstel spoed te betrachten. Het voorstel maakt het onder meer mogelijk dat waterschappen de bestaande zware samenwerkingsvormen (gemeenschappelijk orgaan, openbaar lichaam) voortzetten. Om dit te bereiken, had deze wijziging eigenlijk al voor het eind van de overgangstermijn op 1 januari 1990 in werking moeten treden. Zoals bekend, bleek dit in de tijd niet haalbaar, hetgeen de regering noodzaakte tot indiening van een afzonderlijk wetsvoorstel dat na inwerkingtreding de waterschappen thans uitstel biedt tot 1 januari 1991 (Wet van 13 december 1989, Stb. 1989, 571). Indien het voorliggende wetsvoorstel niet vóór die datum het Staatsblad bereikt, is opnieuw een afzonderlijke wetswijziging nodig om

te verhinderen dat de genoemde categorie van samenwerkingsvormen tussen waterschappen voortijdig van rechtswege komt te vervallen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of het op zich niet onvolledig is dat enerzijds de Wgr wordt aangepast, waarbij vooral het vrijblijvende karakter inzake deelneming door gemeenten aan de regeling in principe komt te vervallen, terwijl anderzijds genoemde wet zelf, althans de uitvoerende werking ervan, ter discussie staat. Zij vermeldden daarbij twee citaten van de regering. In het eerste citaat (kamerstuk 21 062, nr. 2, pag. 7) komt ter sprake het oordeel van de Rbb, dat aan het bestuur in grootstedelijke gebieden belangrijke bezwaren kleven. In het tweede citaat (kamerstuk 21 300, hoofdstuk VII, nr. 2, pag. 51) komt het tekort van de samenwerking in deze gebieden ter sprake. Deze leden vroegen of de regering de visie van de Rbb deelt.

Inderdaad kan de regering de hier aangehaalde visie van de Rbb in grote lijnen onderschrijven. Verder vroegen de hier aan het woord zijnde leden of in deze citaten een impliciet oordeel over de Wgr wordt gegeven en of het wetsvoorstel mede in dit kader is bezien.

Inderdaad wordt met de geciteerde uitspraken een oordeel gegeven over het functioneren van de Wgr in met name grootstedelijke gebieden. Blijkens zijn advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden van maart 1989 ziet de Rbb het terughoudend gebruik van de Wgr als één van de problemen van de bestuurlijke organisatie in deze gebieden. Het onderhavige wetsvoorstel, dat reeds voor advies bij de Raad van State lag toen het Rbb-advies verscheen, is op dit aspect niet bezien, aangezien hiermee slechts een beperkte bijstelling van de Wgr wordt beoogd. Zoals hierboven al werd aangegeven, gaat het hierbij om het ondervangen van enige in de praktijk gebleken knelpunten en bestaat over deze bijstelling in de bestuurspraktijk een grote mate van consensus. Overigens is het niet zo dat – zoals de hier aan het woord zijnde leden meenden – met het wetsvoorstel «vooral het vrijblijvende karakter inzake deelneming door gemeenten aan gemeenschappelijke regeling komt te vervallen». Het wetsvoorstel bevat in één van de onderdelen slechts een aanvulling in de systematiek van het thans reeds voor gemeenten geldende hoofdstuk over verplichte samenwerking. Dit onderdeel komt verder in deze memorie aan de orde in hoofdstuk 5.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie wijs ik er nog op dat inmiddels op 12 januari 1990 door de ministerraad de tekst van een voorstel tot wijziging van de Wgr is aanvaard. Hiermee wordt beoogd op korte termijn een eerste aanzet te geven voor de oplossing van het door de Rbb gesignaleerde probleem van de te vrijblijvende samenwerking in de agglomeraties en stadsgebieden. Dit wetsvoorstel is op 30 januari 1990 voor advies gezonden aan de provincies, de VNG, de Unie van Waterschappen, de Raad voor de gemeentefinanciën en de Rbb. Het ligt in mijn bedoeling te bevorderen dat dit voorstel na beëindiging van de adviesronde zo spoedig mogelijk voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd.

De leden van de fractie van D66 en die van de SGP vroegen naar de inhoud van het hierboven aangekondigde wijzigingsvoorstel.

Dit is gebaseerd op een voorontwerp dat de Rbb in de appendix van het advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden heeft uitgewerkt. Het bevat een uitbreiding van de bepalingen in hoofdstuk X van de Wgr over verplichte samenwerking. Met deze uitbreiding wordt de provincie, c.q. het Rijk, naast de mogelijkheid om een gemeenschappelijke regeling op te leggen, ook de bevoegdheid verleend om in de uitvoering daarvan te voorzien, ingeval dit niet binnen een nader aan te geven termijn door het samenwerkingsverband zelf gebeurt. Het gaat dus om de uitbreiding van een reeds bestaand bestuursinstrument. Naar mijn mening is er dan ook geen sprake van dat het systeem van de Wgr met deze aanvulling «onderuit zou worden gehaald», zoals de leden van de fractie van D66

als hun vrees uitspraken. Evenmin valt te vrezen dat – zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie het uitdrukten – het vooruitzicht van deze aanvulling van de Wgr zou kunnen leiden tot problemen of onrust bij de uitvoering van de voorliggende wetswijziging.

Zowel de leden van de fractie van de P.v.d.A. als die van het C.D.A. refereerden aan de visie op het functioneren van regionale samenwerking die het stadsgewest 's-Hertogenbosch in een brief van 25 september 1989 heeft neergelegd. Gelet op de beperkte reikwijdte van het wetsvoorstel acht ik het niet wenselijk daar verder op in te gaan, nu ik in het kader van de hierboven geschetste procedure ter voorbereiding van het definitief regeringsstandpunt met betrekking tot de adviezen van de commissie-Montijn en de Rbb binnenkort ondermeer ook met het bestuur van dit stadsgewest nog overleg zal voeren.

De leden van de GPV-fractie vroegen naar de afstemming van het wetsvoorstel op de definitieve tekst van de Wet sanering toezichtsbepalingen (Stb. 1989, 566). Daarin is voorzien in de bijgaande nota van wijziging, waarin tevens de nummering in hoofdletters gewijzigd is in de meer gebruikelijke nummering in kleine letters, zoals deze leden verzochten.

2. Het Rbb-advies «Wgr-werk-in-uitvoering»

De leden van de fractie van de P.v.d.A. en ook die van de fractie van Groen Links vroegen of de aangekondigde wetswijziging in verband met de grootstedelijke problematiek, gecombineerd met de inmiddels per 1 januari 1990 tot stand gekomen wijziging van de Wgr en het voorliggende wetsvoorstel, niet een inbreuk vormt op de stelling dat wijziging van de Wgr met korte tussenpozen op essentiële onderdelen niet in het belang is van een goede uitvoering van deze wet.

Het wijzigingsvoorstel dat nu in concept is voorgelegd aan de adviesorganen betreft inderdaad een substantiële wijziging van de Wgr. Ik meen dat deze wijziging echter geen belemmering kan vormen voor de uitvoering van de Wgr, aangezien het in feite gaat om een logisch verlengstuk vanaf het instrumentarium dat nu reeds in hoofdstuk X van deze wet bestaat. De noodzaak en strekking van dat voorstel zullen verder aan de orde komen bij de parlementaire behandeling daarvan. Wat betreft de tussentijdse wetswijziging die eind vorig jaar in het Staatsblad is geplaatst, is hierboven reeds aangegeven dat het in verband met de overgangsbepalingen van de Wgr nodig was in technisch opzicht een voorziening te treffen met het oog op het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de SGP vroegen of het niet beter zou zijn geweest alle aanbevelingen uit het Rbb-advies «Wgr-werk-in-uitvoering» bij dit wetsvoorstel te betrekken. De leden van de D66-fractie betreurden het dat door de regering nog niet is ingegaan op alle onderdelen van dit advies. In hun ogen bestaan er in de bestuurspraktijk meer knelpunten in het functioneren van de Wgr die noodzaken tot heroverweging. Zij noemden daarbij onder meer het gebrek aan controle door de deelnemers op wat zich in het samenwerkingsverband afspeelt en de indirecte wijze waarop bestuursleden van een gemeenschappelijke regeling worden verkozen.

Wat betreft de vraag over de aanbevelingen uit het Rbb-advies kan worden verwezen naar wat in het vorige hoofdstuk is gesteld over dat advies en over de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel. Ook is daar het belang van een snelle invoering van dit wetsvoorstel aangegeven. Enerzijds heb ik begrip voor de teleurstelling van de leden van de fractie van D66 over het feit dat de reactie op een deel van het

Rbb-advies nog moet worden gegeven. Anderzijds lijkt het mij van groot belang om bij de formulering van een regeringsstandpunt over het Rbb-advies ook te kunnen beschikken over het eindverslag van het SGBO-onderzoek en de uitkomsten van het eerder genoemde «regio-overleg». Wat betreft de door de leden van de D66-fractie gesignaleerde bezwaren van het functioneren van de Wgr, merk ik het volgende op. Samenwerking impliceert altijd een zeker verlies van zelfstandigheid en beslissingsvrijheid van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Eén van de doelstellingen van de Wgr vormt dan ook het aanhalen van de banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers. Daarbij zijn indertijd juist nieuwe waarborgen ingebouwd voor het verstrekken van informatie en het afleggen van verantwoording door bestuursleden van het samenwerkingsverband aan de deelnemers. In dit uitgangspunt past ook dat deze bestuursleden – in tegenstelling tot de situatie onder de wet van 1950 – alleen nog maar per deelnemer door en uit de besturen van de deelnemende overheden worden gekozen. In mijn reactie op de aanbevelingen van de Rbb en de SGBO-eindrapportage zal ik ook zeker nader ingaan op de door deze fractie genoemde bezwaren.

3. Een «kop» op de Wet gemeenschappelijke regelingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie stonden niet afwijzend tegenover het standpunt van de regering dat van een wetswijziging als voorgesteld in de motie-Hennekam (Kamerstuk 19 255, nr. 16), moet worden afgezien. Zij vroegen naar een nadere uitwerking van de «indirecte route». Ook naar de mening van de leden van de fractie van D66 heeft de regering terecht de «kop» op de Wgr afgewezen. Niettemin had de door de regering bepleite «indirecte route» van taakoverdracht ook een aantal vragen bij deze leden opgeroepen. Zij zeiden van mening te zijn dat bij taakoverdracht onder de voorwaarde van samenwerking – in feite de «indirecte route» – er de facto toch sprake is van een «kop» op de Wgr. Gemeenten wordt namelijk geen andere mogelijkheid gelaten dan taakbehartiging in gemeenschappelijk verband.

Deze laatste opvatting deel ik niet zonder meer. Om te beginnen behoeven gemeenten niet met de voorwaarde van samenwerking in te stemmen. Dit heeft weliswaar tot gevolg dat de taakoverdracht niet doorgaat, maar de gemeenten zijn in die keuze vrij. Hiermee hangt bovendien nog een ander wezenlijk verschil samen tussen de «kop» en de «indirecte route». Bij de indirecte route brengen de deelnemers aan de regeling zelf de bevoegdheden in het samenwerkingsverband in. Zij kunnen daarbij in de gemeenschappelijke regeling voorwaarden stellen waaronder het samenwerkingsverband die bevoegdheden uitoefent. Voor het toetsen van het beleid aan die voorwaarden biedt de Wgr de nodige waarborgen in de sfeer van informatiestrekking en verantwoording door het samenwerkingsverband aan de deelnemers. Ik verwijs ook naar de memorie van antwoord bij de nieuwe Provinciewet (kamerstuk 19 836, nr. 9, pag. 30 en 31) waarin uiteen wordt gezet, waarom delegatie van provinciale medebewindstaken aan een samenwerkingsverband niet wenselijk wordt geacht. Wat betreft de «indirecte route» verwijs ik verder graag naar het advies van de Rbb «Wgr-werk-in-uitvoering» dat hierop uitgebreid ingaat.

Het pleidooi van de leden van de D66-fractie voor terughoudendheid in het totstandbrengen van een eigen takenpakket voor het bestuur op regionaal niveau spreekt mij aan. De Wgr is een hulpstructuur, waarvan selectief gebruik kan worden gemaakt. De suggestie van deze leden om de bestuurlijke structuur op regionaal niveau te heroverwegen en het verzoek van de leden van de fractie van Groen Links om in het definitieve

regeringsstandpunt over het bestuur in grootstedelijke gebieden op een andere invulling van de «kop»-constructie terug te komen, zal ik mede in het licht van de uitkomsten van de gesprekken die ik in de komende maanden met diverse regio's zal voeren, betrekken bij de formulering van dat regeringsstandpunt.

Ook de leden van de S.G.P.-fractie stemden in met de keuze om geen rechtstreekse taaktoedeling aan samenwerkingsverbanden mogelijk te maken en wezen in dit verband op het beginsel van verlengd lokaal bestuur dat aan de Wgr ten grondslag ligt. Zij waren van mening dat artikel 63 van de Wet personenvervoer, dat enige kenmerken van deze rechtstreekse taakoverdracht vertoont, alsnog gewijzigd zou moeten worden. In antwoord op deze vraag kan ik meedelen dat een dergelijke wetswijziging nader wordt bestudeerd.

4. Voornemen tot wetswijziging en de reacties van de adviesorganen daarop

Met de leden van de fractie van de P.v.d.A. constateer ik, dat vele organen doel en strekking van het wetsvoorstel onderschrijven.

5. Verplichte samenwerking

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen waarom de uitbreiding van de aanwijzings- en opleggingsbevoegdheid beperkt blijft tot gemeenten en wat in de memorie van toelichting onder deze paragraaf bedoeld wordt met deelname van «andere instanties» aan een overigens intergemeentelijke regeling.

Ook de Wgr van 1950 bevatte reeds bepalingen over verplichte samenwerking, die eveneens uitsluitend betrekking hadden op vormen van samenwerking tussen gemeenten. De procedure en ook het criterium om tot zo'n oplegging te komen werden in de huidige Wgr versoepeld vooral om in voorkomende gevallen de bundelingsplicht voor intergemeentelijke samenwerkingsvormen af te kunnen dwingen. Om te voorkomen dat een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten op grond van artikel 36, derde lid, van de Wgr niet kan worden goedgekeurd, omdat een kleine minderheid van gemeenten in het samenwerkingsgebied niet wenst deel te nemen, kan deze deelname in laatste instantie met gebruikmaking van hoofdstuk X worden afgedwongen. De hier aan de orde zijnde bundelingsplicht geldt echter ook wanneer gemeenten met andere instanties (provincies, waterschappen of andere openbare lichamen en rechtspersonen) een gemeenschappelijke regeling treffen. Gebleken is dat mede daarom behoefte bestaat om de bepalingen over verplichte samenwerking tot de deelname van gemeenten aan dat soort regelingen uit te breiden.

Overigens kan ik mij in de lijn van de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie heel wel voorstellen dat ook regelingen worden opgelegd voor samenwerking tussen provincies onderling of tussen waterschappen onderling, zonder dat daarbij het bundelingsvereiste een rol speelt. Vanuit de bestuurspraktijk zijn echter (nog) geen signalen ontvangen die wijzen op een behoefte aan een dergelijke bevoegdheid. Gelet op het ingrijpend karakter van de opleggingsregeling vraag ik mij dan ook af of tot zo'n uitbreiding zou moeten worden overgegaan.

6. Waterschappen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen naar de samenwerking tussen waterschappen en zuiveringsschappen. Zij betreunden het dat de zuiveringsschappen niet in het wetsvoorstel zijn genoemd en vroegen of deze

schappen ook vallen onder artikel 93 van de Wgr. Het zuiveringsschap moet worden gekarakteriseerd als een waterschap, dat uitsluitend is belast met de zorg voor het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater. Waar in de Wgr gesproken wordt van een gemeenschappelijke regeling tussen waterschappen, valt daar zowel de samenwerking tussen kwantiteitsbeherende waterschappen, als die tussen kwaliteitsbeherende waterschappen onder. Uit de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet (kamerstuk 13 933, nr. 3, pag. 6 e.v.) blijkt dat onder het begrip «waterschappen» tevens de bijzondere soorten van waterschappen begrepen worden en dat de benaming van die bijzondere soorten daarom niet meer gebezigd worden. De vigerende Wgr en het wetsvoorstel volgen deze terminologie.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen hoe de provincie waterschappen kan dwingen tot samenvoeging, indien de provincie meent dat zulks de voorkeur verdient boven het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Naast de functie van toezichthouder heeft de provincie krachtens artikel 133, eerste lid, van de Grondwet ook een constituerende functie. Dit betekent dat de provincie bevoegd is tot het instellen en opheffen van waterschappen en dus in staat is een samenvoeging van waterschappen te realiseren.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen waarom het nodig is de overdracht van bevoegdheden aan samenwerkingsverbanden tussen waterschappen te beperken. Zij wezen er op dat gedeputeerde staten toezicht kunnen houden op de behartiging van belangen die bij reglement aan de waterschappen zijn toevertrouwd en bovendien meenden zij dat waterschappen in staat moeten worden geacht zelf te waken voor hun zelfstandigheid ten opzichte van het samenwerkingsverband. Naar aanleiding van bovengenoemde vraag heb ik mij nog eens beraden over dit onderdeel van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is er op gewezen dat het functionele karakter van waterschappen grenzen stelt aan het aangaan van gemeenschappelijke regeling door waterschappen. Ik ben het met de leden van genoemde fractie eens dat, zoals ook al in de memorie van toelichting is uiteengezet, de provincie er op dient toe te zien dat die grenzen niet worden overschreden. Zo zal de provincie, naar mate de samenwerking intensiever wordt, moeten bezien of samenvoeging van waterschappen niet méér aangewezen is. Tegen deze achtergrond is er bij nader inzien geen behoefte aan een wettelijke regeling van de beperking van de bevoegdheid van waterschappen tot samenwerking, zoals geregeld in artikel 50, vierde lid. Dit vierde lid wordt bij nota van wijziging dan ook schrapt.

Dat aan de instelling van bestuurscommissie door samenwerkingsverbanden tussen waterschappen mogelijk geen behoefte bestaat vormt naar de mening van de leden van de S.G.P.-fractie geen reden om deze mogelijkheid aan die samenwerkingsverbanden te onthouden. De leden van de S.G.P.-fractie zijn er naar mijn mening terecht van uitgegaan dat van een mogelijke behoefte bij waterschapsverbanden aan de instelling van bestuurscommissies (commissies ex artikel 25 van de Wgr) niet is gebleken. In dit verband acht ik het van belang dat de Unie van Waterschappen zich in een brief van 25 september 1989 uitdrukkelijk heeft uitgesproken voor de tekst van het wetsvoorstel, zoals dat aan de Tweede Kamer is voorgelegd. Afgezien van de mogelijke behoefte is in de memorie van toelichting (pag. 14) gesteld dat het ook «niet voor de hand ligt dat, gelet op de beperkte mogelijkheden van bevoegdheids-overdracht door waterschappen aan een openbaar lichaam, het samenwerkingsverband op zijn beurt bevoegdheden over zal dragen aan een bestuurscommissie. De bevoegdheid van artikel 25 om commissies in te

stellen met het oog op de behartiging van bepaalde belangen, is naar mijn mening alleen van betekenis voor samenwerkingsverbanden met een meervoudige taakstelling. Het functionele karakter van waterschappen en de beperking die deze overheden is gesteld bij het overdragen van taken aan een onderling samenwerkingsverband, zou er bij een tweede taakoverdracht (in dit geval aan een commissie) licht toe leiden dat het samenwerkingsverband tot een lege huls wordt. Om dit risico te vermijden, ben ik er niet toe overgegaan ook artikel 25 van toepassing te verklaren in het voorgestelde artikel 50A.

Overigens trokken de leden van de S.G.P.-fractie hierbij een parallel met het standpunt van de regering dat het treffen van gemeenschappelijke regelingen tussen functionele commissies in de Wgr niet verhinderd behoeft te worden.

Deze vergelijking acht ik niet juist. Als de wetgever zou willen verhinderen dat functionele commissies gemeenschappelijke regelingen aangaan, zou daartoe een expliciet verbod in de wet moeten worden opgenomen. Met betrekking tot de door leden van genoemde fractie aan de orde gestelde zaak is de situatie mijns inziens anders. Immers, ingevolge de systematiek van de Wgr zou in hoofdstuk III (waterschappen) expliciet moeten worden geregeld dat artikel 25, waar de instelling van bestuurscommissies wordt mogelijk gemaakt, van toepassing is.

7. Commissies

De leden van de P.v.d.A. vroegen de regering om nader in te gaan op de verwachting dat de behoefte aan samenwerking bij functionele commissies niet groot zal zijn. Zij vroegen een reactie op hun stelling dat het dienstig is gemeentelijk en/of regionale functionele samenwerking te stimuleren en zagen het aantrekkelijk maken van de Wgr voor deze samenwerking in uitvoerende zin als een eerste stap naar Sociale Vernieuwing. De combinatie van deze vragen zou kunnen leiden tot het misverstand dat functionele samenwerking het zelfde is als samenwerking door functionele commissies. Het treffen van een gemeenschappelijke regeling leidt echter, ongeacht de categorie der deelnemers, tot functionele samenwerking; immers ingevolge artikel 1 van de Wgr wordt een regeling getroffen «ter behartiging van een of meer bepaalde belangen» van de deelnemers. Hieruit volgt mijn hierboven aangehaalde verwachting ten aanzien van samenwerking tussen functionele commissies. Een commissie op grond van artikel 61, eerste lid, onder a, van de gemeentewet is namelijk een functionele commissie, omdat deze is ingesteld «met het oog op de behartiging van bepaalde belangen». Indien nu op het terrein van deze «bepaalde belangen» behoefte bestaat aan een samenwerkingsverband met (functionele commissies van) naburige gemeenten, dan wordt mijns inziens de tussenschakel van een functionele commissie voor het behartigen van deze belangen al gauw overbodig.

Daarnaast zijn er ook bezwaren aan te voeren tegen het handhaven van deze tussenschakel. In de memorie van toelichting werd het belangrijkste reeds genoemd: leden van een functionele commissie worden niet rechtstreeks door de burger, maar door het gemeentebestuur gekozen, terwijl de commissie bijna geheel kan bestaan uit niet-raadsleden. De belangenbehartiging door een functionele commissie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Wanneer deze belangenbehartiging vervolgens door de commissie wordt ingebracht in een samenwerkingsverband, heeft dit als consequentie dat de democratische controle in feite op een dubbele afstand wordt gezet van het orgaan waar de besluitvorming plaatsvindt. De leden van de P.v.d.A.-fractie spraken over aantrekkelijk maken van de Wgr voor functionele samen-

werking, teneinde gemeentelijke en regionale functionele samenwerking te stimuleren. Ik zie niet goed waarop deze leden precies doelen. De Wgr biedt ook nu al voldoende ruimte voor een scala aan toepassingsmogelijkheden. Zo vormt deze wet tevens de basis voor publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden en andere (privaatrechtelijke) rechtspersonen.

Het onderscheid dat de regering in de memorie van toelichting maakt tussen functionele en territoriale commissies, wanneer het gaat om de bevoegdheid een gemeenschappelijke regeling te treffen, sprak de leden van de fractie van Groen Links zeer aan. Zij zagen vele bezwaren tegen het sluiten van een gemeenschappelijke regeling door functionele commissies en zagen het liefst een wettelijke uitsluiting daarvan. Zolang geen aanleiding bestaat voor het in meer dan incidentele gevallen toepassen van deze constructie – de achtergronden van deze veronderstelling zijn hierboven uiteengezet – behoeft de wetgever naar mijn mening niet op voorhand tot nieuwe regelgeving over te gaan.

8. Interpretatieproblemen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of de regering ervan uitgaat dat bestuursleden van een gemeenschappelijke regeling geen financiële vergoeding ontvangen bij een dubbellidmaatschap van provinciale en gedeputeerde staten, de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dan wel andere publiekrechtelijke organen.

Ik beantwoordt deze vraag ontkennend. Met de eis van artikel 21 dat bij vaststelling van de vergoeding in de gemeenschappelijke regeling tevens rekening wordt gehouden met de vergoeding welke men als bestuurder van de deelnemende overheid krijgt, wordt in belangrijke mate gedoeld op het onderscheid tussen hen die in een gemeente, provincie etc. een volledige bestuursbetrekking vervullen en diegenen voor wie dat niet geldt. Zo zal bij een bestuurder met een volledige betrekking als wethouder eerder een ongewenste cumulatie van inkomsten optreden, dan bij een bestuurder die als raadslid een vergoeding ontvangt. Ook in het eerste geval leidt vergoeding uit de kas van de gemeenschappelijke regeling overigens niet per definitie tot ongewenste cumulatie; artikel 21 vermeldt ook andere criteria voor de vaststelling van die vergoeding.

De leden van de S.G.P.-fractie konden instemmen met de opvatting dat voor plaatsvervangende bestuursleden geen afzonderlijke regeling in de wet nodig is en dat derhalve op hen de regels voor bestuursleden van toepassing zijn. In tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting (pag. 10 en 11) is gesteld, waren zij van mening dat dit ook geldt voor het toepassen van de eis van artikel 21, die luidt dat de vergoeding op jaarbasis wordt vastgesteld. Daarom pleitten deze leden voor de mogelijkheid dat de vergoeding voor zowel bestuursleden als plaatsvervangers ook op incidentele basis wordt vastgesteld. Ik ben van mening dat het laten vallen van de jaarbasis als grondslag voor de bepaling van de vergoeding voor bestuursleden een stap te ver is. Daarmee zou de parallel met de vergoeding voor gemeentebestuurders worden opgegeven. Deze parallel geldt echter niet voor plaatsvervangers. Deze komen in het gemeentebestuur niet voor, terwijl – zo is in de memorie van toelichting uiteengezet – het karakter van de Wgr met zich meebrengt dat er voor hen wel plaats is in een samenwerkingsverband. Mij lijkt dat in zo'n geval de regels voor bestuurders van een openbaar lichaam op de meest daartoe geëigende wijze voor plaatsvervangers moeten worden gehanteerd. Wat betreft de jaarbasis kan dit uit pragmatische overwegingen tot enige afwijking van het algemene principe leiden.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen waarom de regering wel plaatsvervangende leden voor het algemeen bestuur, maar niet voor het

dagelijks bestuur mogelijk acht. In artikel 33 van de Wgr is het uitgangspunt neergelegd dat voor de bevoegdheden van het bestuur van een openbaar lichaam of die van een gemeenschappelijk orgaan de regels van toepassing zijn die zijn gesteld voor de bevoegdheden van organen van de gemeentebesturen (c.q. provinciebesturen, e.d.), tenzij daarvan in de Wgr wordt afgeweken. Het gemeentebestuur kent geen plaatsvervangende leden (evenmin als het provinciaal en het waterschapsbestuur). In de memorie van toelichting is reeds aangegeven, waarom de Wgr aanleiding geeft deze mogelijkheid wel te openen voor het algemeen bestuur van een openbaar lichaam en hetzelfde geldt voor het gemeenschappelijk orgaan. Daarbij is gewezen op de vertegenwoordiging door de bestuurder van zijn gemeente. De bijzondere regels die de Wgr geeft over informatie, verantwoording en (meervoudig) stemrecht, geven aanleiding om ten aanzien van plaatsvervangende af te wijken van het gemeentelijk regiem. Dit geldt echter niet voor het dagelijks bestuur. De leden van dit orgaan hebben in de eerste plaats de taak om gezamenlijk de besluiten van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren en niet om individueel hun gemeente te vertegenwoordigen. De bovengenoemde bijzondere regels over informatie, verantwoording en stemrecht gelden dan ook niet voor de leden van het dagelijks bestuur. Daarom bestaat er geen reden om ten aanzien van het dagelijks bestuur af te wijken van het gemeentelijk regiem. Als de ontstentenis van een lid van het dagelijks bestuur zo langdurig is dat zijn werkzaamheden niet door een ander lid van dat orgaan kunnen worden opgevangen, kan ad hoc een lid uit het algemeen bestuur, hetzij als opvolger, hetzij als ad interim worden aangewezen.

9. Artikelen

Artikel 1, onderdeel J (artikel 50E)

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen naar de betekenis van de woorden «in de ruimste zin» in dit artikel, eerst lid, eerste volzin.

Deze betekenis is gelijk aan die van dezelfde woorden in artikel 33 en (ingevolge het systeem van de wet) de artikelen 46, 57, 66, 79 en 89 van de huidige Wgr. In artikel 33 zijn deze woorden opgenomen teneinde de reikwijdte van het artikel buiten iedere twijfel te stellen. Zo werd onder de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 verschillend gedacht over de vraag of het aan gedeputeerde staten opgedragen toezicht op de begroting van gemeenten ook van toepassing was op de begroting van het gemeenschappelijk orgaan of het openbaar lichaam (zie kamerstuk 16 538, nr. 3, pag. 44).

artikel 1, onderdeel J (artikel 50I)

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen waarom het goedkeuringsregiem voor provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in dit artikel afwijkt van het toezichtsregiem van de Waterstaatswet 1900 voor waterschappen die in meer dan een provincie zijn gelegen. Artikel 64 van de Waterstaatswet 1900 geeft aan dat het reglement van een interprovinciaal waterschap bepaalt welk college van gedeputeerde staten het toezicht op dit waterschap geheel of gedeeltelijk uitoefent. Artikel 5.17 van de ontwerp-Waterschapswet bevat hetzelfde principe. Hantering van dit principe bij het toezicht op samenwerking is minder geschikt, omdat bij samenwerking nu eenmaal meer dan één waterschap en wellicht zelfs meer dan één interprovinciaal waterschap betrokken is. Het zou in die gevallen niet duidelijk zijn welk van de betrokken waterschapsreglementen de doorslag moet geven over de competentie bij het provinciaal toezicht. Het voorgestelde artikel 50I neemt daarom in navolging van de vigerende artikelen 37 en 70 de plaats van vestiging van het samenwerkingsverband als uitgangspunt voor de competentie-

verdeling tussen de betrokken provinciebesturen. De vraag van de leden van de S.G.P.-fractie brengt mij er echter wel toe een onderscheid te maken in het toezicht op de «zware» gemeenschappelijke regelingen waarbij gebruik is gemaakt van artikel 8 van de Wgr (en waarbij dus een «vestigingsplaats» wordt aangewezen), en de «lichte» regelingen waarbij dat niet is gebeurd. Wat betreft de eerste categorie wordt in het voorgestelde artikel 50H dwingend bepaald dat toezicht plaatsvindt door gedeputeerde staten. Dit is geschied analoog aan de soortgelijke bepalingen in de andere hoofdstukken van de Wgr. Zoals aangegeven, zie ik geen reden om in de competentiebepalingen ten aanzien van deze zware gemeenschappelijke regelingen af te wijken van het «vestigingsplaatsbeginsel». Ten aanzien van de lichte regelingen is in artikel 50H bepaald dat toezicht alleen plaatsvindt als dit in één der betrokken waterschapsreglementen is voorgeschreven. ik ben gaarne bereid de feitelijke werking van deze bepaling uit te breiden tot: hoe dit in één der betrokken waterschapsreglementen is voorgeschreven. Ten eerste is het bij nader inzien logischer dat het provinciebestuur dat het toezicht in een waterschapsreglement heeft voorgeschreven, dit toezicht ook zelf – zo nodig in overeenstemming met andere betrokken provinciebestuur – uitoefent. Ten tweede ontbreekt ten aanzien van deze categorie regelingen de analogie met andere hoofdstukken van de Wgr, aangezien daar geen sprake is van toezicht op regelingen die niet met behulp van artikel 8 tot stand zijn gekomen. De aanpassing van het wetsvoorstel kan eenvoudig zijn. De laatste zinsnede van artikel 50H, eerste lid, wordt uitgezonderd van de werking van artikel 50I en komt daarmee te vallen onder de algemene bepaling van artikel 50E juncto 50A, tweede lid.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 95)

De leden van de S.G.P.-fractie betwijfelden of afwijking van het wettelijk systeem noodzakelijk is door bij rijksdeelname aan een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid van een ambtelijke vertegenwoordiging te openen. Zij vroegen naar het aantal regelingen waar het Rijk aan deelneemt en stelden voor om de redactie van dit artikel een meer beperkte strekking te geven. Allereerst merk ik op dat de nieuwe formulering van artikel 95 zeker niet alleen is voorgesteld in verband met de rijksdeelname, maar primair vanwege de eis die dit artikel thans stelt om de andere hoofdstukken van de Wgr overeenkomstig toe te passen op deelname van private rechtspersonen. Een meer beperkte formulering zou aan dit oogmerk dus tekort doen. Verder moet ik constateren dat het aantal regelingen waaraan het rijk op dit moment deelneemt zeer klein is. Dat neemt niet weg dat er een goede reden is om wat betreft de vertegenwoordiging van de minister af te wijken van de wetssystematiek. Als een minister een gemeenschappelijke regeling treft, kan hij niet een bestuurslid aanwijzen zoals is voorgeschreven in artikel 13, eerste lid. In alle gevallen kan slechts de bewindspersonen zelf lid worden van het bestuur van een openbaar lichaam of van een gemeenschappelijk orgaan. Het is derhalve niet alleen onpraktisch, maar in het geval van artikel 13, eerste lid, ook onmogelijk om de andere artikelen overeenkomstig toe te passen.

De leden van de G.P.V.-fractie gingen ervan uit dat de voorgestelde facultatieve formulering alleen bedoeld is voor de niet-publiekrechtelijke deelnemers en het rijk. Zij stelden daarom voor in de wettekst de zinsnede «ten aanzien van deze deelnemers» toe te voegen. Alhoewel artikel 95 deel uit maakt van een hoofdstuk met het opschrift «Het deelnemen aan een regeling door ...», ben ik van mening dat de suggestie van deze leden inderdaad tot een verduidelijking leidt. Hetzelfde geldt voor de formulering van het voorgestelde artikel 98.

Artikel I, onderdeel V (artikel 99A)

De leden van de S.G.P.-fractie wezen er met recht op dat het woord «betreffende» in de eerste volzin, eerste regel, moet zijn: betreffende. In de nota van wijziging wordt deze misstelling gecorrigeerd.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen of in de toelichting op dit artikel niet te veel afstand wordt genomen van de eis dat er sprake moet zijn van een zwaarwegend openbaar belang om tot een aanwijzing ex artikel 99 over te gaan. De bedoeling is niet geweest om in de toelichting afstand te nemen van de in artikel 99 gestelde eis. Wel ben ik van mening dat in de geschetste situatie dat een gemeenschappelijke regeling die door vele gemeenten wordt gewenst en onder de huidige wet niet tot stand kan komen, omdat één gemeente, of een kleine minderheid, daaraan niet wil deelnemen, er al snel sprake zal zijn van een zwaarwegend openbaar belang om de ontbrekende gemeente te dwingen de desbetreffende regeling alsnog mede te treffen.

Artikel I, onderdeel V (artikel 99B)

De leden van de G.P.V.-fractie vonden het gewenst de tekst van dit artikel aan te passen nu ingevolge de Wet sanering toezichtsbepalingen ook geen mededelingsplicht meer bestaat met betrekking tot regelingen waaraan de provincie deelneemt. Zij stelden voor dat uitsluitend voor de gevallen, bedoeld in dit artikel, een mededelingsplicht gehandhaafd blijft, maar dan zou dit volgens deze leden uitdrukkelijker moeten gebeuren en niet impliciet.

Ik ben van mening dat de plicht tot het toezenden van de verlangde regeling in het tweede lid voldoende expliciet is geregeld en zie geen mogelijkheid om te komen tot een formulering die enerzijds deze plicht nadrukkelijker aangeeft en anderzijds geen afbreuk doet aan de wetstechnisch ook van belang zijnde eenheid met de formulering van artikel 99.

Artikel I, onderdeel BB (artikel 135b)

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen of ook de termijnstelling in artikel 16, tweede lid, van de Wet ambulancevervoer kan worden aangepast aan de Wgr. Er bestaat inderdaad geen bezwaar om de beroepstermijn in de Wet ambulancevervoer van 30 dagen aan te passen tot een maand. Deze aanpassing is opgenomen in de nota van wijziging, waarvan deze memorie vergezeld gaat.

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