

Vergaderjaar 1999–2000

**27 008**

## **Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 29 juni 2000

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij stellen vast dat het wetsvoorstel een uitwerking is van de afspraak in het regeerakkoord om te komen tot schrappen van de bundelings- en integratieverplichtingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr wordt hiermee het wettelijk kader waarbinnen gemeenten kunnen komen tot onderlinge samenwerking in de uitvoering van lokale taken. Het geheel moet grotere flexibiliteit creëren in het vormgeven van intergemeentelijke samenwerking.

Deze leden onderkennen het nut dat grotere flexibiliteit in intergemeentelijke samenwerking voor gemeentelijke besturen kan hebben, en dat dit wetsvoorstel aansluit bij de reeds gegroeide praktijk. Wel hebben zij enige zorg over de democratische controle op intergemeentelijke samenwerking. Zij horen nu al eens geluiden dat de democratische controle door gemeenteraden op intergemeentelijke samenwerking niet altijd optimaal kan zijn, bijvoorbeeld door de grote belasting die het raadslidmaatschap vaak is, en omdat raadsleden de besluitvorming in andere deelnemende gemeenten niet kunnen overzien, en daardoor een adequaat totaalbeeld ontberen. Zij vragen de regering op deze problematiek in te gaan, en aan te geven waar en hoe verbeteringen mogelijk zijn?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in de praktijk gemeenten ook overgaan tot het afsluiten van convenanten en het oprichten van stichtingen om hun krachten te bundelen. De Raad van State heeft in zijn advies aangegeven voorkeur te geven aan een gemeenschappelijke regeling, omdat die praktijk doorzichtiger is dan andere mogelijkheden. De lichte variant van de gemeenschappelijke regeling is bovendien zo overzichtelijk dat zij de bestuurspraktijk niet zal hinderen, zo concludeert de Raad van State. Deze leden hebben behoefte aan een inhoudelijke reactie op dit advies van de Raad, ondanks dat dit thema volgens de regering de strekking van dit wetsvoorstel te boven gaat. Zij dringen er daarom bij de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Dankers (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD) en De Swart (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Wijmen (CDA), Ravestein (D66), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Rabbae (GL), Cherribi (VVD), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Wijn (CDA), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Belinfante (PvdA), Essers (VVD) en Nicolai (VVD).

regering op aan, hetzij binnen de behandeling van onderhavig wetsvoorstel, hetzij daarbuiten, de genoemde nadere analyse en ontwikkeling van een beleidsvisie te starten. Is de regering daartoe bereid?

Volgens het regeerakkoord moet worden voorkomen dat een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat. De aan het woord zijnde leden onderschrijven dat voluit. Dat is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf, aldus de stellingname van de regering. Maar, zo voegen zij er aan toe, dat maakt de hierboven aangehaalde optimale democratische controle van groot belang. Als het voorkomen van ondoorzichtige structuren van samenwerking primair de taak is van de gemeente zelf, dan is het noodzakelijk dat gemeenteraden over voldoende tijd, ruimte en deskundigheid beschikken om het proces van intergemeentelijke samenwerking te controleren en eventueel bij te sturen, menen deze leden. Ook vragen deze leden hoe deze gemeentelijke verantwoordelijkheid kan voorkomen dat er witte plekken in de samenwerking ontstaan? De regering ziet hierin ook een rol voor de provincies, als het om inhoudelijke redenen noodzakelijk is dat een goede, dekkende samenwerking van gemeenten tot stand komt. Deze leden willen de regering vragen de ontwikkeling van gemeentelijke regelingen te monitoren op een eventueel optredende onduidelijkheid, onoverzichtelijkheid en het ontstaan van witte plekken. Is de regering bereid een evaluatiebepaling in de wet op te nemen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Hoofdstuk X van de Wgr regelt de verplichte samenwerking tussen gemeenten. Volgens de regering blijft het, ook na aanneming van dit wetsvoorstel, denkbaar dat omstandigheden vereisen dat gemeenten aan een bepaalde gemeenschappelijke regeling deelnemen. Bijvoorbeeld als er sprake is van nadelige gevolgen voor het voorzieningenniveau in een gemeente. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of concrete voorbeelden van dit soort situaties voorhanden of denkbaar zijn? Zo ja, welke? Verplichte samenwerking kan worden opgelegd in sectorwetgeving. Hoe kan worden voorkomen, zo vragen deze leden, dat de vrijheid die gemeenten met dit wetsvoorstel winnen, weer wordt dichtgemetseld via sectorwetgeving? Is de regering bereid ook dit aspect mee te nemen in de evaluatie?

Wat moet er gebeuren in geval een bestuurlijk knelpunt ontstaat in de samenwerking, en geen van de betrokken gemeenten neemt het initiatief om tot een oplossing te komen?

De aan het woord zijnde leden hebben kennisgenomen van het onderscheid in procedure dat de regering wil maken tussen «lichte» en «zware» gemeenschappelijke regelingen. In dat kader vragen zij of de regering de verschillen tussen licht en zwaar nader kan duiden? Wat maakt een regeling zo zwaar dat zij valt onder artikel 8? Welke materiele hinder treedt op bij een «zware» procedure, zodanig dat aanpassing nu noodzakelijk is, zo vragen deze leden?

De leden van de VVD-fractie vragen de reactie van de regering op de mogelijkheid voor gemeenten om tot Provinciegrensoverschrijdende samenwerking te komen. Zij stelden voorts de volgende vragen.

Wat vindt de regering van de reactie van het IPO op het wijzigen van de rol van de Provincie in de Wgr?

In hoeverre past deze wijziging in het regeerakkoord?

Op welke wijze draagt het afschaffen van de goedkeuring en registratie van regelingen bij aan het voorkomen van een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden?

In hoeverre wordt het overzicht van de verschillende samenwerkingsverbanden gewaarborgd na de afschaffing van de registratieverplichting?

Op welke wijze wordt een gemeenschappelijke regeling beschermd wanneer er een geschil ontstaat en geen van de deelnemende gemeenten om arbitrage vraagt?

In hoeverre leidt de afschaffing van de mogelijkheid tot ingrijpen door de Provincie tot het bewaken van het goede verloop van de samenwerkingsverbanden?

Wat betekent de afschaffing van de verplichte samenwerking in het licht van het eindperspectief Kaderwetgebieden?

De leden van de-CDA fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het treft deze leden dat – alhoewel gesteld wordt dat samenwerking tussen gemeenten een nuttig instrument blijft – de voorgestelde wetswijziging een afzwakking van de Wgr als samenwerkingsinstrument betekent. Tevens constateren deze leden dat als gevolg van dit wetsvoorstel een lappendeken aan samenwerkingsvarianten zal ontstaan die ongetwijfeld zal leiden tot een geweldig bestuurlijke oerwoud dat de transparantie niet bevordert. Dat wordt nog versterkt doordat de regeling niet meer behoeft te worden ingezonden noch geregistreerd bij de provincie. Dat betekent dat in de toekomst nergens een totaalbeeld aanwezig is van de wirwar aan gemeenschappelijke regelingen in een provincie. De aan het woord zijnde leden vragen de regering haar visie te geven op bovenstaande constatering.

Het kernpunt van het wetsvoorstel is het afschaffen van de verplichte bundeling en integratie. Is het wel zo dat de wettelijk voorgeschreven indeling in samenwerkingsgebieden in strijd is met de gedachte van vrijwillige samenwerking? Ons gehele bestuurlijk denken is gebaseerd op de indeling in fysieke regio's. Gemeenten, provincies, allen zijn gebonden aan een fysieke grens. Die gebiedsindeling zorgt voor ordening. Dat wordt straks geheel en al losgelaten. Welke meerwaarde wordt hiervan verwacht?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de drie eerder in gang gezette trajecten: aanscherping van de Wgr, opschaling en harmonisatie van de functionele gebiedsindelingen van het Rijk en van de provincies en de integratie hiervan in de Wgr-gebieden geheel worden verlaten. Ondanks de vele gebruikte woorden wordt een inhoudelijke onderbouwing hiervan niet gemist in de memorie van toelichting. Wellicht dat de regering deze lacune kan invullen in de nota naar aanleiding van het verslag.

De samenwerking tussen gemeenten wordt teruggebracht tot de uitvoering van het eigen takenpakket. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat hierbij ook hoort de gezamenlijke uitvoering van die taken waarvoor de afzonderlijke gemeenten wellicht wat aan de kleine kant zijn. Deze leden onderschrijven dat gemeenten vrij moeten kunnen beslissen over het gebruik van het samenwerkingsinstrumentarium. De vraag is echter wel of er geen tussenvorm denkbaar is tussen de grote, opgeschaalde Wgr regio's zoals die nu bestaan en de lappendeken van à la carte samenwerkingsvormen zoals die als gevolg van de nu voorliggende wetswijziging zal ontstaan? Waarom niet een onderscheid maken tussen zaken die in een geïntegreerd en permanent samenwerkingsverband moeten plaatsvinden en zaken die eerder vragen om een ad hoc samenwerking? Voor de alternatieve samenwerkingsvormen geldt ook nu niet de bundelings- en integratieverplichting. Is een trend aan te geven over de soort zaken die in alternatieve samenwerkingsvormen worden geregeld? Hoe is in voorkomende gevallen de betrokkenheid van de raden geregeld? Het zou wellicht aanbeveling verdienen om de juridische reikwijdte van bestuursakkoord, bestuursovereenkomst, convenant en Wgr eens goed naast elkaar te zetten. De leden van de CDA-fractie kunnen zich best iets voorstellen bij de kritiek van de Raad van State op het regime van de lichte regeling. De vraag is wat de wezenlijke verschillen zijn op het punt van betrokkenheid van de raad, controlemogelijkheden, openbaarheid, het aanwezig zijn van een geschillenregeling. Het lijkt in ieder geval dienstig om datgene te doen wat de transparantie van het geheel bevordert. Deze leden plaatsen vraagtekens bij de afschaffing van de provinciale goedkeuring en de provinciale registratie van regelingen. Wat het eerste

betreft wordt uitgegaan van het beleid dat is gericht op het terugdringen van toezichtsrelaties. Maar is het niet zo dat langzaam maar zeker wordt teruggekomen op dit punt? Te beginnen met het financieel toezicht? Wat het tweede punt betreft zij de leden van de CDA-fractie van mening dat het wel degelijk voordelen heeft als er per provincie een totaalregister bestaat met alle samenwerkingsverbanden. Dat komt de transparantie ten goede. Zij vragen een reactie van de regering ter zake.

De provincie houdt straks een geclausuleerde aanwijzingsbevoegdheid om te voorzien in situaties waarbij een of meerdere gemeenten worden buitengesloten of een of meer gemeenten zich aan hun verplichtingen onttrekken door medewerking te weigeren. Welke sanctie mogelijkheden staan de provincie ter beschikking? Hoe verhoudt zich deze uitgekilde bevoegdheid tot de wens dat de provincie in voorkomende gevallen over voldoende bevoegdheden moet kunnen beschikken om knopen door te hakken? (rapport Van Kemenade) Ook verwijzen de aan het woord zijnde leden naar een passage in het Regeerakkoord op dit punt.

De huidige Wgr bepaalt dat de Wgr indeling geldt als wettelijke richtlijn voor de regionale indelingen van het Rijk en de provincies. De leden van de CDA-fractie constateren dat de regionale indelingen van het rijk te weten politie, ambulancevervoer, brandweer en rampenbestrijding gehandhaafd blijven en ook niet onder een ander regime worden gebracht. Harmonisatie van functionele gebiedsindelingen lijkt hierdoor volledig verleden tijd. Is deze gedachte juist? Wat is daarvan de dieperliggende reden? Daarnaast vragen deze leden een nadere toelichting op de zinsnede op blz. 4 van de memorie van toelichting: «Als het gaat om de functionele gebiedsindelingen zijn niet langer de Wgr gebieden maar zijn provincies en gemeenten het bestuurlijk integratiekader voor de functionele gebiedsindelingen van het Rijk». Wat zijn de consequenties van deze zinsnede?

Na schrapping van artikel 7 zijn de functionele regio's voor politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen, ambulancevervoer niet meer afhankelijk van de Wgr-indeling. Wat zijn dan de consequenties voor de indeling van die regio's? Hoe wordt voorzien in een goede afstemming tussen de regio's? Welk kader wordt daarvoor ontwikkeld opdat voorkomen wordt dat elke provincie zelf het eigen wiel gaat uitvinden, iets dat gegarandeerd leidt tot aansluitingsproblemen. In dit kader zouden de leden van de CDA-fractie willen herinneren aan hun pleidooi (gedaan bij de laatste begrotingsbehandeling) om Kaderwet bestuur in verandering te duiden/om te bouwen in een soort Kaderwet bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden (samenwerking met een dubbele plus). Zij vragen de regering de verhouding van onderhavig voorstel tot een dergelijke of verlengde Kaderwet bestuur in verandering uiteen te zetten.

Voorgesteld wordt de verplichte betrokkenheid van de ministerraad te schrappen en voor lichtere regelingen de betrokkenheid van de Staten-Generaal. De leden van de CDA-fractie zien de logica hiervan niet geheel in. Bij het aangaan van samenwerkingsregelingen tussen gemeenten wordt ervoor gepleit dat de Raad uitdrukkelijk betrokken is bij het aangaan van een regeling. Dat is terecht en het heeft te maken met democratische controle en legitimatie door de volksvertegenwoordiging. Dan is het toch vreemd dat op het moment dat het Rijk partij is bij een gemeenschappelijke regeling de betrokkenheid van de Staten-Generaal als volksvertegenwoordiging beperkt gaat worden. Zij vragen een nadere onderbouwing.

Met interesse hebben de leden van de D66-fractie kennisgenomen van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het regeerakkoord maakte al gewag van het schrappen van de bundelings- en integratieverplichting uit de Wgr. De indeling in samenwerkingsgebieden en de bundelings- en integratieverplichting worden geschrapt behoudens de terechte uitzondering voor de kaderwetgebieden voor de periode tot

op zijn minst 2003. De onderlinge samenwerking tussen gemeenten staat en blijft voorop. De onderlinge samenwerking zal echter voornamelijk op vrijwilligheid, wat betreft taken en coalities, gebaseerd zijn. Naast deze wijziging wordt ook het inzenden aan, goedkeuring en registratie door de provincie van gemeenschappelijke regelingen geschrapt.

Deze leden zijn er goed van doordrongen dat samenwerking tussen gemeenten cruciaal is in de aanpak van regionale problemen. Tevens kan samenwerking onder andere leiden tot efficiencyvoordelen. Zij hechten hierbij aan een effectieve, democratische en controleerbare uitvoering. Om controleerbaarheid te garanderen is het van belang dat er inzicht blijft bestaan in de gemeenschappelijke regelingen waaraan een gemeente deelneemt. Kan alleen een gemeentelijk register dit voldoende onder-

vangen?  
Kan de regering een bespiegeling geven over het verschil tussen uitvoerende en strategische taken bij het functioneren van de Wri? Kunnen voor specifieke grootstedelijke gebieden stadsprovincies deze strategische taken uitvoeren?

De aan het woord zijnde leden kunnen zich vinden in het feit dat de samenwerkingsgebieden worden afgevoerd. Het is nu mogelijk om grensoverstijgend de juiste partnergemeentes uit te zoeken en te benaderen. Flexibiliteit staat hierbij voorop. Alleen zijn zij zich bewust van een krachtsverschil tussen de diverse gemeenten. Zou het niet zo kunnen zijn dat het standpunt van de sterkste gemeente de boventoon gaat voeren bij de onderlinge samenwerking?

De vrijwilligheid mag echter niet uitmonden in, zoals de VNG het stelt, vrijblijvendheid. Daaraan heeft het in het verleden wel eens gemankeerd. Gemeenten moeten aan gemaakte afspraken gehouden kunnen worden. Kan de regering nog eens ingaan op de wijze waarop thans vrijblijvendheid wordt bestreden door gebruik te maken van de instrumenten om medewerking aan de uitvoering van besluiten af te dwingen zoals artikel 10a Wgr. Met de wijziging van het wetsvoorstel vervalt ook de goedkeuringsvereiste door de provincie van gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten worden zelf verantwoordelijk voor het lokaal en regionaal beleid. Gemeenten kunnen en mogen worden aangesproken op doelmatigheid en kwaliteit van het ontstane samenwerkingsverband, maar ook op financiële gevolgen. Dit legt wederom de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ook het IPO beide stellen, kan het zich voordoen dat bij zwaarwegende openbare belangen de provincie een sturende rol blijft spelen. De regering stelt echter dat er een verzoek van één of meer gemeentes moet liggen en er een zwaarwegend openbaar belang in het geding moet zijn wanneer er een aanwijzings- en opleggingsinstrument wordt toegepast. De leden van de D66-fractie willen net zoals het IPO dat er ook zonder verzoeken van gemeenten mogelijkheden bestaan om van hoger hand te interveniëren vanwege een duidelijk openbaar belang. Tevens huldigen deze leden dit standpunt met betrekking tot bovenlokale belangen waarvoor de provincie verantwoordelijk is.

Kan de regering commentaar leveren op de stelling van de VNG dat naast de bestaande vormen van openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeentestructuur en regeling zonder meer, een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam met een lichtere structuur de Wgr «aanzienlijk beter toepasbaar maakt als instrument voor intergemeentelijk samenwerking»? Wat is zijn oordeel over de relatie tussen een openbaar lichaam en de samenstellende eenheden die daaronder vallen? Kan daarbij nog bijvoorbeeld worden gesproken van (bijna) zelfstandige gemeenten vallend onder een ROL. Zou deze rechtsvorm niet een goede oplossing kunnen bieden voor bestuurlijke knelpuntsituaties zoals Baarle Nassau/Hertog en de Wadden.

Volgend uit het hierboven gestelde kunnen de leden van de fractie van D66 zich vinden in de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De leden van de GroenLinksfractie hebben met gepaste interesse kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, en kunnen instemmen met de doelstelling de Wgr in essentie terug te brengen tot een wettelijk kader voor de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. De leden van deze fractie staan in principe achter het schrappen van de van bovenaf opgelegde bundelings- en integratieplicht, om op maat gesneden oplossingen mogelijk te maken. Toch denken deze leden dat het zonder meer schrappen van aanwijzings- en opleggingsinstrumenten kan leiden tot problemen, met name in die gevallen waar wenselijke samenwerking niet van de grond kan komen. Betekent vrijwilligheid als uitgangspunt dat gemeenten zich bijvoorbeeld kunnen onttrekken aan bovenlokale samenwerking waar die uit oogpunt van efficiëntie of doelmatigheid voor de hand ligt? Wat te denken van de niet geheel denkbeeldige weigering van middelgrote gemeenten, die geen direct voordeel zien in samenwerking met omliggende kleinere gemeenten die bepaalde taken niet of maar moeizaam zelfstandig kunnen uitvoeren?

Dan de samenhang met de visie van de regering op de toekomstige plaats en functie van de provincie. Met name de brief van de minister van 21 juni over het rapport *Het Bestuurlijk Kraakbeen* van de ROB, waarin de drie bestuurslagen het uitgangspunt zijn en de provincie een eigen rol speelt in het bevorderen van de soepele samenwerking tussen gemeenten, roept vragen op bij de leden van de GroenLinksfractie. Ten eerste wordt de daarin opgeworpen vraag of er met de Wgr een overzichtelijk geheel aan effectieve samenwerkingsverbanden is ontstaan niet beantwoord. Wat is daarvan nu het resultaat? Ten tweede wordt niet uitgelegd waarom de koers van regionalisering is verlaten ten faveure van het uitgangspunt van drie bestuurslagen. Op welk moment en met welk doel is deze koerswijziging ingezet? Ten derde wordt niet uitgelegd waarom de Wgr als instrumentarium voor de behartiging van bovenlokale taken, dus niet alleen het onderdeel van verplichte bundeling en integratie, in de ogen van de regering heeft afgedaan. Ten vierde wordt niet aangetoond waarom het in de praktijk soepel hanteren van de bundelingsverplichting door de provincies en het in toenemende mate hanteren van lichtere samenwerkingsvormen door gemeenten zou moeten leiden tot een beperktere rol voor de provincie waar het de ordenende, regisserende en coördinerende taken betreft. Het is de leden van de GroenLinksfractie al met al niet duidelijk wat nu de visie van de regering is op het punt van de drie bestuurslagen. Mogen tussen die lagen nu wel of geen ordenende, sturende en coördinerende organen worden gevormd? Als het antwoord bevestigend luidt staat dan niet het uitgangspunt van de drie bestuurslagen onder druk, zo vragen deze leden, en als het ontkennend luidt dringt zich dan niet de vraag op welke bestuurlijke ruimte er dan nog voor de Kaderwetgebieden is weggelegd? Graag zien deze leden een heldere analyse op dit punt tegemoet.

In de ogen van deze leden zou het logisch zijn om in het kader van de intermediaire en regisserende rol het provinciaal bestuurlijk toezicht in de vorm van aanwijzing en oplegging van bovenaf te behouden. Uit het rapport van de stuurgroep Krachtige Gemeenten zou blijken dat de regiefunctie van de provincie, zoals neergelegd in de de Wgr, niet moet worden afgezwakt. Van de kant van ondermeer het IPO is er op gewezen dat dit in de onderhavige voorstellen wel het geval zal zijn. De VNG meent daarentegen dat het bij de provincie aanmelden van gemeenschappelijke regelingen overbodig is aangezien de gemeenten daartoe een register zouden hebben. Wat is de reactie van de regering? Graag zouden deze leden van de regering vernemen welke (nadere) restricties in de wetswijziging

worden opgelegd aan de uitvoering van provinciale taken en welke instrumenten de provincie daarbij dan nog wel ter beschikking staan. Hoe ziet de (geclausuleerde) handhaving van de aanwijzings en opleggingsinstrumenten eruit? In welke specifieke gevallen kan de provincie regelend optreden ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen, en in welke gevallen niet? Wat wordt de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten, en wat valt onder de provincie? Hoe kan de geschillenbeslechtende rol van de provincie worden gehandhaafd indien zij op bepaalde terreinen geen verantwoordelijkheid (meer) zou dragen? Daarnaast hebben de leden van de GroenLinksfractie opmerkingen over de zogenoemde lichte regelingen. De Raad van State wijst in zijn advies op het toenemende gebruik van convenanten, bestuursakkoorden en bestuursovereenkomsten, constateert dat de Wgr daartoe eveneens de mogelijkheid biedt en dat aan de Wgr een aantal voordelen verbonden zijn zoals de democratische legitimiteit, de openbaarheid en de geschillenregeling, en adviseert om de bepaling op te nemen dergelijke bestuursovereenkomsten dwingend via de Wgr af te sluiten. Hoewel de regering hier de vijfde tranche AWB wenst af te wachten, menen deze leden dat de argumenten van de Raad door de minister inhoudelijk onvoldoende weerproken worden. Juist de hoeveelheid en verscheidenheid aan lichte regelingen, waarvan veelal inhoud, omvang, deelnemende partijen en tijdsduur onbekend zijn, is volgens deze leden een argument om die democratische legitimiteit, openbaarheid en geschillenbeslechting bij wet te regelen. Meer in algemene zin dringt zich de vraag op of de lichte regelingen in de praktijk wel altijd voldoen aan de minimale standaarden. Derhalve kan niet worden ingezien waarom dit bij het afschaffen van de verplichte bundeling en integratie in samenwerkingsgebieden niet zou kunnen worden geregeld.

De leden van de fracties van GPV en RPF hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Na de vele herindelingsvoorstellen van de afgelopen tijd, is het goed dat er nu ook wordt nagedacht over betere vormen van samenwerking tussen gemeenten. Dit is niet in de eerste plaats iets waarmee de rijksoverheid zich bezig moet houden maar is vooral iets van de gemeenten zelf. De genoemde leden zien de betekenis van het wetsvoorstel dan ook vooral in de ruimere mogelijkheden voor gemeenten vorm te geven aan hun onderlinge samenwerking. Zij steunen de verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincie en gemeenten. Tussen deze bestuurslagen dienen uniform de taken worden toebedeeld. Het lokaal bestuur moet daarbij haar eigen taken kunnen uitoefenen. Naast de samenwerking tussen gemeenten, moet ook plaats zijn voor interbestuurlijke samenwerking tussen de drie bestuurslagen.

De leden van de fracties van GPV en RPF onderkennen, dat het perspectief van een versterkte vorm van verlengd lokaal bestuur is verlaten. Tegen die achtergrond ligt het voor de hand de in het begin van de jaren negentig gerealiseerde aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen opnieuw te overwegen. Zij betreuren het echter dat de regering de reikwijdte van de voorstellen beperkt tot de in het regeerakkoord ter zake gemaakte afspraken. Deze afspraken verplichten toch niet om het denken over andere en verdere wijzigingen stop te zetten? Zij beschouwen de reactie in het nader rapport op vragen van de Raad van State met betrekking tot overeenkomsten tussen bestuursorganen dan ook als teleurstellend.

De genoemde leden vragen of de regering dan niet onderkent, dat zich steeds meer een praktijk van samenwerking tussen overheden en van overheden met derden ontwikkelt buiten de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen om. Dit punt heeft bij de behandeling van de begroting van het departement voor 2000 ruime aandacht gekregen. Het gaat daarbij niet alleen om een eventuele eigen wettelijke regeling van de

publiekrechtelijke overeenkomst, maar meer in het algemeen over de plaats en functie van de Wet gemeenschappelijke regelingen in een ontwikkeling naar nieuwe vormen van bestuurlijke samenwerking. Deze nieuwe vormen kunnen toch niet een centraal element vormen in het beleid van de regering zonder daarbij de vraag onder ogen te zien naar de verhouding daarvan tot een klassiek publiekrechtelijk instrument als de gemeenschappelijke regeling. De genoemde leden nodigen de regering daarom uit hierop in de nota naar aanleiding van het verslag in te gaan. De leden van de fracties van GPV en RPF steunen de zelfstandigheid die gemeenten krijgen bij het kiezen van een passend instrumentarium. Op deze manier kunnen de samenwerkingsverbanden inspelen op actuele omstandigheden en behoeften van gemeenten.

In de memorie van toelichting wordt terecht gesproken van het gevaar van een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen waarom de ordenende en sturende rol van de provincie niet wordt gekoppeld aan de nu al gebruikelijke registratie van de regelingen. Op die manier kan de provincie wellicht makkelijker haar regisserende rol vervullen.

Ook vragen de genoemde leden waarom er met betrekking tot de functionele gebiedsindeling wordt aangesloten bij de provinciale buitengrenzen. Is de indeling die bij de politieregio's of brandweerregio's worden gebruikt, in dit geval geen logischer indeling?

De leden van de fracties van GPV en RPF kunnen ermee instemmen dat gedeputeerde staten geen goedkeuring meer hoeven te verlenen aan de samenwerkingsregelingen. Registratie op provinciaal niveau komt echter de inzichtelijkheid van de verschillende samenwerkingsverbanden ten goede. Als dit alleen bij de gemeenten komt te liggen, lijkt een algemeen overzicht te ontbreken.

De door het IPO genoemde mogelijkheid dat gemeenten buiten spel komen te staan of onvoldoende afstemming zou ontstaan tussen vormen van samenwerking lijkt een reële mogelijkheid. Zal de aanwijzingsbevoegdheid van de provincie aan dit bezwaar voldoende tegemoet komen?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel om de Wet gemeenschappelijke regelingen te wijzigen. Vanuit de gedachte van de lokale autonomie en de grondwettelijk vastgelegde bevoegdheid tot regeling en bestuur die gemeenten moeten hebben over zaken die hun eigen huishouding aangaan, waarderen zij het dat het kabinet gemeenten een grote eigen verantwoordelijkheid wil geven in het opstellen van gemeenschappelijke regelingen. Tegelijk zijn zij van mening dat – wil de provincie een substantiële bestuurslaag blijven – voor bovenlokale aangelegenheden de provincie een duidelijke regierol toegekend moet krijgen. Vanuit deze overwegingen wensen zij enige kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop de regering in dit wetsvoorstel uitwerking wil geven aan het regeerakkoord.

De leden van de SGP-fractie citeren het volgende uit de notitie Inrichting en functioneren binnenlands bestuur: «In het regeerakkoord is vastgelegd dat de integrerende en arbitrerende rol van de provincies op regionaal niveau moet worden versterkt. (...) Vooral waar deze (gezamenlijke) aanpak een bovenlokaal en tegelijkertijd gebiedsgericht karakter heeft, ligt het voor de hand dat de provincie de regie voert» (TK 1998–1999, 26 422, nr. 1, p. 15). Deze leden stellen de vraag hoe het voorliggende wetsvoorstel zich tot deze passages – die een uitvloeisel zijn van het regeerakkoord – verhoudt. Immers, door het afschaffen van de provinciale goedkeuringsvereiste en de verplichte provinciale registratie van gemeenschappelijke regelingen wordt de provinciale regie toch juist evident verzwakt? Deze leden merken vervolgens op dat het wetsvoorstel afbreuk lijkt te doen aan de arbitrerende rol van de provincie, daar waar het opleggingsinstrumentarium aan strikte voorwaarden gebonden wordt en



goedkeuring door de provincie in principe niet meer plaatsvindt. Zij vragen de regering of hiermee de arbitrerende functie niet verschoven dreigt te worden naar de bestuursrechter, die dan geroepen zal zijn om achteraf bestuursgeschillen te beslechten.

De leden van de SGP-fractie hebben zich enigszins verbaasd over de formele wijze waarop de regering zich afmaakt van het advies van de Raad van State om in hoofdstuk 1 van de Wgr een bepaling op te nemen die voorschrijft dat overeenkomsten tussen gemeentebesturen (waarbij afspraken worden gemaakt over het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden van een of meer van de deelnemende bestuursorganen) worden gesloten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Ten eerste: dat hetgeen de Raad voorstelt niet in het regeerakkoord staat en daarom niet in het wetsvoorstel verwerkt is, is geen argument. Ten tweede: juist het grote aantal samenwerkingsvormen dat er bestaat had een uitdaging moeten zijn voor de regering om door dit wetsvoorstel enige regulering aan te brengen. Ten derde: het SGBO en de VNG hebben er vanuit de bestuurlijke praktijk juist op aangedrongen in de Wgr helderheid te verschaffen over de regeling van publiekrechtelijke overeenkomsten. Ten vierde wijzen deze leden op hetgeen hieromtrent gesteld is op p. 12 van de notitie Inrichting en functioneren binnenlands bestuur (TK 1998–1999, 26 422 nr. 1). In het licht van het voorgaande verzoeken deze leden van de regering een betere motivering van de keus om aan deze verzoeken niet tegemoet te komen.

Heel concreet vragen deze leden: wat vindt de regering inhoudelijk van het advies van de Raad van State op dit punt? En wat is het inhoudelijke oordeel van de regering over het advies van het SGBO in haar rapport «Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen» om in de Wgr een samenwerkingsvorm op te nemen, die één bestuursorgaan kent en rechtspersoonlijkheid heeft (een gemeenschappelijk orgaan dat «opge-tuigd» is met rechtspersoonlijkheid en dus een lichtere vorm van samenwerking is dan een openbaar lichaam)? Is de regering het met deze leden eens dat het wenselijk is om zo spoedig mogelijk door middel van een heldere wettelijke regeling het sluiten van bestuursakkoorden, bestuurs-overeenkomsten en convenanten (waarbij publiekrechtelijke bevoegdheden gebruikt worden) zoveel mogelijk te beperken, ten einde helderheid te creëren?

De regering schetst in de memorie van toelichting drie trajecten die in gang gezet zijn om door middel van de Wgr de regionale problematiek in de niet-grootstedelijke gebieden op te lossen. Een daarvan is het traject van harmonisatie van functionele gebiedsindelingen. Die harmonisatie wordt in het wetsvoorstel losgelaten doordat de verplichte bundeling afgeschaft wordt. Belangrijkste argument daarvoor is dat de huidige bundelingsverplichting een echt probleemgericht gebruik van gemeenschappelijke regelingen in de weg staat. De leden van de SGP-fractie missen node een nadere onderbouwing van deze afschaffing. Zij kunnen op zichzelf waarden dat gemeenten de ruimte gegeven wordt om op probleemgerichte wijze gebruik te maken van de Wgr, maar niettemin verwachten zij wel van de regering dat deze duidelijk motiveert hoe, waarom en in welke mate de bundelingsverplichting een probleemgericht gebruik van de Wgr belemmert. Tevens verwachten zij van de regering dat het aangeeft welke waarborgen er in het wetsvoorstel zijn om te voorkomen dat het loslaten van de bundeling zou leiden tot een chaotisch en ondoorzichtig geheel van gemeenschappelijke regelingen. De enige waarborg kan immers niet zijn dat hier sprake is van een eigen verantwoordelijkheid van gemeenten? Wanneer deze leden zich verplaatsen in de gedachten van de regering, dan zou zij in ieder geval – om ondoorzichtigheid te voorkomen – de provinciale registratie van gemeenschappelijke regelingen moeten handhaven, om zo toch een centraal overzicht te bewaren op de gemeenschappelijke regelingen die binnen de provincie bestaan?

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van de instemming die vanuit verschillende Kaderwetgebieden geuit is met de overgangsregeling voor deze gebieden: de bundelings- en integratieverplichting zal voor deze gebieden blijven gelden voor de periode dat daar ROL-regelingen gelden. Tegelijk wordt hier en daar de roep om verlenging van de Kaderwet bestuur in verandering na 2003 steeds duidelijker gehoord. Wat zijn volgens de regering de implicaties van een mogelijke verlenging voor die gemeenten die onderdeel uitmaken van Kaderwetgebieden? In dit verband stellen deze leden de volgende concrete vraag: hoe kan de regering in het contact met de gemeente Oudewater inzake mogelijke herindeling anticiperen op een wetsvoorstel dat nog lang geen kracht van wet heeft? Deze gemeente, die vanwege knelpunten die zij in het BRU ervaart nu reeds aangeeft bij amvb in een ander Wgr-gebied ingedeeld te willen worden, maakt zich zorgen over de verlenging van de Kaderwet. Zou die wet verlengd worden, dan zal het voor deze gemeente immers niet mogelijk zijn om na de eventuele afschaffing van de bundelingsverplichting over de provinciegrenzen heen te participeren in gemeenschappelijke regelingen, omdat die afschaffing niet voor de Kaderwetgebieden geldt. Hoe kan de regering dan in de brief van 5 april jongstleden aan deze gemeente stellen: «Het is afhankelijk van de keuzes door het gemeentebestuur met betrekking tot de Wgr-samenwerking hoe de bestuurlijke oriëntatie er uiteindelijk uit komt te zien»? Dat kan toch alleen met zekerheid gesteld worden wanneer zeker is dat de Kaderwet niet verlengd wordt?

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Coenen