

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 november 1999 en het nader rapport d.d. 2 februari 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 oktober 1999, no. 99.004580, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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.

Het wetsvoorstel strekt er in hoofdzaak toe de bundelings- en integratieplicht uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) te schrappen en het daarmee samenhangende toezicht te laten vervallen. Ook komen de bepalingen over verplichte uitvoering van regelingen te vervallen. Ten slotte wordt de regeling van de deelname van rijkswege aan gemeenschappelijke regelingen vereenvoudigd.

De Raad van State kan in hoofdzaak instemmen met de voorstellen. Bij enkele onderdelen plaatst hij kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 oktober 1999, nr. 99.004580, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 november 1999, nr. WO4.99.0500/l bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden.

1. De Wgr maakt behalve regelingen waarbij gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 8 van de wet², ook gemeenschappelijke regelingen mogelijk waarbij van die mogelijkheden geen gebruik hoeft te worden gemaakt, de dusgenaamde lichte regelingen.

Onder meer in het Rbb-rapport Bestuurlijke overeenkomst³ is erop gewezen dat bestuursorganen herhaaldelijk afspraken met andere bestuursorganen over het gebruik van hun bevoegdheden maken anders dan in de vorm van een gemeenschappelijke regeling; dan wordt veelal gesproken van een bestuursakkoord, bestuursovereenkomst of convenant. In genoemd rapport wordt er in dat verband tevens op gewezen dat de figuur van de gemeen-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Het gaat om het instellen van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan en het mandateren van bevoegdheden aan bestuursorganen of ambtenaren van een deelnemende gemeente (of ander openbaar lichaam).

³ Raad voor het binnenlands bestuur, Bestuurlijke overeenkomst. Bestuursorganen en de afspraken over de uitoefening van hun publiekrechtelijke bevoegdheden (1993).

schappelijke regeling in (vrijwel) al deze gevallen ook zou kunnen worden gebruikt, en dat dit een aantal voordelen heeft:

- er is verzekerd dat de overeenkomst de instemming van de gemeenteraad heeft (artikel 1, tweede lid, Wgr);*
- de overeenkomsten zijn openbaar, en te vinden via het register van artikel 27;*
- er is voorzien in een geschillenregeling en een soort voorlopige voorzieningsprocedure (artikel 28 Wgr).*

Een en ander is van overeenkomstige toepassing op regelingen waaraan (ook) andere bestuursorganen dan gemeentebesturen deelnemen.

De Raad onderschrijft de genoemde voordelen. Hij meent dat de vorm van de gemeenschappelijke regeling daarom aangewezen is voor «bevoegdheden-overeenkomsten» tussen bestuursorganen. Het regime van de Wgr voor lichte regelingen is zo licht – in het wetsvoorstel geldt dat ook voor regelingen waarbij het Rijk partij is – dat de bestuurspraktijk geen hinder van betekenis zal ondervinden indien het volgen van de weg van de gemeenschappelijke regeling verplicht wordt voorgeschreven.

Op grond daarvan adviseert de Raad in hoofdstuk 1 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. In de volgende hoofdstukken van de Wgr kan de bepaling van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

1. Met de Raad van State kan worden vastgesteld dat het regime van de lichte regeling uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voor wat de Raad noemt «de bevoegdhedenovereenkomst» een kader kan bieden voor het vastleggen van afspraken omtrent bevoegdheden van bestuursorganen. De Raad verbindt daaraan het advies in het onderhavige wetsvoorstel een bepaling op te nemen die voorschrijft dat deze overeenkomsten moeten worden gesloten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Ik zie geen aanleiding dit advies van de Raad over te nemen, op grond van de volgende overwegingen:

- met het wetsvoorstel wordt beoogd uitvoering te geven aan het regeerakkoord op het punt van het schrappen van de bundelings- en integratieverplichtingen uit de Wgr en daarmee samenhangende bepalingen. Het advies van de Raad valt derhalve buiten de strekking van dit wetsvoorstel;*
- regulering van de gegroeide bestuurspraktijk, waarin het aantal samenwerkingsvormen, anders dan op basis van de Wgr, duidelijk groter is dan het aantal gemeenschappelijke regelingen¹, kan niet geschieden zonder nadere analyse en zonder de ontwikkeling van een beleidsvisie ter zake;*
- het door de Raad aangesneden onderwerp moet worden gezien tegen de bredere achtergrond van het vraagstuk van de regeling van de publiekrechtelijke overeenkomst. Dit vraagstuk gaat de reikwijdte van de Wgr te boven, omdat de Wgr slechts ziet op een bepaald soort bestuurlijke overeenkomsten, namelijk samenwerkingsovereenkomsten tussen overheden onderling. De bestuurspraktijk laat echter een bonte mengeling aan bestuursovereenkomsten zien qua inhoud, omvang, deelnemende partijen, tijdsduur en dergelijke;*
- het ontwerpen van een eigen wettelijke regeling van de publiekrechtelijke overeenkomst is een van de onderwerpen die de commissie algemene regels van bestuursrecht op haar programma heeft staan als een onderwerp dat in de vijfde tranche van de Awb een plaats zal krijgen (voortgangsrapportage, TK 99-00, 26 800 VI, nr. 7, blz. 9). Ik acht het om die reden ongewenst in het kader van de Wgr hierop vooruit te lopen.*

2. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van de instemming die het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten hebben betuigd met de schrapping van de bundelings- en integratieverplichting. Er wordt echter geen melding gemaakt van de IPO-bezwaren tegen het laten vervallen van het vereiste van goedkeuring van gedeputeerde staten bij intergemeentelijke regelingen waarbij gebruik is gemaakt van een bevoegdheid van artikel 8².

¹ «Samenwerking tussen decentrale overheden»; SGBO 1997.

² IPO-advies van 11 december 1998 (kenmerk DB31334/98), onderdeel 2.

Nu het om een advies gaat dat is ingewonnen krachtens de wet (artikel 112 van de Provinciewet) adviseert de Raad de IPO-opvatting in de memorie van toelichting te bespreken.

2. In de memorie van toelichting is een passage opgenomen waarin de opvatting van het Interprovinciaal Overleg terzake het laten vervallen van het vereiste van goedkeuring van gedeputeerde staten bij intergemeentelijke regelingen, wordt besproken.

3. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

3. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt, met dien verstande dat de tweede opmerking niet alleen dient te leiden tot een gewijzigde redactie van artikel 94, maar ook van artikel 97.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 30 november 1999, no. W04.990500/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel M, aan de aanduiding «artikel 92» toevoegen: van de Provinciewet.
- In artikel 94 niet spreken van «deelneming door het Rijk» maar van «deelneming vanwege het Rijk», nu niet de rechtspersoon «het Rijk» maar de betrokken minister partij is bij de gemeenschappelijke regeling.
- Blijkens de toelichting zijn de in artikel 99, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen genoemde condities «Op verzoek van het bestuur ...» en «indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist» bedoeld als cumulatieve vereisten. In verband daarmee het begin van genoemd artikellid aldus redigeren: «Op verzoek van het bestuur van een of meer gemeenten kunnen gedeputeerde staten, indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist, gemeenten aanwijzen ... (enz.)».
- In artikel II de woorden «derde lid» vervangen door «vierde lid» en achter «Distributiewet» toevoegen: 1939.

Ambtelijk door te geven kanttekeningen¹ bij zaak no. W04.99.0500/I.

- In artikel I, onderdeel M, aan de aanduiding «artikel 92» toevoegen: van de Provinciewet.
- In artikel II de woorden «derde lid» vervangen door «vierde lid» en achter «Distributiewet» toevoegen: 1939.

¹ Contactambtenaar: mw. mr. M. C. J. M. Hermus, tel. 070-3026233.