

Vergaderjaar 1993–1994

**23 139**

## **Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking**

**Nr. 12**

### **VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG**

Vastgesteld 3 december 1993

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup> heeft op 24 november 1993 mondeling overleg gevoerd met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking (23 139)**.

De staatssecretaris was tijdens het overleg vergezeld van ambtenaren van haar ministerie.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand woordelijk verslag uit, dat is vervaardigd door de Stenografische dienst.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,  
V. A. M. van der Burg

De griffier van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,  
Pauw

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), V.A.M. van der Burg (CDA), voorzitter, Wiebenga (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), ondervoorzitter, Willems (GroenLinks), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J.T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Van Otterloo (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA) en Verbugt (VVD).

Plv. leden: Achttienribbe-Buijs (PvdA), Tegehaar-Boonacker (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Korthals (VVD), Krajenbrink (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Lankhorst (GroenLinks), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Schutte (GPV), Willemse-van der Ploeg (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leerling (RPF), Castricum (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Van Dijk (CDA), Hermes (CDA), Koffeman (CDA), Jurgens (PvdA) en Van Erp (VVD).



# Stenografisch verslag van een mondeling overleg van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken

Woensdag 24 november 1993

Aanvang 12.00 uur

## Voorzitter: V.A.M. van der Burg

Aanwezig zijn 7 leden der Kamer, te weten:

De Cloe, Scheltema-de Nie, Willems, J.T. van den Berg, V.A.M. van der Burg, Remkes en Koetje,

alsmede mevrouw De Graaff-Nauta, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, die vergezeld is van enige ambtenaren van haar ministerie.

De **voorzitter**: Ik open dit mondeling overleg dat is bedoeld om het eindverslag en de nota naar aanleiding van het eindverslag te vervangen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik heb al herhaaldelijk aangegeven dat mijn fractie niet zo gelukkig is met dit wetsvoorstel. Zo hebben wij algemene bezwaren tegen de ruime en onoverzichtelijke wijze waarop via de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) wordt samengewerkt. Daarnaast richt ons bezwaar zich tegen de wijze waarop, naar wij vrezen, in de toekomst de nieuwe aangescherpte WGR gebruikt zal worden. Wij vrezen dat gemeenten in toeneemende mate gedwongen zullen worden tegen hun wil taken in te brengen in gemeenschappelijke regelingen, terwijl de democratische controle in dat soort regelingen meestal maar moeizaam gaat en dit ook in het kader van de WGR nauwelijks te verbeteren valt. Als een belangrijk deel van de gemeentelijke taken in WGR-verband behartigd blijkt te gaan worden, is naar de

mening van de D66-fractie de hulpconstructie van de WGR niet meer toereikend. Dan moet naar andere, wél rechtstreeks gelegitimeerde bestuursvormen worden overgegaan en komen wij dus uit bij regio's (waar de Kaderwet bestuur in verandering over gaat), provincies of opschaling van gemeenten.

Voor ons is dit het vertrekpunt, maar in het mondeling overleg van vandaag wil ik daar verder niet op ingaan; wij zullen dat doen bij de behandeling van de kaderwet. Uit de memorie van antwoord heb ik echter begrepen dat de genoemde bezwaren ook wel leven bij de staatssecretaris en dat het haar inzet is om terughoudendheid te betrachten. Mijn fractie is dan ook niet voornemens zich te verzetten tegen het voorliggende wetsvoorstel, ook al omdat dit wetsvoorstel tot een aantal verbeteringen leidt. Zo achten wij de aanscherpingen op het terrein van de aanwijzings- en opleggingsbevoegdheden, de betere afdwingbaarheid van de uitvoering en de nu gestelde termijnen verbeteringen. Ook de reductie van een aantal beroepsmogelijkheden is voor ons acceptabel. Aanwijzing en oplegging vormen immers te zamen één geheel en als daartegen twee keer kan worden opgekomen bij de Raad van State, is er naar ons oordeel sprake van een verantwoorde rechtsbescherming. Mij rest hier nog wel de vraag of het, conform het algemeen bestuursrecht, de bedoeling is dat de normale bezwaarschriftenprocedure voorafgaand aan de beroepsgang ook in dit geval gehandhaafd blijft.

Met waardering hebben wij geconstateerd dat de staatssecretaris in de

eerste nota van wijziging aan een aantal van onze kritiekpunten tegemoet is gekomen. Ik noem het vervangen van de hoorplicht door een overlegplicht bij het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid, alsmede het in daarvoor in aanmerking komende gevallen ook erbij betrekken van het bestuur van gemeenschappelijke regelingen. In het verlengde hiervan kan ik mij voorstellen dat ook in artikel 103i de hoorplicht wordt vervangen door een overlegverplichting, zeker nu dit artikel naar aanleiding van het voorstel van collega Van den Berg in die zin is gewijzigd, dat bij taakverwaarlozing in een provinciegrensoverschrijdend samenwerkingsverband het college van gedeputeerde staten van de provincie waarin de gewraakte gemeente ligt, de betrokken bevoegdheden zal gaan uitoefenen. Naar mijn gevoel ligt dan overleg met de partnerprovincie meer voor de hand dan het uitsluitend horen. Ik heb op dit punt geen amendement voorbereid, omdat ik eerst wil afwachten wat de heer Van den Berg hiervan vindt, maar mij lijkt het logisch dat de hoorplicht hier wordt vervangen door een overlegverplichting.

Een van de belangrijke doelstellingen van de bestuurlijke reorganisatie is het opruimen van de bestaande bestuurlijke lappendeken. Bundeling en integratie van de bestaande regelingen zijn daarbij een eerste stap, waarbij ik de nadruk leg op het woordje «en». Deze gedachte is bij de herziening van de WGR in 1985 voor een deel ook in de wet neergelegd, maar desondanks is het nooit echt iets moois geworden. Met

de bundeling worden wel verderingen gemaakt en de nieuwe gebiedsindeling zal daaraan naar onze verwachting ook wel kunnen bijdragen, terwijl de tweede nota van wijziging die wij zeer kortgeleden ontvingen en die een aanscherping van de bundelingsverplichting inhoudt, eveneens tot verbetering van de bundeling zal leiden, maar met de integratie is het droeviger gesteld. Willen wij de ondoorzichtige lappendeken van regelingen doorzichtiger maken en opschonen, dan is integratie minstens zo belangrijk als bundeling. Vaak komt nu naast een basisregeling ook nog een veelvoud van afzonderlijke regelingen voor. Nog te vaak geldt: wel gebundeld, maar niet geïntegreerd. Dat heeft bezwaren, zeker uit een oogpunt van een meer integrale afweging. Het zijn ook vooral wethouders- of burgemeesterskringen waarover gemeenteraden weinig of niets vernemen. Alleen al bijvoorbeeld in de regio Arnhem bestaan maar liefst 52 afzonderlijke regelingen en dus 52 afzonderlijke besturen. Dat is pas echt functioneel verknipt bestuur en dat is voor niemand te overzien.

Mijn fractie heeft de indruk dat het gewijzigde wetsvoorstel in dit opzicht nog te weinig verbetering brengt. Of kunnen de aanwijzings- en opleggingsbevoegdheden ook gebruikt worden om integratie te bewerkstelligen? Als dat het geval is, zou dat dan niet uitdrukkelijk moeten worden vastgelegd?

De bestaande WGR op het punt van de integratie nog eens doorploegend, stuitte ik bij artikel 2 al op het merkwaardige verschijnsel dat wordt gesproken van «bundeling of integratie». Het lijkt er daardoor op dat dit alternatieven van elkaar zijn, terwijl er mijns inziens sprake moet zijn van bundeling en integratie. Ik heb dan ook een amendement (stuk nr. 10) voorbereid op dit toch vrij essentiële punt.

Een tweede artikel van de bestaande WGR waar op het punt van de integratie tot een aanscherping gekomen zou kunnen worden, is artikel 36. Waarom immers wordt bij de goedkeuring, geregeld in artikel 36, tweede lid, nog zoveel voorzichtigheid betracht, terwijl de bundeling (derde en vierde lid) door de tweede nota van wijziging wél extra kracht wordt

bijgezet? Mijn fractie meent dat de integratie ook bij de goedkeuring zou moeten worden aangescherpt, in die zin dat aan afzonderlijke regelingen slechts goedkeuring wordt verleend als voor het te behartigen belang de vorm van een afzonderlijke regeling het meest aangewezen is, en integratie niet mogelijk is. Ook daarvoor heb ik een amendement voorbereid (stuk nr. 11). Ik hoor graag hoe de staatssecretaris daarover denkt. Integratie dient voorop te staan, ook bij goedkeuring, zodat alleen in zwaarwegende gevallen daarvan afgeweken zou moeten worden. Nu wordt alleen gezegd dat gedeputeerde staten een en ander in overweging nemen. Ik vind dat slap, zeker gezien in relatie tot het derde en het vierde lid.

In dit verband kom ik op het punt van de integratie van functionele regelingen. De staatssecretaris denkt die integratie uiterlijk 1 januari 1998 af te ronden, maar heeft daar mijns inziens geen dwingende instrumenten voor. Of zie ik dat verkeerd? Hoe moet ik die integratie per 1 januari 1998 precies zien? Als een soort bundeling?

De heer **De Cloe** (PvdA): Vindt u dan dat dit wél afgedwongen zou moeten worden?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ja, bij functionele regelingen wél.

Ik kom daarmee ook direct op het punt van de rechtstreekse taaktoedeling. In de memorie van antwoord is ingegaan op de vraag of er al dan niet een kop op de WGR moet komen, dat wil zeggen of er een rechtstreekse taaktoedeling aan WGR-gebieden moet kunnen plaatsvinden. Een algemene kop, in de vorm van een algemene wettelijke basis, wordt terecht door de staatssecretaris afgewezen. Mijn fractie is daar verheugd over. Specifieke kopjes, via specifieke wetten, moeten in haar ogen echter wel mogelijk blijven. De CDA-fractie lijkt wel voor een algemene wettelijke basis te zijn, waarbij ik mij baseer op de bijdrage van die fractie aan het eindverslag over de voorgestelde kaderwet (bladzijde 15), maar in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de WGR zegt die fractie weer dat de WGR nadrukkelijk niet gebruikt mag worden om via die wet allerlei rijkstaken op te

leggen aan gemeenten die in samenwerkingsverbanden opereren. Ik hoop dat de heer Koetje hier straks nog nader op zal ingaan, want ons is dit niet goed duidelijk. De laatstgenoemde benadering inhoudende dat de WGR niet gebruikt mag worden om allerlei rijkstaken op te leggen aan gemeenten, spreekt ons het meest aan. Vrijwillige samenwerking staat immers voorop en dat verzet zich in principe tegen een rechtstreekse taaktoedeling.

De D66-fractie wil echter niet ontkennen dat zich soms een situatie kan voordoen waarin een rechtstreekse taaktoedeling de minst slechte optie is. De vervoerregio's vormen daar naar ons oordeel een voorbeeld van. Als functionele decentralisatie het enige alternatief is, kan zich dus ook naar onze mening zo'n situatie voordoen.

De heer **De Cloe** (PvdA): Is dat standpunt dan niet ongeveer hetzelfde als het standpunt van het CDA dat u zojuist «onduidelijk» noemde?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ben benieuwd te horen of dat inderdaad ongeveer hetzelfde is.

De heer **De Cloe** (PvdA): U zegt nu toch zelf: het moet niet in de wet, maar soms kan het handig zijn.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): In principe vind ik dat geen sprake moet zijn van rechtstreekse taaktoedeling, maar in uitzonderingsgevallen moet het mogelijk zijn, bij afzonderlijke wet. Men moet daar uiterst terughoudend in zijn. Het moet niet zo ver gaan dat er langs deze weg zware middenbesturen ontstaan die een democratische legitimatie ontberen. Daar ligt onze grote vrees en daarom moet hier uitermate voorzichtig mee worden omgegaan. De vervoerregio's wil ik wel accepteren, omdat ik anders verwacht dat ze heel ergens anders terecht komen, dus niet bij de lagere overheden.

De heer **De Cloe** (PvdA): Nu, de vervoerregio's komen dan misschien bij de gekozen provincies. Ik zeg niet dat ik daar een voorstander van ben, maar die mogelijkheid is er dan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66):



Dat is een andere vraag en die moeten wij bij de kaderwet verder behandelen: de vraag namelijk waar het middenbestuur neergelegd wordt.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Gewoon in het midden!

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De staatssecretaris weet met mij dat de een onder «het midden» iets anders verstaat dan de ander.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Dat is de differentiatie.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als wij het er maar over eens zijn dat één ding het middenbestuur in ieder geval moet kenmerken, namelijk een rechtstreekse democratische legitimatie, dus rechtstreekse verkiezingen. Bij de kaderwet praten wij dan wel verder over de vraag waar de provincie eventueel de regionale taken kan overnemen. In een aantal gebieden vind ik dat wel degelijk een goede oplossing en in die gebieden zou dan tevens de vervoerregio naar de provincie moeten gaan.

De heer **Koetje** (CDA): Ik denk dat wij het helemaal niet zo oneens zijn met elkaar. Wij hebben tot uitdrukking proberen te brengen dat wij sectorgewijs diverse uitzonderingen maken, zoals de sector verkeer en vervoer, maar er zijn er nog veel méér. Is het dan niet helderder om, linksom of rechtsom, in de wet een basis te leggen voor de mogelijkheid van rechtstreekse taaktoedeling? Dat is nog helemaal geen vrijbrief om dat als hoofdroute te gaan hanteren; het zal immers altijd een afweging zijn. U creëert nu een tegenstelling die er in feite helemaal niet is. De schoonheid van de algemene bestuurlijke redenering zal ik u zeker niet ontzeggen, maar de praktijk is een andere dan de schoonheid van die redenering. Onze stelling is dan ook dat wij gewoon leer en leven bij elkaar moeten brengen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Er is wel een niet onbelangrijk punt van verschil. U stelt immers dat er een algemene wettelijke bepaling zou moeten zijn, voor de enkele keer dat het nodig is. Ik stel daar tegenover: nee, dat moeten wij juist

niet doen, het moet een uitzondering blijven en dan behoort daar steeds een speciale wet voor te komen.

De heer **Koetje** (CDA): En als wij nu eens in de WGR een bepaling opnemen waarin heel helder staat dat rechtstreekse taaktoedeling mogelijk is en dat dit bij afzonderlijke wetgeving moet worden ingevuld?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat zou mij echt te ver gaan.

De heer **Koetje** (CDA): Dat is toch precies hetzelfde als u zoëven zei?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Nee, dat is niet hetzelfde. De WGR gaat uit van het principe van vrijwilligheid en een mogelijke variant is nog dat bij toedeling van taken een voorwaarde van samenwerking wordt gesteld, maar dat is dan voor mij de grens. In bijzondere gevallen moet van die algemene regel afgeweken kunnen worden, maar daar zal dan, bij een specifieke wet, een zeer zware motivering voor gegeven moeten worden. Verder willen wij niet gaan. Wij willen dus niet de deur wagenwijd openzetten voor een brede rechtstreekse taaktoedeling. Als men dat zo breed wil doen, moet men eerst zorgen voor volwaardige middenbesturen op de niveaus waar ze behoren te zijn.

De heer **Koetje** (CDA): Ik zeg helemaal niet dat ik de deur wagenwijd open zou willen zetten; ik probeer u zelfs voor een deel tegemoet te komen. Ik stel nu vast dat u in feite helemaal niets wilt doen op dit punt. Dat leidt dus tot geen enkele bestuurlijke vernieuwing.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb toch de indruk dat u niet helemaal goed hebt geluisterd.

De heer **Koetje** (CDA): Jawel, ik luister zeer scherp naar u, maar ik probeer er altijd achter te komen waar het bestuurlijke vernieuwende in zit en welke stappen u mee wilt maken. U blijft steeds steken in zuivere juridische redeneringen en die vormen dan een zodanig keurslijf dat wij in de praktijk geen stap vooruit kunnen zetten.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66):

U hebt mij zojuist horen zeggen dat ik in bijzondere gevallen een afwijking van het principe accepteer. Ik zie dat overigens niet als bestuurlijk vernieuwend. Bestuurlijk vernieuwend is het als wordt nagegaan waar de belangrijkste taken voor het middenbestuur liggen en als daar vervolgens een geëigende constructie voor wordt gekozen, met alles dat daarbij hoort. In de aanloopfase naar zo'n rechtstreeks gekozen bestuur kan er dan wellicht iets méér op het vlak van rechtstreekse taaktoedeling dan in het kader van de WGR. Wij hebben het nu echter over de WGR, niet over de kaderwet.

De heer **Koetje** (CDA): Ja, akkoord, maar dan verwijs ik naar problemen die wij tegenkomen in de sfeer van de Welzijnswet en de Wet sociale vernieuwing. Daar ontstaan zeer onduidelijke en gekunstelde bestuurlijke taaktoedelingen naar centrumgemeenten, met toch een soort verplichting om het in de regio samen te doen. Is het in dat soort situaties dan niet veel helderder om die taken toe te delen aan een WGR-gebied? Dat is helder en praktisch en dan weet iedereen waar hij aan toe is. Dat is dan óók nog bestuurlijk vernieuwend.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Nu, het bestuurlijk-vernieuwende gehalte hiervan vind ik ook maar gering, maar ik ben het wel met u eens dat toedeling naar centrumgemeenten ook geen ideale oplossing is. Overigens is hier al uitgesproken dat die taken, als er een rechtstreeks gekozen regiobestuur komt, naar dat bestuur toe moeten. De tussenmanoeuvre die hier gemaakt is, vind ik ook niet zo gelukkig, maar het was de next-best-oplossing.

De heer **Koetje** (CDA): Juist met het oog hierop zijn wij zowel bij de kaderwet als bij de nu voorliggende wijziging van de WGR weer begonnen over de rechtstreekse taaktoedeling, dus om uit die verstarring te komen waarin wij elkaar gevangen houden in jasjes die gewoon niet passen voor de taken waar het hier om gaat.

De **voorzitter**: Ik vraag nu aan mevrouw Scheltema om haar betoog af te ronden. De heer Koetje komt nog in eerste termijn aan het woord.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De vrees van vooral de Groene Hart-gemeenten dat vakministers in toenemende mate tot rechtstreekse taaktoedeling zullen overgaan, mag niet bewaarheid worden, zoals nu wel duidelijk is geworden. Geeft de wet naar het oordeel van de staatssecretaris ook voldoende mogelijkheden om dat tegen te gaan? Acht zij het vereiste van overeenstemming tussen de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken daarvoor toereikend?

In de memorie van antwoord bevestigt de staatssecretaris ons vermoeden dat het zeer beperkte gebruik dat tot nu toe is gemaakt van het bestaande opleggingsinstrumentarium, in belangrijke mate is toe te schrijven aan de terughoudende opstelling van provincies en Rijk. Natuurlijk waren er ook andere factoren, zoals de lange duur van de aanwijzings- en opleggingsprocedure en de onmogelijkheid om de uitvoering van samenwerking af te dwingen, en aan die factoren wordt met dit wetsvoorstel iets gedaan. Wij stemmen daarmee in. Echter, nog steeds vraag ik mij af of de provincies in de toekomst dan wel actiever gebruik zullen gaan maken van het opleggingsinstrumentarium. Hoe kijken de provincies nu tegen het wetsvoorstel aan en wat zijn de plannen van de provincies in dezen?

Ik rond af, voorzitter. Wellicht is het wat verbazend, maar wij stemmen in met de concrete aanscherping die het wetsvoorstel inhoudt. Ik heb gewezen op onze vrees voor een te extensief gebruik van deze wet en ik hoop dat de staatssecretaris in haar antwoord onze zorgen op dit punt wil wegnemen. De voorgestelde aanscherping van de WGR mag naar onze mening niet gebruikt worden om toe te groeien naar democratisch slecht gecontroleerde regiobesturen. De zorg hierover is reden geweest voor ons verzet tot nu toe, maar ik heb goede hoop dat dit te voorkomen is door een beperkte aanwending van de nieuwe WGR.

De heer **De Cloe** (PvdA): Voorzitter! De PvdA-fractie was al eerder ingenomen met dit wetsvoorstel dan kennelijk voor de D66-fractie geldt.

Dat is ook niet zo verwonderlijk, want wij hebben indertijd samen met de CDA-fractie de motie ingediend waarin wij hebben aangedrongen op deze aanscherping. Die motie is indertijd ook door de Kamer aangenomen, zij het niet unaniem.

Ik vind het wel verstandig dat het kabinet aanvankelijk heeft afgezien van een snelle indiening van dit wetsvoorstel. Een en ander lag al sinds enige jaren voor bij het kabinet, nadat de Raad voor het binnenlands bestuur advies uitbracht en zelfs een concrete tekst voor een wetsvoorstel aanleverde. De aanscherping van de WGR is toen ook in de inspraak gebracht, onder andere met de VNG en het IPO. De vorige minister van Binnenlandse Zaken heeft nog de indruk gewekt, in de voorlopige reactie op het rapport van de commissie-Montijn, dat hij zeer snel zou komen met de aanscherping van de WGR, maar het huidige kabinet heeft daar toen toch enige tijd van afgezien. Ik vind dat verstandig, want op dat moment werd de aanscherping van de WGR nog gezien als mede een oplossing voor de problematiek van de grootstedelijke gebieden, terwijl de aanscherping daar absoluut onvoldoende voor is. Het kabinet is dan ook terecht vervolgens eerst gekomen met de notities over Besturen op niveau. Toen duidelijk was dat daar een oplossing in zat voor de grootstedelijke gebieden, was ook duidelijk dat eveneens voor de niet-grootstedelijke gebieden gekomen zou moeten worden tot een vernieuwing van bestuur, waarin de aanscherping van de WGR een belangrijk element is. Het kabinet koerst hierbij overigens op nog meer sporen, zoals de vergroting van de WGR-gebieden en de integratie van de functionele regio's daarbinnen, maar dat geldt in het bijzonder voor de gebieden buiten de grootstedelijke regio's. Voor de PvdA-fractie was een belangrijk motief voor het indienen van de motie waarin op aanscherping van de WGR werd aangedrongen, dat er toen voldoende zicht was op de totstandkoming via de kaderwet van een krachtdadig bestuur in de grootstedelijke gebieden.

De in het wetsvoorstel tot wijziging van de WGR voorgestelde aanwijzings-, opleggings- en uitvoeringsprocedures betekenen niet

alleen een verkorting van termijnen, maar leiden ook tot een slagvaardiger besluitvorming en tot een grotere kans op effectieve uitvoering van besluiten die op vrijwillige basis worden genomen binnen een WGR-regio. Eén gemeente kan in feite niet langer meer een breed gedragen besluit tegenhouden. Met alle voorgeschreven procedures kan die gemeente uitvoering nog wel enige tijd ophouden, maar in ieder geval is het aan termijnen gebonden. Tot nu toe is, voor zover mij bekend, nog slechts één keer een opleggingsprocedure gevolgd en ik heb begrepen dat daar nu ook een uitspraak van de Kroon over is. Ik heb dat stuk zelf overigens nog niet gezien, maar de zeer recent ontvangen tweede nota van wijziging is er wel op gebaseerd. Ik vind dat niet zo handig, want ik kan dit punt nu niet goed beoordelen.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Wij hebben u wel een samenvatting ervan toegezonden. Wij hebben dus geprobeerd behulpzaam te zijn door zo weinig mogelijk aan u toe te zenden en toch voldoende informatie te geven.

De heer **De Cloe** (PvdA): In ieder geval ben ik er erkentelijk voor dat nu een aanscherping van het opleggings- en uitvoeringsregime van de WGR voorligt.

Dat neemt niet weg dat er nog wel enige vragen zijn, in de eerste plaats met betrekking tot de kop op de WGR. Het begint erop te lijken dat het kabinet hier tot een zwenking in zijn standpunt is gekomen, waar het gaat om het rechtstreeks toedelen van taken aan samenwerkingsverbanden. In de memorie van antwoord is gezegd dat die rechtstreekse toedeling niet helemaal moet worden uitgesloten, omdat het een aantal voordelen heeft op het terrein van decentralisatie en de bestuurlijke integratie. Wel moet dit dan, aldus het kabinet, vastgelegd worden in een bijzondere wet, dus niet gaan via de WGR zelf. Mij is op dat punt niet helemaal duidelijk wat het CDA precies voorstaat. Bij de kaderwet pleit het CDA ervoor om het via de WGR te laten lopen, terwijl het CDA bij het aan de orde zijnde wetsvoorstel ervoor heeft gepleit dat het juist niet via de WGR moet gaan.

De heer **Koetje** (CDA): Er dreigt nu een historisch misverstand.

De heer **De Cloe** (PvdA): In het voorlopig verslag is als opvatting van de CDA-fractie weergegeven «De WGR-plus mag nadrukkelijk niet worden gebruikt om via deze wet allerlei rijkstaken op te leggen aan gemeenten die in samenwerkingsverbanden opereren». In de stukken bij de kaderwet lees ik echter weer van de kant van de CDA-fractie dat dit zou moeten worden opgenomen in de WGR.

De heer **Koetje** (CDA): Zowel mevrouw Scheltema als de heer De Cloe bewijzen zichzelf als goede schriftgeleerden. Wat dat betreft, zouden zij bij het CDA kunnen horen! Ik kan mij voorstellen dat de geciteerde zin tot misverstanden aanleiding geeft. Wij hebben tot uitdrukking willen brengen dat niet via het voorliggende wetsvoorstel (de WGR-plus dus) taken rechtstreeks aan WGR-gebieden zouden moeten worden toegekend. Wij hadden namelijk begrepen dat in het land de indruk was ontstaan dat dit wél, min of meer stiekem, via het wetsvoorstel zou gebeuren, en om die indruk weg te nemen hebben wij de geciteerde zin naar voren gebracht in het voorlopig verslag. Verder hebben wij, met name bij de kaderwet, de vraag gesteld of het niet nuttig is om in de WGR een passage op te nemen waaruit blijkt dat rechtstreekse toedeling van taken mogelijk is. Materieel is er dus geen verschil tussen onze inbreng bij de wijziging van de WGR en onze inbreng bij de kaderwet.

De heer **De Cloe** (PvdA): Mij is het nog niet duidelijk, voorzitter. Met deze verklaring schiet ik niet veel op. In de stukken bij de kaderwet staat letterlijk dat de CDA-fractie de tijd rijp acht voor een algemene wettelijke basis, maar in het voorlopig verslag bij de wijziging van de WGR staat weer dat dit absoluut niet de bedoeling is.

De heer **Koetje** (CDA): U gaat nu gewoon door met uw stelling, en luistert dus kennelijk niet. Ik heb geprobeerd een uitleg te geven. Is die dan misschien niet helder?

De heer **De Cloe** (PvdA): Dat zeg ik al. Ik vind die uitleg niet helder.

De heer **Koetje** (CDA): U wilt kennelijk iets anders horen. U probeert een tegenstelling te creëren tussen onze schriftelijke inbreng bij de kaderwet en onze schriftelijke inbreng bij de wijziging van de WGR, terwijl ik nu verklaar dat dit verschil er niet is. U moet dan niet blijven stellen dat er verschil is.

De heer **De Cloe** (PvdA): Ik geloof u op uw woord, maar het klopt niet met hetgeen in de stukken is vastgelegd.

De heer **Koetje** (CDA): Als het technisch mogelijk is, wil ik graag met terugwerkende kracht het voorlopig verslag beter redigeren!

De heer **De Cloe** (PvdA): Het gaat er ook helemaal niet om dat ik niet zou willen luisteren. Het gaat erom dat zichtbaar is dat er twee verschillende voorstellen zijn gedaan in de stukken. Als collega Koetje nu zegt dat dit niet de bedoeling was en is, heb ik daar vrede mee, maar hij moet dan niet raar opkijken als wordt geconstateerd dat dit niet te lezen was uit de stukken.

De heer **Koetje** (CDA): Ik vind het flauw dat, als ik met nadruk verklaar dat er geen verschil is, vervolgens wordt gezegd dat er toch een verschil is. Dat is een vorm van halsstarrigheid die het parlementaire debat niet siert en ook geen stap verder brengt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Zoals de heer Koetje het nu uitlegt, begrijp ik dat hij geen rechtstreekse toedeling van taken via de WGR wil. Hij meent echter ook, zo begrijp ik, dat er een algemene wettelijke bepaling moet komen die dit in sommige gevallen mogelijk maakt.

De heer **Koetje** (CDA): Ik probeer een praktische weg te vinden, opdat wij afkomen van de schemerige discussie over de vraag of het al dan niet mag. Zo is bij discussies over de Wet sociale vernieuwing gesteld dat het niet mag, omdat het niet zou passen in de WGR. Laten wij dan gewoon een bepaling opnemen in de zin dat het onder omstandigheden mogelijk is, met daaraan toegevoegd

dat er natuurlijk zeer zorgvuldig mee omgegaan moet worden.

De heer **De Cloe** (PvdA): Ik heb geconstateerd, voorzitter, dat er naar mijn gevoel sprake is van een zwenking in het standpunt van het kabinet. Dat blijkt ook uit de gisteren binnengekomen nota naar aanleiding van het eindverslag over de ontwerp-kaderwet, waar het kabinet zegt dat het niet afziet van de kop op de WGR-constructie. Dat is een ander standpunt dan tot voor kort door het kabinet is ingenomen. Nog niet zo lang geleden, namelijk in september 1990, was het de huidige staatssecretaris die bij een discussie in de Kamer over de WGR klip en klaar stelde dat het kabinet op alle mogelijke manieren een rechtstreekse toedeling van taken wilde voorkomen. Toen zat het kabinet dus op een volstrekt heldere lijn: géén rechtstreekse toedeling van taken. Nu echter zegt het kabinet dat het de kopconstructie niet afwijst. Zo'n zwenking hoeft helemaal niet verkeerd te zijn, maar ik vind wel dat het kabinet dan tevens moet aangeven waarom het van koers is veranderd, zeker nu een paar jaar eerder nog zo duidelijk is gesteld dat het kabinet op alle mogelijke manieren rechtstreekse toedeling wilde voorkomen. Het kabinet zou dan ook, zo meen ik, met een notitie moeten komen, waarin het de redenen voor deze koerswending aangeeft. Anders is er immers het gevaar dat hulpconstructies alleen maar worden versterkt buiten de gemeenten om. Dat houdt een rechtstreekse taaktoedeling immers in: er worden taken toebedeeld aan samenwerkende gemeenten, buiten de gemeenten om. Dat is toch een vrij harde ingreep, want gemeenten mogen er dan niet zelfstandig over beslissen; het wordt hen opgelegd. De Kamer heeft dat enkele keren aanvaard, in bijzondere wetten, maar nu in september 1990 zo'n helder standpunt door de staatssecretaris is verwoord en het kabinet nu kennelijk op een andere koers is gekomen, lijkt het mij wel nodig dat die koerswending aan de hand van een notitie verantwoord wordt. De Kamer kan daar dan over spreken en al dan niet voor die lijn kiezen. Nu wordt deze koerswending stilzwijgend doorgevoerd.



Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Nee, beslist niet stilzwijgend.

De heer **De Cloe** (PvdA): Ik noem het toch «stilzwijgend», in vergelijking met de duidelijke uitspraak die u enige jaren geleden hebt gedaan. Ik zeg niet dat wij hier op voorhand tegen zijn en zelfs de VNG kiest soms voor rechtstreekse toedeling van taken, als het een akkoord kan sluiten met het kabinet en de vervoerregio's ten koste van de provincies kan binnenhalen. Wij hebben weliswaar onlangs een brief van de VNG gekregen waarin ze laat weten dat ze niets voelt voor rechtstreekse taaktoedeling, maar toen de VNG in het kader van de decentralisatie-impuls de vervoerregio's kon binnenhalen ten koste van de provincies, had ze er géén bezwaar tegen.

In ieder geval wordt hiermee een enorme opwaardering gegeven aan samenwerkingsverbanden en wordt rechtstreekse taaktoedeling van bovenaf min of meer gepromoot. In dat verband herinner ik aan de indertijd aangenomen motie-Van der Burg/Franssen, waarin is uitgesproken dat zoveel mogelijk moet worden afgezien van rechtstreekse toekenning van taken aan samenwerkingsverbanden. Die motie is indertijd ook voluit door het kabinet omarmd.

De heer **Willems** (Groen Links): Ik begrijp werkelijk niet waar de heer De Cloe zich over opwindt, voorzitter. Hij verwijt het kabinet dat het van koers verandert, maar het kabinet gaat nu in de richting die de PvdA voorstaat. Het hoofdpunt van de redenering van de heer De Cloe is kennelijk dat, als er sprake is van rechtstreekse toewijzing van taken, het kabinet de gemeenten niet meer nodig heeft. Dat is echter niet juist. Bij WGR-constructies gaat het immers om samenwerkende gemeenten en bij toewijzing van taken heeft men dus wel degelijk de gemeenten nodig. Zij vormen immers het samenwerkingsverband en zij zijn vertegenwoordigd in het bestuur van dat verband.

De heer **De Cloe** (PvdA): Het gaat wel degelijk buiten de gemeenten om. Als de gemeenten gezamenlijk zeggen dat zij het niet wensen, gebeurt het toch, namelijk via een

bijzondere wet. Dat heeft dus niets meer met het vrijwillige karakter van de WGR te maken.

De heer **Willems** (Groen Links): Dat geldt voor meer taken die de gemeenten krijgen.

De heer **De Cloe** (PvdA): Akkoord, maar dan behoort in een discussie in de Kamer te blijken of wij inderdaad voorstanders zijn van rechtstreekse toedeling van taken aan WGR-samenwerkingsverbanden. Het gaat nu min of meer stilzwijgend, via diverse ministeries, omdat het goed uitkomt. Het past zeker in een koers waar de PvdA voor kiest, namelijk van regionalisering, maar de PvdA wil dan wel dat eerst de argumenten daarvoor helder op tafel worden gelegd en dat het niet een soort sluipend proces wordt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Maar wat stelt u zich dan voor van een nota hierover? Zou daarin dan precies moeten worden omschreven in welke gevallen tot rechtstreekse taaktoedeling kan worden overgegaan?

De heer **De Cloe** (PvdA): Collega Koetje heeft al aangegeven dat wij dan zouden moeten vastleggen dat die toedeling in bijzondere omstandigheden mogelijk is. Dan is er immers een bepaald kader, een bepaalde bandbreedte, waar nader over te spreken valt. Ik voel weinig voor sluipende processen die naderhand onomkeerbaar blijken te zijn. Ook als die processen gaan in de richting die ik zelf voorsta, dan nog vind ik het onjuist als dat min of meer stilzwijgend gaat.

De heer **Willems** (Groen Links): De suggestie dat hier sprake is van een stilzwijgend proces, gaat er bij mij niet in. Wij discussiëren hier immers al jaren over, in alle debatten over vervoerregio's is dit punt steeds naar voren gekomen, het kabinet neemt nu gaandeweg een helderder standpunt in en het is ook in de discussie over de kaderwet naar voren gekomen. Er is wél sprake van voortschrijdend inzicht en wij maken nu de balans op, maar dat is toch geen stilzwijgend proces?

De heer **De Cloe** (PvdA): Ik vind van wel. Tot voor kort was de lijn van

kabinet en Kamer: géén rechtstreekse taaktoedeling aan WGR-samenwerkingsorganen. Nu is er kennelijk sprake van voortschrijdend inzicht, verandering van standpunt of hoe men het ook wil noemen. Ik heb daar op zichzelf geen bezwaar tegen, maar ik vind dan wel dat wij daar helder over moeten praten.

De heer **Willems** (Groen Links): Dat doen wij nú toch?

De **voorzitter**: Als de leden zó doorgaan, komt de staatssecretaris helemaal niet meer aan het woord.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: En dan wordt het écht een sluipend proces.

De heer **De Cloe** (PvdA): Ik beperk mij tot een aantal slotopmerkingen, voorzitter. In de eerste plaats ben ik blij dat de staatssecretaris niet ingaat op de suggestie van Groen Links om te bepalen dat een burgermeester niet in een samenwerkingsverband zou mogen zitten. Een dergelijke bepaling zou een dogmatische en van bovenaf opgelegde regel zijn. Alsof gemeenteraden niet in staat zijn zelf uit te maken wie zij afvaardigen naar een samenwerkingsverband.

Ik stem in met het vervangen van een hoorplicht door een overlegplicht. Niet eens ben ik het echter met de staatssecretaris als zij in de memorie van antwoord stelt dat er nu een duidelijk standpunt ligt over de indeling van de WGR-regio's. Er ligt wel een standpunt, maar ik kan dat echt niet duidelijk noemen. Het gaat om een proces van vier jaar en wij weten nog niet waar het op uitkomt. Bovendien is al gebleken dat een grens van WGR-regio's een hindernis kan vormen om te komen tot echte vernieuwing van bestuur, waarbij ik bijvoorbeeld wijs op de keuze van het kabinet ten aanzien van Almere. Aanvankelijk zou Almere volgens het kabinet bij het ROA moeten horen, maar uiteindelijk is ervoor gekozen om dat toch niet te doen, terwijl nu de staatssecretaris weer in feite zegt dat het over drie jaar wellicht allemaal wel goed komt en het bestaansrecht van de provincie Flevoland nog bewezen moet worden.



De heer **Remkes** (VVD): Voorzitter! De VVD-fractie kan in grote lijnen akkoord gaan met het wetsvoorstel. Wij menen dat hiermee een redelijk evenwicht is bereikt tussen enerzijds de zorgvuldigheid en de rechtsbescherming die nodig zijn, en anderzijds snelheid van procedures en het sturend vermogen van provinciale besturen op dit vlak. Kijkend naar de achter ons liggende periode kan worden gesteld dat de lange en in veel opzichten ook onzekere procedures jarenlang de beste aanmoediging waren voor provinciale besturen om vooral niets te doen.

Wij zijn ingenomen met de nota van wijziging en stemmen in met een maximale termijn van drie maanden voor de overlegprocedure. Ook de beperking van het aantal beroepsmogelijkheden tot twee heeft onze instemming. Dat laat overigens onverlet dat ook voor de VVD-fractie het element van de vrijwilligheid voorop blijft staan. Het is echter heel goed mogelijk dat van de voorstellen op dit punt een behoorlijke preventieve werking uitgaat.

Als gast en nieuweling in uw midden heb ik met belangstelling geluisterd naar de interruptiediscussie die zich zoëven ontspon. Mij ontging echter toch enigszins de kern van de vraag. Ik heb de indruk dat het voorstel van de heer Koetje materieel weinig zou toevoegen aan hetgeen nu al is geregeld. De VVD-fractie heeft in ieder geval beslist geen behoefte aan een algemene juridische basis voor rechtstreekse toedeling van taken aan WGR-samenwerkingsverbanden. Dat maakt het bestuur zeer onhelder en kan in bepaalde opzichten ook willekeur met zich brengen. Het genoemde voorbeeld van de vervoerregio sterkt mij in die opvatting.

De heer **Willems** (Groen Links): Maar de VVD wil dit wel in specifieke situaties overwegen?

De heer **Remkes** (VVD): Je moet de deur nooit helemaal dichtgooien. Voor de VVD-fractie is de regel echter: geen rechtstreekse taaktoedeling. Er moet al iets zeer uitzonderlijks aan de orde zijn voordat wij vinden dat dit wellicht toch mogelijk zou moeten zijn. Dat is echter al geregeld, in die zin dat in zeer bijzondere omstandigheden rechtstreekse taaktoedeling bij specifieke

wetgeving geregeld zou kunnen worden. Aan een eventueel amendement op dit punt hebben wij dan ook geen behoefte.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! In algemene zin hebben wij waardering voor het wetsvoorstel. Verbetering van de intergemeentelijke samenwerking vinden wij van groot belang. Met name is positief de verbeterde garantie dat afgesproken taken ook daadwerkelijk worden uitgeoefend en dat besluiten worden uitgevoerd. Mijn fractie is ook zeer content met de uitvoerige en diepgaande wijze, waarop onze vragen in de memorie van antwoord zijn beantwoord. Die beantwoording vinden wij kwalitatief goed en wij zijn er zeer erkentelijk voor dat een aantal concrete suggesties van onze kant zijn opgenomen in de nota van wijziging.

Ik wil in dit mondeling overleg niet een algemene discussie voeren over de WGR. Het plenaire debat is daar beter geschikt voor. Mijn fractie wil dit overleg gebruiken om een enkel punt aan de orde te stellen waarbij wij overwegen om tot amendering te komen, dan wel zaken die voor ons nog niet helemaal helder zijn. In de eerste plaats gaat het daarbij om de dwangmiddelen die in het wetsvoorstel zijn voorzien. Ik stel vast dat van de huidige aanwijzings- en opleggingsbevoegdheden in feite niet of nauwelijks gebruik is gemaakt. De regering stelt nu dat met de provincies overleg is gevoerd en dat zij de bereidheid hebben getoond actiever gebruik te maken van hun bevoegdheden. Dat moet echter nog blijken. Verder moeten bij uitbreiding van dwangmiddelen ook de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht worden genomen. Zo blijven wij met de vraag zitten, of het wel nodig is dat de minister (naast de uitnodigings- en aanwijzingsbevoegdheid richting gedeputeerde staten) ook zelf nog de bevoegdheid krijgt tot uitvoering van een taak die de samenwerkende gemeenten hebben laten liggen. Op dit punt zijn wij nog niet overtuigd door het antwoord van de staatssecretaris.

In de tweede plaats zijn wij nog niet overtuigd door het antwoord inzake het begrip «zwaarwegend openbaar belang». Als het Rijk van zijn bevoegdheden gebruik maakt,

moet daar een duidelijk en werkelijk zwaarwegend rijksbelang mee gemeoid zijn. De regering vult dit begrip nu in als «indien met samenwerking mede een rijksbelang is gemeoid, of indien de opvattingen van het Rijk en de provincie inzake oplegging niet overeenkomen». Is dat niet nogal ruim? Als de opvattingen van het Rijk en de provincie inzake oplegging niet overeenkomen, hoeft dat toch niet altijd een kwestie van zwaarwegend openbaar belang te zijn?

De gedachte van een kop op de WGR hebben wij altijd van de hand gewezen en de heer Koetje hoeft dan ook niet te rekenen op onze sympathie voor een amendement in die richting. Wij willen graag zuiver in de leer blijven, wat dit punt betreft. Het strookt naar onze mening volstrekt niet met de oorspronkelijke bedoelingen van de WGR om te komen tot gedwongen overdracht van taken aan WGRsamenwerkingsorganen. Ook het voorbeeld van de vervoerregio spreekt mij bepaald niet aan. Ik heb mij vrij diepgaand met de discussie hierover beziggehouden en ik vind de vervoerregio geen goed voorbeeld in dit verband. Wonderlijk is overigens dat de VNG in haar recente brief dit volstrekt afwijst, ook om algemeen bestuurlijke redenen (waar ik het volstrekt mee eens ben), maar anderzijds er wel in meegaat als het om een akkoord over de decentralisatie-impuls gaat. Dat is dus bepaald niet zuiver in de leer.

De heer **Koetje** (CDA): Het zou ook een verkokerde reactie kunnen zijn.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ja, wellicht treedt ook bij de VNG het verschijnsel van verkokering op, evenals bij de Kamer. De opstelling van mijn fractie op dit punt is duidelijk, naar ik aanneem, en wij zullen daar nog op terugkomen in het plenaire debat.

Wij hebben waardering voor handhaving van de mogelijkheid van provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsgebieden. Wij hebben daar in het verleden steeds voor gepleit en daarbij tevens bepleit om in zulke gevallen de aanwijzings- en opleggingsbevoegdheden niet over te hevelen naar de minister, maar toe te kennen aan de provincie waarin de regeling is gevestigd. De

regering heeft die suggestie nu gedeeltelijk overgenomen: artikel 103i is wel gewijzigd, maar artikel 101 niet voor zover het gaat om de toepassing van artikel 99. De regering heeft hierover in de stukken opgemerkt dat het in artikel 99 kan gaan om het aangaan van een regeling. Er is dan nog geen regeling en dus ook nog geen vestigingsplaats, zodat dan de minister bevoegd moet zijn. In mijn ogen gaat die redenering maar ten dele op. In artikel 99 gaat het immers ook om wijziging, opheffing, toetreding en uittreding en in een aantal van die gevallen is er al wél een regeling en dus ook al een vestigingsplaats. Het uitgangspunt dat bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau moeten worden gelegd, ook bij toepassing van deze wet, kan dus in die gevallen wél worden doorgetrokken. Is de regering daar alsnog toe bereid?

Verder wijs ik op een punt dat al door mevrouw Scheltema is opgevoerd, namelijk dat in artikel 103i, tweede lid, nu wordt gesproken over het horen van gedeputeerde staten van een provincie door gedeputeerde staten van een andere provincie, dus door een staatsrechtelijk gelijk gesitueerd orgaan. Mijn fractie vindt dat bestuurlijk minder juist en vindt dan ook dat hier niet over horen, maar over overleg gesproken moet worden. Als deze tekst niet door de staatssecretaris wordt gewijzigd, zullen wij zeker een amendement op dit punt indienen.

Daarnaast hebben wij gepleit voor vervanging van de hoorplicht door een overlegverplichting bij aanwijzing en oplegging. De regering heeft ook dat gedeeltelijk overgenomen, namelijk wat betreft de aanwijzingsprocedure. Bij oplegging zouden de zaken, aldus de regering, voldoende duidelijk zijn en zou kunnen worden volstaan met een hoorplicht. Daar zijn wij toch niet helemaal van overtuigd. Het zal wel duidelijk zijn om welke taken en bevoegdheden het op zichzelf gaat, maar bij het vaststellen van een regeling zijn ook nog allerlei concrete keuzen in beeld, zoals samenstelling van het bestuur, gewogen stemrecht e.d. Is dan een hoorplicht toch niet wat mager? Bovendien geeft de Gemeentewet aan gemeenten het recht (de regering merkt dat zelf ook op) om overleg te vragen, dus het zal toch

vaak tot overleg komen. Is het dan niet beter om de overlegverplichting in de wet zelf te verankeren? Ook op dit punt overweegt mijn fractie met een amendement te komen, gehoord de reactie van de zijde van de staatssecretaris.

In de praktijk, zeker bij herschikking van gemeenschappelijke regelingen of een nieuwe gebiedsindeling, is ook uittreding nogal eens aan de orde. In het algemeen heeft dat voor de uittredende gemeente zware financiële gevolgen, zodanig zwaar dat ze een drempel voor uittreding vormen. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het nu ook mogelijk dat een gemeente wordt verplicht om uit te treden. Ik neem aan dat de provincie die dit oplegt, zich vervolgens niet bereid verklaart om de lasten daarvan zelf te dragen, en hier ligt dan ook een knelpunt.

Bij de tweede nota van wijziging hebben wij nog enige vragen. Is het werkelijk nodig om op deze manier tot een oplossing te komen? Als samenwerking noodzakelijk wordt geacht en de meeste gemeenten daartoe bereid zijn, kan de provincie immers toch zo nodig een aanwijzing geven aan alle gemeenten in het gebied tot het aangaan van de regeling? De gemeenten kunnen er vervolgens in een periode van zes maanden zelf uitkomen en ik denk dat de weigerachtige gemeenten dan wel eieren voor hun geld zullen kiezen. Als een gemeente dan toch nog weigerachtig blijft, kunnen de overige gemeenten eventueel alsnog een regeling overeenkomen die door gedeputeerde staten vervolgens aan alle betrokken gemeenten kan worden opgelegd.

Overigens zal soepel moeten worden omgegaan met het bundelingsvereiste. Het is immers heel goed mogelijk dat een individuele gemeente in het geheel niet is gebaat bij samenwerking op de schaal van het totale WGR-gebied. Strikte hantering van het bundelingsvereiste zal dan, zo verwachten wij, de wens naar territoriale bestuurscommissies versterken en daar zitten ook weer allerlei haken en ogen aan. Dat leidt mij tot mijn laatste vraag, waarbij ik verwijs naar bladzijde 19 van de memorie van antwoord, namelijk of al meer zicht is op het standpunt van de regering over territoriale bestuurscommissies dat ons in het uitzicht is gesteld.

De heer **Willems** (Groen Links): Mijnheer de voorzitter! In het voorlopig verslag hebben wij al aangegeven in grote lijnen te kunnen instemmen met het wetsvoorstel. Ik kan mij dus beperken, ook al omdat met de nota van wijziging voor een deel aan onze wensen tegemoet is gekomen. Al met al meen ik dat er sprake is van een verantwoorde verbetering van de WGR die nu wordt voorgesteld. De algemene politieke discussie over de plaats van de WGR ten opzichte van de kaderwet en de BON-gebieden voeren wij vandaag ook niet ten principale. Het gaat er alleen om dat wordt gezien waar de WGR-constructie nog nodig is, al dan niet als overgangsconstructie op weg naar een geïntegreerd en ook democratisch geïntegreerd bestuur. Juist met het oog hierop vind ik de aanscherping van de aanwijzingsbevoegdheid een nuttig instrument.

Mij is nog niet geheel duidelijk wat de precieze interpretatie van de staatssecretaris is van het begrip «zwaarwegend openbaar belang». In het voorlopig verslag is daarnaar gevraagd, maar er is mijns inziens inhoudelijk eigenlijk niet op gereageerd. Toch is het niet onbelangrijk dat wat meer inhoud wordt gegeven aan dit begrip. Het is ook niet voor niets dat de VNG in haar jongste brief waarschuwt dat dit instrument wellicht te gemakkelijk gebruikt zal worden, ook al omdat het in de memorie van antwoord wordt gekoppeld aan onder andere het delegeren van rijkstaken. De VNG is daartegen, maar ik kan mij zeer goed voorstellen dat dit een zwaarwegend openbaar belang kan zijn. Al met al lijkt het mij dan ook nodig dat over de inhoud van dit begrip duidelijkheid wordt geschapen. Anders is de overeenstemming die er nu lijkt te zijn tussen Rijk, provincies en gemeenten, misschien toch meer schijn dan werkelijkheid.

De heer **Van den Berg** (SGP): Als ik de jongste brief van de VNG lees, vraag ik mij ook af of er wel zoveel consensus is.

De heer **Willems** (Groen Links): Ja, daarom heb ik ook de indruk dat er wellicht sprake is van een schijnconsensus. De VNG vult dit begrip zeer eng in en stelt dat er zo weinig mogelijk onder behoort te vallen,

terwijl ik heb begrepen dat de staatssecretaris hier uitdrukkelijk verder in wil gaan. Ook de fractie van Groen Links gaat ervan uit dat in een vrij groot aantal gevallen de behoefte zal bestaan om aan een gemeenschappelijke regeling een meer verplichtend karakter te geven.

Hoewel het onderwerp wel in de schriftelijke voorbereiding is besproken, wordt in het wetsvoorstel zelf niet voorzien in de kop op de WGR. De suggestie die de heer Koetje zoëven heeft gedaan, voegt ook eigenlijk niets toe aan het wetsvoorstel en lijkt mij volstrekt overbodig. De suggestie houdt immers in dat wordt vastgelegd dat in bijzondere situaties een aparte wettelijke regeling kan worden getroffen. Ja, ook zonder dat dit ergens wordt vastgelegd, kan de wetgever dat doen; de wetgever is daar geheel vrij in. Als men inhoud wil geven aan deze suggestie, zou men dan ook een en ander inhoudelijk moeten invullen in het voorliggende wetsvoorstel en niet alleen moeten vastleggen dat het geregeld zou kunnen worden via een speciale wet. Ik voel er eigenlijk ook wel voor om alsnog na te gaan of hier een meer open formulering voor gevonden kan worden. Door de politieregio's, de regio's voor de sociale werkvoorziening en de RBA's en de vervoerregio's neemt immers de onduidelijkheid over de positie van de regio's in de niet-BON-gebieden alleen maar toe. Ik zou er dan ook wel voor zijn om hier de mogelijkheid van rechtstreekse taaktoedeling te creëren, uiteraard in overleg met parlement en gemeenten. Ik wil dit dus niet zonder meer van bovenaf opleggen; het kan wel degelijk een proces zijn waar gemeenten mee instemmen en van harte aan meewerken. In het rapport van de commissie-Franssen is ook uitdrukkelijk gesteld dat, wil men verder komen met decentralisatie, het nodig is om de regio's meer te betrekken bij de uitvoering van rijkstaken op regionaal niveau.

Natuurlijk gaat daarbij mijn voorkeur uit naar het zo snel mogelijk tot stand komen van democratisch gecontroleerde en gekozen bestuursorganen, maar in een aantal gebieden in Nederland zijn wij nog niet zover met dit proces.

De heer **De Cloe** (PvdA): Zoudt u voor de tussentijd dan de ruimte willen geven om vrijwillig rechtstreekse verkiezingen te houden?

De heer **Willems** (Groen Links): Naast rechtstreekse verkiezing zijn er nog meer modellen voor verdere democratisering en terugkoppeling naar gemeenteraden, bijvoorbeeld door de WGR-besturen samen te stellen op basis van politieke afvaardiging en door de positie van burgemeesters in de WGR-besturen wat minder prominent te maken. Ik vind dit wel een belangrijk punt, omdat anders de WGR-gebieden, als ze meer taken krijgen, nog verder los komen te staan van de gemeenten.

De heer **De Cloe** (PvdA): Als u pleit voor rechtstreekse taaktoedeling, moet u ook de democratische legitimatie voluit een kans geven en het dus toestaan als een gebied zelf rechtstreekse verkiezingen wil houden.

De heer **Willems** (Groen Links): Dat is inderdaad een goede koppeling, maar voor mij is die vanzelfsprekend, want ik heb gezegd dat de regio's toe moeten groeien naar democratische legitimatie. Als daar versnelling in kan worden gebracht, moet dat zeker niet worden nagelaten. Ik zie het rechtstreeks toedelen van taken, ook in de wat minder optimale situatie uit democratisch oogpunt, in ieder geval eerder als een versterking van het proces van groei naar het nieuwe middenbestuur dan als een blokkade daarvoor.

Uiteraard heeft dat ook te maken met onze kritiek dat het eindplaatje voor het huidige proces steeds onduidelijker wordt, naarmate wij er langer over spreken. Wij hebben er dan ook behoefte aan, zo hebben wij in het voorlopig verslag gezegd, dat er meer helderheid komt over dat eindplaatje. Dan wordt ook het groeiproces wat vanzelfsprekender. In de huidige situatie is er het risico dat, als de regio's bepaalde taken krijgen, het daar vervolgens bij blijft. Ik neem aan dat dit niet de bedoeling is van Kamer en regering, want hiermee wordt het democratisch gat alleen maar vergroot. Rechtstreekse verkiezingen vormen dus in mijn

ogen een interessante mogelijkheid, maar het is niet het enige middel (ik zei het al) om de democratische controle op de uitvoering van WGR-taken te versterken. Het is voor mij trouwens ook nog de vraag of dat dan altijd via de grootste gemeente moet lopen.

In het voorlopig verslag hebben wij ervoor gepleit om de vertegenwoordiging van een gemeente in een gemeenschappelijke regeling door de burgemeester te verbieden. Dan wordt immers zeker gesteld dat altijd raadsleden (of wethouders, maar dat zijn ook raadsleden) de gemeente vertegenwoordigen. Wij vinden dat van belang met het oog op de partijpolitieke aanspreekbaarheid en omdat de vertegenwoordiging dan plaatsvindt door gekozen volksvertegenwoordigers. Ik heb wel enig begrip voor de stelling van de regering dat ook een burgemeester kan worden afgezet in een vertegenwoordigend orgaan, maar ik stel daar tegenover dat burgemeesters in het algemeen minder vaak met inhoudelijke portefeuilles zijn belast en toch ook moeilijker te controleren zijn voor een gemeenteraad, want de lijn tussen een burgemeester en de gemeenteraad is toch weer wat anders dan de lijn tussen de wethouders en de gemeenteraad. Ik geef in ieder geval de gemeenteraden in overweging om zo weinig mogelijk te kiezen voor de burgemeester als vertegenwoordiger van de gemeente.

De heer **Remkes** (VVD): Zoiets hoeven wij toch niet centraal te gaan regelen? Een gemeenteraad is toch heel goed in staat om dat zelf te beoordelen?

De heer **Willems** (Groen Links): Ja, ik ben u ook al tegemoet gekomen door niet meer vast te houden aan mijn pleidooi om vertegenwoordiging door de burgemeester in de wet te verbieden, en mij te beperken tot een oproep aan de gemeenteraden om zich van dit element bewust te zijn. Veel raden, vooral van kleinere gemeenten, zijn nogal eens geneigd om zonder meer de burgemeester al dit soort klussen te laten doen en ik vind dat de raadsleden (c.q. de wethouders) dit soort taken veel meer naar zich toe moeten trekken. Daarmee wordt de democratische controle beter mogelijk.



Ten slotte merk ik op dat het Rijk in 1994 een werkplan gaat opstellen voor de decentralisatie van de functionele regio's. Wij komen daar nog wel op terug. Van belang vind ik nu vooral de vraag, hoe het proces bij de provincies gaat lopen en in hoeverre de provincies werkelijk gebruik zullen gaan maken van hun bevoegdheden. Ik zal graag zien dat daar op de een of andere manier een monitoringsysteem voor wordt opgezet, want ik vrees dat niet alle provincies even hard zullen hollen om integratie en bundeling snel en adequaat tot stand te brengen. Vanmorgen nog kreeg ik een voorstel aan de staten van Noord-Brabant onder ogen over de regio-indeling en aanpassing van gemeenschappelijke regelingen, en daaruit is mij gebleken dat volgens dit voorstel het proces pas in 2001 afgerond zal worden, terwijl er daarnaast nog de kans van vertraging is. Dat spoort toch niet goed met onze behoefte om in 1997-1998 het hele proces ongeveer afgerond te hebben. Ik kan mij wel voorstellen dat voor de afronding wordt gekozen voor het jaar 2001, vanuit de belangen van een aantal gemeenten die het allemaal niet zo leuk vinden of financiële lasten vrezen, maar het strijdt toch met onze wens inzake bundeling en integratie. Ik zal dan ook graag zien dat wij jaarlijks een overzicht krijgen waaruit blijkt hoe de provincies hun taak op dit punt vervullen, wellicht als onderdeel van de begroting of als bijlage bij de begroting, en dat voorts de provincies duidelijk wordt gemaakt dat zij zich, wat de termijnstelling betreft, behoren aan te sluiten bij de termijnen die wij in de Kamer met elkaar afspreken.

De heer **Koetje** (CDA): Voorzitter! Ik kan mij beperken, omdat ik al een groot deel van mijn opmerkingen bij interruptie heb gemaakt.

Van de kant van de heren Remkes en Willems is de vraag gekomen wat mijn suggestie eigenlijk toevoegt aan het wetsvoorstel. Ik merk eerst op dat ik mij enigszins heb gematigd in mijn suggestie, ook gelet op het standpunt van de andere fracties. Materieel zal mijn suggestie helder zijn: vastleggen dat rechtstreekse taaktoedeling uit een oogpunt van binnenlands bestuur niet verboden is. Natuurlijk moet dat dan

zorgvuldig gebeuren, maar ik zou er wel voor voelen om gewoon in de wet vast te leggen dat rechtstreekse taaktoedeling mogelijk is. Als dat de collega's te ver gaat, ben ik heel wel bereid om samen met hen te bezien of een andere formule kan worden gevonden, bijvoorbeeld dat het gaat om een proces in de richting van een goed middenbestuur, mits wij maar ergens op terug kunnen vallen. Dat is ook van belang voor collega's die steeds van vakministers te horen krijgen dat rechtstreekse taaktoedeling niet mag, zoals het geval is geweest bij de discussies over sociale vernieuwing en de Welzijnswet. Daar wil ik een einde aan maken, door gewoon helder in de wetgeving vast te leggen dat het geoorloofd is.

Ten slotte sluit ik mij aan bij de vraag van de heer Van den Berg over de territoriale bestuurscommissies. Wanneer kan daar een standpunt van de regering over worden verwacht?

De heer **De Cloe** (PvdA): Op korte termijn, zo staat er.

De heer **Koetje** (CDA): Die termijn lijkt mij dan nu voorbij.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Voorzitter! Ik ben bijzonder gelukkig met de steun van de kant van de Kamer voor dit wetsvoorstel dat een aantal wijzigingen brengt in de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is duidelijk waar het om gaat, het voldoet aan een behoefte en het komt tegemoet aan een aantal manco's die in de praktijk zijn geconstateerd. De WGR wordt er dus beter van, door niet alleen het begin van de sturing te regelen, maar ook het vervolg, zoals verplicht meewerken aan de uitvoering wanneer dat nodig is. In de discussie zijn ook meer algemene punten en ontwikkelingen aangevoerd en is terecht opgemerkt dat daar nader op wordt teruggekomen bij de behandeling van de kaderwet. Dat er een samenhang is tussen de wijziging van de WGR en de kaderwet, is duidelijk. Beide wetten hebben immers betrekking op bestuurlijke verandering en vernieuwing.

Wat verwonderd ben ik door de opmerking van de heer De Cloe dat hij zich heeft verbaasd over de zwenking van de regering, zoals hij het heeft genoemd. Ook ik ben

bevreesd voor sluipende processen en daarom heb ik in de stukken openlijk aangegeven hoe ik over de diverse onderwerpen denk. In dit totale proces van bestuurlijke vernieuwing en verandering maken wij met elkaar ook een ontwikkeling door. Er zijn immers vele contacten met allerlei betrokkenen, zoals groepen bestuurders en individuele gebieden van de betreffende gebieden, waarin men kennis neemt van elkaars standpunten en ontwikkelingen in de praktijk ziet die het waard zijn om nader in beschouwing te worden genomen. Natuurlijk moeten er argumenten en motieven zijn voor bepaalde veranderingen, maar van starheid is in het gehele proces zeker geen sprake. Anderzijds moet er ook voor worden opgepast om elke verandering zonder meer als een verbetering of een vernieuwing te beschouwen; op dat punt moet men kritisch zijn. Gezien echter de stand van zaken van drie en twee jaar geleden, is duidelijk dat wij met elkaar een ontwikkeling doormaken. Daar moeten wij ontspannen mee omgaan en tegelijk ook zeer open. Ik zou het dan ook betreuren als de indruk zou ontstaan dat wij bezig zijn om sluipend, zonder goede argumenten, nieuwe bepalingen in wetgeving op te nemen. Dat is absoluut niet onze bedoeling, integendeel.

De uitspraak van mevrouw Scheltema dat zij niet gelukkig is met de WGR in het algemeen, is geen verrassing. Bij diverse wetsvoorstellen, begrotingen en de nota's over Besturen op niveau hebben wij daar al over gediscussieerd. Dat is gelukkig steeds op een plezierige manier gegaan, maar ik heb niet het gevoel dat ik vandaag mevrouw Scheltema het geluk kan aanreiken. Ik ben overigens wel verheugd dat zij steun geeft aan het wetsvoorstel zoals het er ligt. Hoewel het geen fundamentele ommekeer van de WGR inhoudt, is toch het feit dat zij het wetsvoorstel als een verbetering kenschetst, een stapje in de goede richting naar wat méér geluk.

Mevrouw Scheltema heeft ook gezegd het gebruik van de WGR te vrezan. Ik deel die vrees niet. Wij zullen in de toekomst kritisch moeten kijken naar het gebruik van die wet, maar moeten er anderzijds ook niet te benauwd voor zijn. Het komt



nogal eens voor dat men in het ene gebied net begint te denken over iets dat in een ander gebied al volkomen vanzelfsprekend is; ik maak dat zelfs bij «bestuurlijke burens» mee. In bepaalde gebieden is samenwerking al zeer ver gevorderd, in andere gebieden nog beslist niet. Ik merk hierbij nog eens met nadruk op dat samenwerking op basis van de WGR verlengd lokaal bestuur is en ook verlengd lokaal bestuur moet blijven. Zo bedoelen wij het met elkaar en zo moet die bedoeling ook vorm worden gegeven. Als zodanig gaat het dan ook om een hulpconstructie tussen de hoofdbestuurslagen gemeente en provincie. Al diverse keren heb ik betoogd dat het ook in de toekomst gaat om twee hoofdbestuurslagen onder het Rijk, waar hulpconstructies nodig zijn. Een hulpconstructie mag ook nooit de taak van de hoofdbestuurslaag overnemen zonder dat wij erbij betrokken zijn geweest. In die zin behoeven wij dan ook niet bevestigd te zijn voor hulpconstructies. Tegelijkertijd geldt overigens dat wij niet alles kunnen regelen, maar daarvoor hebben wij dan ook de zelfstandige besturen van gemeente en provincie die wij van zo goed mogelijke instrumenten voorzien. Wanneer het noodzakelijk blijkt om in te grijpen (een term die men overigens niet verkeerd moet verstaan) zullen wij daarin niet moeten aarzelen, maar wij moeten dat zeker niet al bij voorbaat doen. De hulpconstructies zijn altijd gebaseerd op vrijwilligheid, maar vrijblijvendheid waardoor de samenwerking niet goed tot haar recht komt of aan de samenwerking afbreuk wordt gedaan, behoort te worden tegengegaan. Dat sluit geheel aan bij de indertijd door de Kamer aangenomen motie ter zake.

Op de vraag van mevrouw Scheltema of, conform het algemeen bestuursrecht, de normale bezwaarschriftenprocedure wordt gehandhaafd, kan ik bevestigend antwoorden. Verder heeft zij ervoor gepleit om in artikel 103i niet te spreken over de hoorplicht, maar van de overlegplicht. Wanneer de meerderheid van de commissie tegen die wijziging geen bezwaar heeft, ben ik bereid die wijziging door middel van een nota van wijziging in het wetsvoorstel aan te brengen. De voordelen hiervan zijn, zo meen ik, groter dan de nadelen.

**De voorzitter:** Ik constateer, dat er in ieder geval een meerderheid is voor die wijziging van artikel 103i.

**Staatssecretaris De Graaff-Nauta:** Dan zullen wij zorgen voor een nota van wijziging op dit punt, voorzitter.

Mevrouw Scheltema heeft vervolgens gesproken over bundeling en integratie. Bundeling is volgens de wet verplicht, integratie is dat niet, en mevrouw Scheltema heeft haar zorg uitgesproken over het feit dat nog maar weinig terecht is gekomen van integratie. Met haar uitgangspunt ben ik het eens, maar er is uiteraard tijd nodig om de integratie goed tot haar recht te laten komen en door te voeren. Ons bestuurlijke stelsel is nu eenmaal niet een «snel stelsel», dus ons past wel enig geduld, maar anderzijds kan het geen kwaad om er wat extra tegenaan te duwen op dit punt. Wij hebben er ook al het nodige aan gedaan. Zo hebben wij een nota uitgebracht naar aanleiding van het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur over samenwerken op niveau, een nota overigens die wat ondergesneeuwd is door de BON-nota's, maar wij hebben in die nota aangegeven dat wij graag meer activiteiten op het vlak van integratie zien. In mijn eerste ronde langs de provincies heb ik ook gevraagd om de integratie sterker te stimuleren en de provincies hebben daar positief op gereageerd.

Daarnaast wijs ik erop dat straks, bij de vergroting van de WGR-gebieden, nieuwe gemeenschappelijke regelingen opgesteld moeten worden. Gezien alle discussies die wij hierover al hebben gevoerd in diverse verbanden, heb ik goede redenen om ervan uit te gaan dat de provincies bij de goedkeuring en de stimulering van die nieuwe gemeenschappelijke regelingen aan het punt van de integratie méér aandacht zullen geven dan tot nu toe het geval was. De instrumenten die wij met de voorliggende wijziging van de WGR aanreiken, zullen daarbij uiteraard een welkom hulpmiddel zijn. Ik zeg ook toe dat ik in het overleg in IPO-verband de bijzondere aandacht van de provincies voor de integratie zal vragen.

In dit verband heeft mevrouw Scheltema een amendement

voorbereid op artikel 2 van de WGR, ertoe strekkende om de woorden «bundeling of integratie» te vervangen door «bundeling en integratie». Wanneer de meerderheid van de commissie hier geen bezwaar tegen heeft, zal ik ook deze wijziging opnemen in een nota van wijziging.

**De voorzitter:** Naar mij blijkt, is de commissie het hiermee eens.

**Staatssecretaris De Graaff-Nauta:** Met het amendement op stuk nr. 11, betrekking hebbend op artikel 36, heb ik wat meer moeite, vooral omdat het wel zeer dwingend is. Ik ben al ingegaan op de wens van mevrouw Scheltema, ook genoemd in de toelichting op dit amendement, om het belang van integratie meer te benadrukken en heb ook weergegeven hoe de provincies hierover denken. Het gaat mij daarom nu wat te ver om ook dit amendement over te nemen. Misschien kan mevrouw Scheltema dit voorstel nog enige tijd aanhouden, totdat wij met de nieuwe WGR, de nieuwe WGR-indeling en de nieuwe regelingen enige ervaring hebben opgedaan. Zelf wil ik er ook nog verder over nadenken. Op dit moment kan ik niet zonder meer instemmen met dit amendement.

**Mevrouw Scheltema-de Nie (D66):** Het is niet goed mogelijk om een amendement op een wetsvoorstel aan te houden, maar als de staatssecretaris zelf nog even wil nadenken over een mogelijke betere formulering,...

**Staatssecretaris De Graaff-Nauta:** Nee, dat heb ik niet bedoeld. Ik wil verder nadenken en ook overleg met de provincies voeren over de vraag, wat wij gezamenlijk méér kunnen doen tot verdere stimulering van de integratie, terwijl het mij daarnaast goed lijkt om met de nieuwe WGR enige ervaring op te doen. Ik zeg daarbij de heer Willems toe dat ik het IPO zal vragen ons zo goed mogelijk in te lichten over de ontwikkelingen op dit vlak, waarna ik weer de Kamer zal inlichten.

Op de integratie van functionele regio's komen wij in het plan van aanpak terug. De vragen die mevrouw Scheltema hierover heeft gesteld, kan ik vanmiddag niet direct beantwoorden. Het komt aan op het zo goed mogelijk vorm geven van de

integraliteit van het bestuur, ook binnen de samenwerkingsverbanden. Dat zal een van de hoofdelementen van het plan van aanpak zijn.

Het vereiste van overeenstemming tussen de vakminister en de Minister van Binnenlandse Zaken acht ik inderdaad voldoende. Verder kan ik zeggen (het blijkt ook uit de stukken) dat de provincies positief tegen het wetsvoorstel aankijken. Ik ga er dan ook van uit dat de provincies de nieuwe wet goed kunnen en zullen gebruiken. Ik weet niet welke concrete plannen de provincies op dit punt hebben, maar ik zal dat inbrengen in het reguliere overleg met het IPO. Bij de provincies is een duidelijke ontwikkeling gaande wat betreft bestuurlijke veranderingen. Zij omarmen niet in alle opzichten de hulpconstructies, omdat zij die nogal eens als een bedreiging zien. Het is ook hun goed recht om als een goede waakhond op te treden voor de belangen en de positie van één van de twee bestuurslagen onder het Rijk, maar zij erkennen wel degelijk de noodzaak van een goede hulpstructuur tussen gemeente en provincie.

De heer **Willems** (Groen Links): Wat vindt u dan van het inhoudelijke argument van het IPO dat de provincies in ieder geval democratisch gelegitimeerd zijn en dat daarom bijvoorbeeld vervoerregio's beter aan de provincies kunnen worden toebedeeld dan aan samenwerkende gemeenten?

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Voor een deel is dat natuurlijk een terecht argument, maar anderzijds geldt ook dat wij met zo'n ongenueanceerde stelling in het kader van de bestuurlijke vernieuwing slecht uit de voeten kunnen. Er spelen namelijk meer elementen een rol, zoals het schaalement. Juist omdat wij de afgelopen jaren te veel algemene theoretische uitgangspunten hebben gehanteerd, waarvan wij dachten dat ze overal zouden opgaan, is de bestuurlijke vernieuwing in die jaren niet goed van de grond gekomen. Differentiatie en verschil in ontwikkeling blijkt nu wel te werken. Overigens is dit een punt dat straks nader aan de orde komt bij de kaderwet.

De heer **Willems** (Groen Links): Ik

heb mijn vraag niet gesteld omdat u mij zou moeten overtuigen, maar omdat het gaat om een argument waar het IPO veel waarde aan hecht. Met het oog hierop zouden wij er ook voor moeten zorgen dat de WGR-constructies zich zo democratisch mogelijk ontwikkelen.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Ja, maar dat is niet het enige punt. Er moet ook goed gelet worden op de noodzaak van het overbrengen van taken naar de hulpconstructies.

De kop op de WGR ligt sommigen kennelijk zwaar op de maag. Het gaat hier om een interessant punt en ook wij maken een zekere ontwikkeling in denken door op dit vlak. Ons standpunt is dan ook wat anders dan een aantal jaren geleden, zoals de heer De Cloe terecht heeft geconstateerd. Er is echter geen sprake van een grote zwenking. Op dit moment lijkt ons de tijd niet rijp voor een algemene wettelijke grondslag voor toedeling van taken aan samenwerkingsverbanden. Daarnaast blijven wij het punt van de vrijwilligheid onderstrepen. Het is voor mij niet goed mogelijk om precies aan te geven wanneer het wel en niet zou mogen. In sommige gevallen is het beter om taken rechtstreeks toe te delen, zoals in de praktijk blijkt, en er is nu ook een nuance in wensen en opvattingen daarover. Wij menen dan ook dat dit van geval voor geval beoordeeld moet worden, aan de hand van een afzonderlijk wetsvoorstel. Juist op die manier kan een goede afweging plaatsvinden, alleen al omdat ontwerpen van wet worden voorbesproken en van commentaar kunnen worden voorzien en de wetgever er steeds zelf bij is.

De heer Koetje heeft in dit verband de suggestie gedaan om in de wet vast te leggen dat rechtstreekse taaktoedeling niet verboden is. Dat lijkt mij toch een wat wonderlijk wetsartikel. Het lijkt mij ook niet nodig om zo'n artikel op te nemen, nu wij met elkaar uitdragen dat het in het algemeen niet dient te gebeuren, maar dat van geval tot geval een beoordeling moet plaatsvinden en er ook steeds een wettelijke grondslag voor moet zijn. Laten wij nu eerst eens afwachten hoe dit werkt. Het feit dat er veel nuances zijn in de meningen, ook bij degenen die veel met de praktijk te maken

hebben, bewijst trouwens ook dat dit een gevoelig punt is. Ik houd daarom vast aan het uitgangspunt: van geval tot geval beoordelen en steeds een wettelijke grondslag.

De heer **Koetje** (CDA): Maar hoe is het dan mogelijk dat iedere keer als zich concrete gevallen voordoen, van de zijde van het kabinet wordt gesteld dat de WGR het niet toelaat?

De heer **Van den Berg** (SGP): Zo wordt het niet gezegd.

De heer **Koetje** (CDA): Jawel, zo wordt het wel degelijk steeds gezegd, bijvoorbeeld in de discussie over sociale vernieuwing. Rechtstreekse taaktoedeling kan niet, zo stelt de minister daarbij, en daarom komen er ook van die wanstaltige constructies van een centrumgemeente die overleg moet gaan plegen. Dat is de zottigheid ten top. Het gaat mij om het enigszins doorbreken van de verkokering die niet alleen bij de Kamer, maar zeker ook bij het kabinet aanwezig is.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Op zichzelf is het terecht als wordt gesteld dat de WGR rechtstreekse taaktoedeling niet toelaat, maar daarnaast geldt ook dat dit natuurlijk altijd bij afzonderlijke wet kan worden geregeld. Wij hebben dat ook al enige keren aan de orde gehad, zoals bij de Brandweerwet. Mocht rechtstreekse taaktoedeling aan samenwerkingsorganen een breed levende wens blijken te zijn, dan kan daaraan tegemoet worden gekomen, in een afzonderlijke wet.

De heer De Cloe heeft in dit verband gesteld dat het dan helemaal buiten de gemeenten om zou gaan. Ik ben die mening niet toegedaan. Bij de voorbereiding van wetsvoorstellen is er altijd veel contact en overleg met de gemeenten en bovendien zal de wens om een bepaalde taaktoedeling in een sectorwet te regelen, in het algemeen ook gebaseerd zijn op concrete argumenten uit de praktijk. Als dat soort argumenten er niet zijn, komt het in het algemeen ook niet tot wetgeving.

De heer **Willems** (Groen Links): Op zichzelf lijkt mij het toedelen van taken en gelden aan samenwerkende gemeenten ook zonder specifieke

wetgeving mogelijk. Zo is het ook gegaan met bijvoorbeeld de BUGM-gelden, waarover de afspraak is gemaakt dat voorwaarde is dat ze worden ingezet voor specifieke taken. Daar hoeft dan toch niet steeds wetgeving aan te pas te komen?

**Staatssecretaris De Graaff-Nauta:** Het ging nu om de vraag of wij al dan niet wetgeving wensen. Daar heb ik op gereageerd en ik heb eraan toegevoegd dat vrijwilligheid vooropstaat. Als een aantal gemeenten die een goedwerkend samenwerkingsverband hebben, te kennen geven dat zij graag een bepaalde taak willen voor dat verband en dat zij het daar onderling geheel over eens zijn, is er natuurlijk geen enkel beletsel om daartoe over te gaan.

**De heer Koetje (CDA):** Het is toch een onduidelijke wirwar. Ik heb al eerder eens het voorbeeld genoemd van de convenanten met de provincies over de BWS-gelden. Er was toen een hele route van convenanten en allerlei gedoe nodig om hetgeen de Kamer wilde (namelijk de gelden van het Besluit woninggebonden subsidies zo dicht mogelijk bij de gemeente brengen) ook te bereiken. Gelukkig is het toen bereikt, maar het was toch veel eenvoudiger geweest als wij dat gewoon in één keer hadden kunnen toedelen?

**Staatssecretaris De Graaff-Nauta:** Dat had ook bij wet geregeld kunnen worden.

**De heer Koetje (CDA):** Dat werd toen pertinent ontkend. Leest u de Handelingen er maar op na. Kunnen wij nu echt niet eens een eind aan dat soort gedoe maken?

**De voorzitter:** Ik stel voor dit punt op te zouten tot een eventuele (overigens zeer korte) tweede termijn en verzoek de staatssecretaris haar antwoord te vervolgen.

**Staatssecretaris De Graaff-Nauta:** Voorzitter! Ik ben blij met de steun van de heer Remkes die ook heeft onderstreept dat vrijwilligheid voorop moet staan en heeft aangegeven geen behoefte aan de kop op de WGR te hebben.

Het begrip «zwaarwegend

openbaar belang» is natuurlijk wel een bekend begrip. Het is moeilijk om dergelijke begrippen die inmiddels ook een zekere juridische lading hebben gekregen, nog concreter toe te lichten. Op zichzelf zegt het al het nodige dat niet wordt gesproken over «belang», maar over «zwaarwegend belang». Verder wijs ik erop dat de uitvoering toch een component van de oplegging is. De hierbij gebruikte begrippen passen dan ook, zo meen ik, bij de situatie.

In reactie op de vraag van de heer Van den Berg waarom ook de minister de mogelijkheid zou moeten hebben om uitvoering op te leggen, wijs ik erop dat er bepaalde situaties kunnen zijn waarin de minister een belang heeft bij oplegging. In die situaties kan de minister dan niet helemaal worden «losgemaakt» van de uitvoering.

In antwoord op de vraag van de heer Van den Berg over artikel 99 merk ik op dat alle hier genoemde zaken naar mijn mening toch in één hand gehouden dienen te worden, zeker omdat in een aantal situaties sprake zal zijn van zowel uittreding als toetreding. In dit verband heeft de heer Van den Berg ook bepleit de hoorplicht in dit artikel te vervangen door de overlegplicht. Wanneer gemeenten het verzoek doen om daarover overleg te mogen plegen, is dat natuurlijk in het algemeen geen enkel probleem, maar wij moeten hierbij wel ervoor oppassen dat wij de overlegplicht niet zó ver gaan uitbreiden dat er de kans op vertraging is. Op dit punt wil ik de heer Van den Berg daarom toch niet verder tegemoet komen.

De heer Van den Berg heeft terecht gewezen op een mogelijk financieel knelpunt dat ontstaat als gemeenten uit een gemeenschappelijke regeling treden. Ik wijs er wel op dat die gemeenten zichzelf die strop om de hals hebben gedaan. Zij hebben immers indertijd mede een gemeenschappelijke regeling opgesteld waarin aan uittreding belangrijke financiële consequenties verbonden zijn. Op zichzelf kan ik mij dat ook voorstellen: in het algemeen behoort uittreding niet te gemakkelijk te zijn. Vaak echter zijn er nog wel mogelijkheden, zoals uittreding na een aantal jaren, waardoor ook de financiële consequenties meestal veel geringer worden. Ik zelf ben in ieder geval niet bereid dergelijke

consequenties te dragen, niet alleen om principiële redenen, maar ook omdat ik daar geen geld voor beschikbaar heb. Ik kan dan ook niet anders dan dit verder helemaal aan de betrokken gemeenten zelf over te laten.

De heer Van den Berg heeft zich afgevraagd of de tweede nota van wijziging wel werkelijk nodig is. Welnu, wij menen dat de situatie die nu is ontstaan door de uitspraak van de Kroon ten aanzien van de gemeente 's-Graveland, zich in de toekomst niet meer mag voordoen. Hoewel wij in het algemeen niet graag in een zo laat stadium met een nota van wijziging komen, hebben wij toch overwogen dat er in dit geval niet aan ontkomen kan worden, opdat de samenwerking verder kan gaan en betrokkenen later niet voor het blok komen te staan.

In reactie op de opmerkingen van de heer Willems over de democratische legitimatie stel ik vast dat het erom gaat dat wordt toegegroeid naar een zo goed mogelijke gebruikmaking van de instrumenten die met de gewijzigde WGR worden gegeven. In feite zitten er veel meer mogelijkheden in de WGR dan men veelal denkt. De democratische legitimatie vind ik daarbij een zeer wezenlijk punt, maar het gaat dan ook voor een belangrijk deel om gekozen bestuurders en er zijn ook gemeenten die de zaak perfect geregeld hebben, bijvoorbeeld door vooroverleg te plegen over de agenda van een vergadering van een samenwerkingsorgaan of het als een vast agendapunt voor elke raadsvergadering op te nemen. Ik stel mij voor er bij de provincies op aan te dringen dat zij in hun overleg met gemeenten de vraag aan de orde stellen of de gemeenten wel voldoende gebruik maken van de al bestaande instrumenten. Wij spreken vaak over het begrip «democratische legitimatie», maar soms pakt men niet op wat al binnen de mogelijkheden ligt. Wellicht is het mogelijk om de gemeenten op dit vlak behulpzaam te zijn door voorbeelden te geven van gemeenten die de zaken goed en op een eenvoudige manier voor elkaar hebben.

De heer Willems is opnieuw gekomen met een pleidooi om de burgemeester zo weinig mogelijk de gemeente te laten vertegenwoordigen. Ik wil de gemeenten daar



geheel vrij in laten. Wanneer een gemeente meent dat de burgemeester daar geschikt voor is en voldoende tijd ervoor heeft, zie ik er geen bezwaar in. Het gaat om een volwaardige bestuurder binnen een gemeente; men behoort deze niet te zien als een min of meer minderwaardige bestuurder.

De heer **Willems** (Groen Links): Dat geldt alleen zolang de burgemeester nog benoemd wordt. Daarna dus niet meer.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Nu, ik vind het niet nodig om hier tot een beknotting te komen.

De heren Van den Berg en Koetje hebben nog een vraag gesteld over territoriale bestuurscommissies. Indertijd is toegezegd dat wij onze gedachten daarover zullen laten gaan en wij doen dat inmiddels ook. In de kaderwet is de figuur van de territoriale bestuurscommissie opgenomen, maar voor de andere WGR-gebieden willen wij daar zeer terughoudend mee zijn. Nu wij toegaan naar vergrote samenwerkingsverbanden, is er het risico dat het vergrote verband op de oude voet verder gaat, als wij al te sterk territoriale bestuurscommissies gaan propageren. Dat zou dan de integratie en de onderlinge samenwerking bepaald niet bevorderen. Wij zijn nu bezig de bestuurlijke lappendeken behoorlijk te saneren en laten wij dan voorkomen dat hetgeen u nu hebt gezegd, dan dit definitieve standpunt?

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik kan het hier grotendeels mee eens zijn, maar ik heb deze vraag gesteld omdat in de memorie van antwoord is gezegd dat zo spoedig mogelijk een standpunt over deze mogelijkheid zal worden bepaald. Is hetgeen u nu hebt gezegd, dan dit definitieve standpunt?

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Nu, dat lijkt mij aan de magere kant. Ik stel mij voor dat ik hier nog een brief over schrijf.

De **voorzitter**: Heel graag, maar dan wel binnen een week, want anders lukt het niet meer om dit wetsvoorstel te zamen met de kaderwet op de plenaire agenda geplaatst te krijgen.

De heer **Koetje** (CDA): Ach, het gaat alleen nog maar om het uitwerken van hetgeen u nu hebt gezegd. Dat moet toch kunnen in een middag.

De **voorzitter**: Dat lijkt mij ook.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Wij doen ons best, zoals altijd!

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik ben blij dat de staatssecretaris ook het belang van de integratie ziet en de door mij voorgestelde wijziging van artikel 2 overneemt. Wel blijf ik dan zitten met het punt dat in artikel 36 het belang van bundeling zo'n zwaar accent krijgt in de goedkeuringsprocedure, terwijl de integratie er maar zwak in is verwoord. Zou daar dan niet een a-contrario-redenering op gebaseerd kunnen worden, uitmondend in de stelling dat integratie toch niet zo belangrijk is? Het lijkt mij daarom nodig om in artikel 36 ook het belang van de integratie iets zwaarder aan te zetten en dat heb ik beoogd met mijn amendement op stuk nr. 11.

Wat de kop op de WGR betreft, ben ik het in grote lijnen met de staatssecretaris eens. Het hulpstructuurkarakter van de WGR en de vrijwilligheid staan voorop en dat betekent dus: in beginsel géén rechtstreekse taaktoedeling, tenzij in bijzondere omstandigheden en dan bij wet. Dat is ook het verstaande dat ik voor mijzelf kan verantwoord. Als wij zo ver zouden gaan als collega Koetje lijkt voor te staan, zouden wij waarschijnlijk vaak rechtstreekse taaktoedelingen gaan krijgen en dat kan mijns inziens uitsluitend als er ook een rechtstreeks gekozen bestuur is. Een dergelijke rechtstreekse legitimatie lijkt mij echter in het kader van de WGR niet goed mogelijk, omdat er dan toch een vierde bestuurslaag ontstaat. Op dit moment blijven wij dus te maken hebben met de hulpstructuur waarin gemeenten vertegenwoordigd zijn en ook het gemeentebelang hebben te verdedigen. Wij zullen dan ook zeer terughoudend moeten zijn met rechtstreekse taaktoedeling en behoren daar zeker geen algemene opening voor te bieden in de WGR.

De heer **De Cloe** (PvdA): Voorzitter! In de eerste plaats merk ik op dat rechtstreekse verkiezingen nog niet direct leiden tot een nieuwe bestuurslaag. Daar is méér voor nodig dan alleen rechtstreekse verkiezingen, namelijk ook een open huishouding en dergelijke zaken. Anders zouden waterschappen immers ook een bestuurslaag zijn; daar kunnen ook verkiezingen voor worden georganiseerd.

De staatssecretaris heeft gesteld dat er sprake is van een ontwikkeling. Inderdaad zijn wij bezig met een omslag om te komen tot een betere organisatie van het binnenlands bestuur en wij doen dat op een procesmatige manier (dus zonder blauwdrukken), en dat geheel betekent dus: veranderingen en andere keuzen maken. Echter, als het gaat om het toedelen van taken, wordt aan de ene kant gesteld dat de WGR gebaseerd is op vrijwilligheid en dat dit het hoofduitgangspunt blijft, terwijl aan de andere kant in de memorie van antwoord bij de kaderwet drie manieren worden genoemd waarop taken naar gemeenten kunnen worden toebedeeld, waaronder rechtstreekse toedeling. Welnu, dan is de discussie over de kop op de WGR toch een slag anders geworden. Ik meen dat wij daar dan nader over horen te spreken, aan de hand van een notitie. Er zijn bewindslieden die de Kamer voorhouden dat rechtstreekse toedeling niet mogelijk is op grond van de WGR en er is dus kennelijk bij die bewindslieden in ieder geval onduidelijkheid aanwezig. Ik bedoel dat niet als een verwijt, want er is sprake van een ontwikkeling, zoals de staatssecretaris terecht heeft gezegd. Immers, aanvankelijk is gesteld dat het kabinet tegen rechtstreekse toedeling was en het zou tegengaan, terwijl nu op tafel ligt dat het mogelijk moet zijn bij bijzondere wetgeving, in situaties waarin het vereist wordt. Er is dan, zo meen ik, alle reden om het kabinet te vragen dat nader in een nota te onderbouwen, opdat wij erover kunnen discussiëren. Nu wordt de WGR soms gebruikt als een legitimatie om niet tot rechtstreekse toedeling over te gaan, terwijl ook soms wordt gesteld dat het mogelijk is, hetgeen alleen maar onduidelijkheid geeft. Ik zal het dan ook op prijs stellen als de



staatssecretaris op dit punt een nota toelegt.

De heer **Koetje** (CDA): Voorzitter! Ik heb de indruk dat collega De Cloe en ik zeer dicht bij elkaar zitten. De vraag is nog welke methode moet worden gevolgd. Ik ben zelf geneigd om niet te vragen om een nota of een notitie, maar nu na te gaan hoe tot een formulering kan worden gevonden waar overeenstemming over zou kunnen worden verkregen. Het denkwerk hierover wil ik in ieder geval nog niet stopzetten en wij zullen dan ook wellicht nog met amendementen op dit punt komen.

De heer **Willems** (Groen Links): Voorzitter! Uiteraard denk ik graag mee met de heer Koetje hierover. Verder wil ik nog een vraag herhalen die de staatssecretaris zowel in de memorie van antwoord als vandaag in dit mondeling overleg nogal gemakkelijk heeft omzeild, namelijk haar interpretatie van het begrip «zwaarwegend openbaar belang». Inderdaad heeft dit begrip inmiddels een bepaalde lading gekregen, maar juist daarom zal ik graag horen of zij dezelfde lading aan dit begrip geeft als wij doen en hoe zij aankijkt tegen de interpretatie zoals de VNG die vreest. Ik ga ervan uit dat ik het op dit punt eens ben met de staatssecretaris, maar uit een oogpunt van wetgevingssystematiek lijkt het mij goed als hier vandaag, in dit mondeling overleg waarin wij met wetgeving bezig zijn, nog meer duidelijkheid over komt.

Staatssecretaris **De Graaff-Nauta**: Voorzitter! Ik meen dat wij moeten oppassen met het geven van een lading aan een begrip afhankelijk van een situatie die wij al dan niet wensen, maar ik kan wel zeggen dat het bij het begrip «zwaarwegend openbaar belang» moet gaan om zwaarwegende zaken die voor de samenwerking op basis van de WGR van essentieel belang zijn, zoals het draagvlak voor voorzieningen, grote kostenbesparingen e.d. Er behoort dus zeker niet lichtvaardig mee te worden omgegaan.

Het lijkt mij nuttig om nog eens wat grondiger met elkaar te spreken over rechtstreekse taaktoedeling. Ik schrik er ook wat van als de heer Koetje stelt dat het voor de buitenwacht een onheldere situatie is en

dat bewindslieden zich erop beroepen dat het niet in de WGR geregeld is. Ik ben dan ook bereid om de Kamer hierover een brief te doen toekomen, aan de hand waarvan wij vervolgens concreet met elkaar verder kunnen spreken.

Mevrouw Scheltema heeft nog gezegd te vrezen dat de formulering van artikel 36 voor een a-contrario-redenering gebruikt zou kunnen worden. Artikel 36 wordt inderdaad wel eens verkeerd gebruikt, door mensen die beter zouden moeten weten. Ik voel niet voor haar amendement op dit punt, maar ik wil er wel verder over nadenken en wij zullen proberen in onze contacten met het veld dit punt extra te accentueren. Ik hoop dat dit voor mevrouw Scheltema voldoende is.

De **voorzitter**: Dan dank ik ten slotte de staatssecretaris en haar medewerkers voor de verstrekte inlichtingen.

Sluiting 14.10 uur.