

Vergaderjaar 1999–2000

**27 008**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

In het regeerakkoord is vastgesteld dat samenwerking tussen gemeenten een nuttig instrument blijft. Een belangrijk juridisch kader voor deze samenwerking vormt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In het regeerakkoord is aangekondigd dat de bundelings- en integratieverplichtingen uit de Wgr worden geschrapt. Hiermee wordt voortgegaan op de weg die het voorgaande kabinet op het terrein van de intergemeentelijke samenwerking reeds was ingeslagen. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de Wgr in essentie terug te brengen tot wettelijk kader voor de – vrijwillige – samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. De vrijwilligheid van de samenwerking impliceert dat een van de doelstellingen van de Wgr, namelijk de verplichte ordening van gemeenschappelijke regelingen in vastgestelde samenwerkingsgebieden, wordt verlaten. In dit wetsvoorstel worden de indeling in samenwerkingsgebieden en de bundelings- en integratieverplichting geschrapt. In het verlengde hiervan worden de bepalingen die strekken tot de goedkeuring door de provincie van gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten deelnemen, geschrapt. Ook de verplichting tot het inzenden van de regeling bij de provincie en tot registratie door het provinciebestuur komt te vervallen. Tevens wordt het aanwijzings- en opleggingsregiem zoals geregeld in hoofdstuk X beperkt. Bij dit wetsvoorstel is voorts van de gelegenheid gebruik gemaakt enige ondergeschikte wijzigingen in de Wgr aan te brengen, die reeds lang waren voorzien. Het gaat om het vereenvoudigen van de deelneming van het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling, het schrappen van het overgangsrecht en enige redactionele en technische wijzigingen die overwegend in het artikelgewijze deel van deze memorie worden toegelicht.

In dit algemene deel van de toelichting worden eerst doel en strekking van het onderhavige wetsvoorstel uiteengezet. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de overwegingen die hebben geleid tot het voorstel de bundelings- en integratieverplichting uit de Wgr te schrappen en de gevolgen daarvan, namelijk het vervallen van het vereiste van goedkeuring van intergemeentelijke regelingen en de registratie van regelingen door de provincie en op de wijzigingen met betrekking tot de aanwijzing,

oplegging en verplichte uitvoering van een gemeenschappelijke regeling. Vervolgens wordt ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel met de Kaderwet bestuur in verandering en een aantal aan de Wgr verwante sectorale wetten, met name op het terrein van openbare orde en veiligheid. Tenslotte worden de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de procedure voor deelneming van het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling toegelicht.

## **2. Doel en strekking van het wetsvoorstel**

### *2.1 Het kabinetsbeleid met betrekking tot de inrichting en werking van het binnenlands bestuur*

Op grond van de huidige Wgr delen provinciale staten hun provincie in samenwerkingsgebieden in, de zogenaamde Wgr-indeling. Gemeenschappelijke regelingen dienen op grond van de Wgr te worden aangepast aan deze indeling en zoveel mogelijk te worden geïntegreerd in één regeling. De Wgr bepaalt voorts dat de Wgr-indeling geldt als wettelijke richtlijn voor de regionale indelingen van het Rijk en de provincies.

In het begin van de negentiger jaren was voor de Wgr een belangrijke plaats ingeruimd bij het oplossen van de regionale problematiek in de niet-grootstedelijke gebieden. Het beleid was erop gericht om de intergemeentelijke samenwerking te versterken ten behoeve van het regionaliseringsproces door het opruimen en opnieuw ordenen van de lappendeken van hulpstructuren die in de loop der jaren was ontstaan. Hiervoor waren drie trajecten ingezet, te weten:

- een aanscherping van de Wgr waardoor de mogelijkheden om bestuurlijke integratie af te dwingen werden vergroot; door middel van een actief aanwijzingsbeleid zouden de provinciebesturen de gemeenten kunnen aansporen taken die een regionale afweging vergen over te dragen aan de Wgr-gebieden;
- een «opschaling» van de bestaande Wgr-gebieden door de provinciebesturen waardoor grotere samenwerkingsgebieden zouden ontstaan;
- een programma om te komen tot harmonisatie van de functionele gebiedsindelingen van het Rijk en van de provincies en de integratie hiervan in de Wgr-gebieden.

In de Beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN-3) (kamerstukken II 92/93, 21 062, nr. 21) werd als perspectief geschetst dat er op regionaal niveau een versterkte vorm van verlengd lokaal bestuur in de niet-BoN-gebieden zou ontstaan.

Dit perspectief is inmiddels verlaten. Evenals het vorige kabinet gaat het kabinet uit van een hoofdstructuur van drie volwaardige democratisch te controleren bestuurslagen, Rijk, provincies en gemeenten. Taken en bevoegdheden worden zoveel mogelijk op uniforme wijze toegedeeld aan deze drie bestuurslagen. Binnen de verschillende wettelijke kaders is ruimte voor de provincies en gemeenten om taken en bevoegdheden naar eigen inzicht uit te oefenen. Bovendien blijft het streven om te decentraliseren naar provincies en gemeenten van die taken (en de daarbij behorende financiële middelen) die naar hun aard beter door deze overheden kunnen worden uitgevoerd.

Aldus is het beleid gericht op een versterking van de positie van het lokaal bestuur zodat het in staat is een zwaar lokaal takenpakket zelfstandig uit te voeren en naar een krachtig provinciaal bestuur voor het uitvoeren van haar bovenlokale regisserende, integrerende en arbitrerende verantwoordelijkheden. Door het kabinet wordt daarnaast grote waarde toegekend aan interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten, binnen de gegeven hoofdstructuur.

De samenwerking tussen gemeenten kan naar de mening van het kabinet een nuttige functie vervullen voor de uitvoering van het eigen takenpakket. Het gaat dan wel nadrukkelijk om een op vrijwillige basis te kiezen hulpstructuur ten dienste van en ondergeschikt aan de bestuurlijke hoofdstructuur. Gemeenten kunnen kiezen voor een gezamenlijke uitvoering van lokale taken met het oog op efficiencyvoordelen. Daarnaast kunnen gemeenten intergemeentelijke samenwerking benutten voor de onderlinge afstemming en coördinatie van gemeentelijk beleid. De Wgr moet de nodige flexibele vormen van samenwerking mogelijk maken. Om dit te realiseren dient de Wgr te worden aangepast; daarbij vormt de vrijwilligheid van de samenwerking een belangrijke leidraad.

De wijzigingen betreffen:

- Het schrappen van alle bepalingen die de verplichte bundeling en integratie en de indeling in samenwerkingsgebieden betreffen uit de Wgr. Dit betekent dat gemeenten in beginsel vrij zijn te bepalen met welke andere gemeenten (of andere partners) zij wensen samen te werken. Uiteraard kunnen zij ook in de toekomst hun samenwerking bundelen en integreren. Dit is dan echter hun vrije keuze.
- Het schrappen van het goedkeuringsregiem en de registratie van intergemeentelijke samenwerking door de provincie.
- Het wijzigen van het aanwijzings- en opleggingsregiem.

Deze wijzigingen, die overigens nauw met elkaar samenhangen, worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

### *2.2 Afschaffing verplichte bundeling en integratie in samenwerkingsgebieden*

Zoals hiervoor uiteengezet is komt de eerste overweging tot afschaffing van de bundelings- en integratieverplichting voort uit de opvatting van het kabinet dat de gemeenten vrij moeten kunnen beslissen over het gebruik van het samenwerkingsinstrumentarium. De gemeente staat van de democratisch gelegitimeerde lichamen in het openbaar bestuur het dichtst bij de burger. Het gemeentebestuur dient in staat te zijn zoveel mogelijk zelfstandig haar beleid te bepalen en de belangen van haar inwoners te behartigen. Intergemeentelijke samenwerking is een nuttige aanvulling op de instrumenten die de gemeente heeft om haar taken te vervullen. Gemeenten moeten dan wel voldoende armslag hebben om die samenwerking vorm te geven. Afschaffing van de verplichting tot bundeling en integratie zal gemeenten meer ruimte geven om probleemgericht en op vrijwillige basis samen te werken. Gemeenten worden daarbij niet ondergeschikt gemaakt aan een vast omlijnd samenwerkingsverband, maar kunnen meer zelf de touwtjes in handen houden. Relevant in dit verband zijn de resultaten van het onderzoek naar de praktijk van samenwerking tussen decentrale overheden dat het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1997 heeft laten verrichten door SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG (toegezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 19 augustus 1997, kenmerk BW97/U985). Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat gemeenten behoefte hebben aan ad hoc samenwerking die probleemgericht is, in plaats van samenwerking in een geïntegreerd en permanent samenwerkingsverband. Een andere belangrijke overweging heeft betrekking op gegevens die erop wijzen dat de bundelings- en integratieverplichting in belangrijke mate reeds door de praktijk achterhaald is. Ten eerste worden bundeling en integratie door de provincies, overigens onder invloed van het gewijzigde kabinetsbeleid, in de praktijk ook steeds minder afgedwongen. De implementatie van de in de loop van 1993 en 1994 door de meeste provincies opgeschaalde Wgr-indeling is op de meeste plaatsen gestagneerd. Andere provincies zien helemaal af van het afdwingen van de bundelings- en integratieverplichting. Ten tweede blijkt uit het SGBO-onderzoek dat naar aanleiding van het reeds door het vorige kabinet gevoerde beleid met betrekking tot

de bestuurlijke organisatie, in een aantal Wgr-gebieden discussies gaande zijn over het voortbestaan van de samenwerkingsregeling. Tenslotte komt uit het onderzoek naar voren dat gemeenten in toenemende mate buiten de Wgr om samenwerken, bijvoorbeeld door het oprichten van stichtingen en het sluiten van bestuursovereenkomsten. Voor de alternatieve samenwerkingsvormen geldt de bundelings- en integratieverplichting niet. Genoemde ontwikkelingen duiden erop dat de bundelings- en integratieverplichting in toenemende mate los van de praktijk is komen te staan. Afschaffing van de bundelings- en integratieverplichting sluit voorts aan bij de opvattingen van IPO en VNG, zoals is gebleken uit de adviezen van beide organisaties en het overleg dat begin 1999 met deze organisaties is gevoerd over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr.

Naast het voornemen om de bundelings- en integratieplicht uit de Wgr te schrappen, stelt het regeerakkoord dat wel moet worden voorkomen dat een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat. In de eerste plaats ligt hiervoor een verantwoordelijkheid bij het gemeentebestuur zelf. De keuze voor de samenwerking, met wie en in welke vorm, dient een bewuste afweging te zijn van het gemeentebestuur. Een punt van aandacht daarbij is de wijze waarop de aan een regeling deelnemende gemeenten aandacht besteden aan de betrokkenheid van gemeentelijke organen, zoals de gemeenteraden, alsmede van de burgers bij het bestuur van de samenwerkingsverbanden, in verband met de vereiste democratische legitimatie.

In de tweede plaats spelen de provincies daarbij een rol. Wanneer het om inhoudelijke redenen van belang is dat er een vorm van structurele samenwerking tussen gemeenten onderling en eventueel andere instanties tot stand komt, kan het gewenst zijn dat de provincie over specifieke instrumenten beschikt om ordenend of sturend op te treden. De bevoegdheden van de provincie dienen in dergelijke gevallen in sectorwetgeving te worden geregeld. Ook kan de provincie met behulp van het aanwijzings- en opleggingsinstrumentarium in de Wgr in specifieke gevallen regelend optreden ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. Hierop wordt in paragraaf 2.4 nader ingegaan.

Het schrappen van de bepalingen ten aanzien van de indeling in samenwerkingsgebieden leidt er ook toe dat het afstemmingskader, zoals neergelegd in artikel 7 van de Wgr, voor de afbakening van het werkgebied van gedeconcentreerde rijksdiensten en voor de andere gebiedsindelingen die het Rijk hanteert bij de uitvoering van het beleid, verdwijnt. Als het gaat om de functionele gebiedsindelingen zijn niet langer de Wgr-gebieden, maar zijn provincies en gemeenten het bestuurlijke integratiekader voor de functionele gebiedsindelingen van het Rijk. Waar bestuurlijke integratie (nog) niet aan de orde is, is het vanuit een oogpunt van inzichtelijkheid wel wenselijk dat de gebiedsindelingen aansluiten op de territoriale hoofdstructuur, waarbij in beginsel de buitengrenzen van een provincie worden aangehouden. Als het gaat om functionele bestuursvormen van privaatrechtelijke-publiekrechtelijke samenwerking is een dergelijke territoriale afstemming echter minder aan de orde, omdat bijzondere belangen richtinggevend zullen zijn voor de samenwerking. In dit verband kunnen worden genoemd de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening en de Kamers van Koophandel.

### *2.3. Afschaffing goedkeuring en registratie van regelingen*

In de Wgr is het aangaan van een gemeenschappelijke regeling in een aantal gevallen aan de goedkeuring door gedeputeerde staten van een provincie gebonden.

In dit wetsvoorstel worden de bepalingen in paragraaf 4 van de hoofd-

stukken I en V, die strekken tot de goedkeuring door de provincie van gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten deelnemen, geschrapt. Enerzijds omdat door het schrappen van de bundelings- en integratieverplichtingen (een deel van) de goedkeuringsgrond is komen te vervallen. Anderzijds omdat een heldere verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden gewenst is: gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het gemeentelijke beleid al naar gelang de lokale inzichten en problemen. Indien zij daarvoor kiezen kunnen zij dit beleid, bijvoorbeeld uit efficiency-overwegingen, ontwikkelen en uitvoeren in samenwerking met andere overheden c.q. openbare lichamen en rechtspersonen. Overwegingen met betrekking tot de doelmatigheid van een gemeenschappelijke regeling en de zorg voor de kwaliteit ervan, ook in juridisch opzicht, behoren dan ook tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Het schrappen van het goedkeuringsvereiste is voorts in lijn met het beleid dat in de jaren tachtig is ingezet en is gericht op het terugdringen van toezichtsrelaties.

In zijn advisering kon door het IPO niet worden ingestemd met het schrappen van de bevoegdheid van gedeputeerde staten om te besluiten over de goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen van gemeenten. Het IPO was van mening dat de goedkeuringseis, evenals de mogelijkheid van verplichte samenwerking, in de Wgr – ook in de oude van voor 1985, die een bundelings- en integratieplicht niet kende – steeds een zelfstandige plaats hebben gehad. Terecht, zo meende het IPO, «omdat daardoor kan worden voorkomen dat bepaalde gemeenten ten onrechte buiten spel worden gezet of dat onvoldoende afstemming zou ontstaan tussen vormen van samenwerking waarbij die afstemming maatschappelijk vereist is, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de hulpverlening bij ongevallen en rampen, en omdat daardoor de mogelijkheid verzekerd was om daar waar samenwerking noodzakelijk is en die door de meeste gemeenten wordt gewenst, onwillige gemeenten daartoe eveneens te verplichten».

Zoals hiervoor is aangegeven, is het schrappen van het goedkeuringsvereiste ingegeven door meerdere motieven. Om de door het IPO genoemde bezwaren te ondervangen is in het onderhavige voorstel een (geclausuleerde) aanwijzingsbevoegdheid van de provincie gehandhaafd om te voorzien in situaties waarbij een of meerdere gemeenten worden buitengesloten of, omgekeerd, een of meerdere gemeenten zich aan hun verplichtingen onttrekken door medewerking te weigeren. In paragraaf 2.4 wordt hierop nader ingegaan.

In artikel 26 is thans geregeld dat gemeentebesturen de regelingen waaraan zij deelnemen inzenden bij de provincie en dat de inwerkingtreding van een regeling als bedoeld in artikel 8 plaatsvindt na opname van de regeling in het register dat gedeputeerde staten o.a. dienen te houden van alle regelingen waaraan de in hun provincie gelegen gemeenten deelnemen. In dit register nemen gedeputeerde staten tevens de regelingen op waaraan hun provincie deelneemt. Ook burgemeester en wethouders houden op grond van artikel 27 een register bij van alle regelingen waaraan hun gemeente deelneemt. De betreffende voorschriften worden gesteld in het belang van de openheid en openbaarheid van gemeenschappelijke regelingen en om overzicht te kunnen houden over het geheel van regelingen. Omdat in het kader van dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor de regelingen van de gemeenten bij de gemeenten zelf wordt gelegd, kan de verplichting tot inzending bij de provincie en de registratie door het provinciebestuur worden geschrapt. De doelstellingen van de registratie worden ook bereikt wanneer wordt volstaan met registratie van de regelingen door de gemeente zelf.

## 2.4 Verplichte samenwerking

Hoofdstuk X van de Wgr regelt in de artikelen 99 tot en met 103m achtereenvolgens de procedure met betrekking tot de aanwijzing van gemeenten waarvan de besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen, de oplegging van een gemeenschappelijke regeling, alsmede de aanwijzing door gedeputeerde staten met betrekking tot de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd. In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van de opvatting dat gemeenten een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het lokale beleid en dat de samenwerking die gemeenten met andere gemeenten aangaan dient te berusten op vrijwilligheid. Er zijn echter omstandigheden denkbaar die vereisen dat gemeenten op een bepaald moment aan een bepaalde gemeenschappelijke regeling deelnemen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het niet gemeenschappelijk vervullen van in principe lokale taken voor een of meer afzonderlijke gemeenten aanzienlijk nadelige gevolgen voor het voorzieningenniveau heeft, die alleen kunnen worden ondervangen door intensieve samenwerking. Een aanwijzings- en opleggingsinstrument kan dan uitkomst bieden. Met behulp van een dergelijk instrument kan worden voorkomen dat bepaalde gemeenten ten onrechte buitenspel worden gezet of kan worden bewerkstelligd dat, daar waar samenwerking noodzakelijk wordt geacht en door de betrokken gemeenten gewenst, een of meer onwillige gemeenten daartoe kunnen worden verplicht. Enerzijds kan de (verplichting tot) samenwerking worden geregeld door middel van sectorwetgeving.

Anderzijds kan er ook behoefte bestaan aan een meer algemeen instrument om een op de specifieke situatie toegesneden gemeenschappelijke regeling op te leggen. Daartoe wordt het huidige aanwijzings- en opleggingsinstrumentarium in de Wgr gehandhaafd, met dien verstande dat de toepassing van het instrumentarium aan restricties wordt gebonden. Deze zijn dat een of meer besturen van gemeenten om aanwijzing en oplegging dienen te verzoeken en er een zwaarwegend openbaar belang in het geding is. Hiervan kan sprake zijn als het gaat om de uitvoering van in wezen lokale taken die in een bepaald gebied niet (meer goed) op het niveau van een of meer individuele gemeenten kunnen worden behartigd. Dit kan zijn om redenen van efficiëncy. Ook kan in een bepaalde regio samenwerking voor lokale taken geboden zijn om de kwaliteit van het voorzieningenniveau te waarborgen. Ook kan het nodig zijn een regeling op te leggen om, wanneer dit nodig is, afstemming te bewerkstelligen tussen voorzieningen.

Door de provincie kan worden ingegrepen wanneer sprake is van een impasse, hetgeen kan blijken uit het verzoek van een of meer gemeentebesturen aan de provincie om een regeling op te leggen omdat de betrokken gemeenten het onderling niet eens worden. Als zodanig kan de bevoegdheid van het provinciebestuur worden geplaatst in het kader van de regionale regie- en arbitragefunctie van de provincie.

Voorts wordt de geschilbeslechtende rol van gedeputeerde staten, zoals geregeld in artikel 28 van de Wgr, in het kader van deze wetswijziging gehandhaafd. Een deelnemer aan een regeling en het samenwerkingsverband kunnen individueel of gezamenlijk een geschil omtrent de toepassing van een gemeenschappelijke regeling ter beslissing voorleggen aan gedeputeerde staten wanneer er impasses in de besluitvorming van het samenwerkingsverband zijn ontstaan en het geschil niet hoort tot de uitzonderingen, zoals genoemd in artikel 28, eerste lid.

In dit wetsvoorstel worden niet gehandhaafd de bevoegdheden van de provincie tot verplichte uitvoering van een regeling. Dit heeft uitdrukkelijk te maken met het uitgangspunt voor deze wetswijziging dat samenwerking in principe dient plaats te vinden op basis van vrijwilligheid en dat gemeenten een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het lokale beleid en de samenwerking die zij daarvoor aangaan. Als gemeenten met elkaar

afspraken maken over het gezamenlijk uitvoeren van lokale taken moeten zij elkaar aan die afspraken kunnen houden. Er wordt vanuit gegaan dat ook in het geval van een opgelegde regeling, gemeenten uiteindelijk elkaar aan die regeling zullen houden. Artikel 10a biedt expliciet de mogelijkheid aan het bestuur van een openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan om medewerking van een deelnemende gemeente af te dwingen. Een bestuur van een samenwerkingsverband kan bovendien door de deelnemende leden ter verantwoording worden geroepen ingeval sprake is van een tekortschieten in de uitoefening van de aan het samenwerkingsverband toegekende taken en bevoegdheden. Indien noodzakelijk kan de tussenkomst van de provincie worden ingeroepen in verband met de geschilbeslechtende rol van de provincie.

### **3. Verhouding tot de Kaderwet bestuur in verandering en een aantal sectorale wetten**

Op een aantal beleidsterreinen is handhaving van regio's voor intergemeentelijke samenwerking, in ieder geval voor de korte termijn, wenselijk. Dit is in het bijzonder aan de orde voor de regio's waarop de Kaderwet bestuur in verandering (hierna: de Kaderwet) van toepassing is, alsook voor de regio's die betrekking hebben op openbare orde en veiligheid en volksgezondheid.

Het regionaal bestuur op grond van de Kaderwet is in het huidige wettelijk kader gekoppeld aan de regio-indeling van de Wgr. Naar verwachting zal het onderhavige wetsvoorstel in werking treden vóór de beëindiging van alle Kaderwetregelingen waarbij een regionaal openbaar lichaam (ROL) is ingesteld. Aangezien de toepassing van de Kaderwet gekoppeld is aan de Wgr-samenwerkingsgebieden zou met het vervallen van de indeling in samenwerkingsgebieden de wettelijke grondslag aan de ROL-regelingen komen te ontvallen. Verder zou voor de Kaderwetgebieden de verplichting om intergemeentelijke samenwerking in de ROL-regeling te integreren komen te vervallen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een overgangsbepaling volgens welke de Kaderwetgebieden en de bundelings- en integratieverplichting in de Kaderwetgebieden van toepassing blijven voor de periode dat in die gebieden de betreffende ROL-regelingen gelden.

Het schrappen van de bundelings- en integratieverplichting heeft geen gevolgen voor het voortbestaan van de politieregio's, brandweerregio's, de regio's voor geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen en de regio's voor ambulancevervoer. De Politiewet, de Brandweerwet, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en de Wet Ambulancevervoer kennen een eigen regeling voor zelfstandige regio-indeling en zijn dus niet afhankelijk van de Wgr-indeling. Wat wel verandert is dat die regio's na schrapping van de richtlijn van artikel 7 niet meer zijn gekoppeld aan de Wgr-indeling: die verdwijnt immers. Het is aan de provincie om, op basis van de bevoegdheden die haar op grond van genoemde sectorale wetten toekomen, onderlinge afstemming tussen de genoemde regio's te bewerkstelligen.

### **4. Deelneming door het Rijk aan gemeenschappelijke regelingen**

De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 94 en 97 strekken ertoe de procedure voor deelneming van het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling te vereenvoudigen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsstandpunt over het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) over bestuurlijke overeenkomsten (kamerstukken II, 93/94, 23 400 VII, nr. 35). Het Rijk kan op grond van de huidige Wgr deelnemen aan gemeenschappelijke regelingen. De Wgr stelt aan deelneming door het Rijk een aantal eisen. Onder andere is voor deelneming door het Rijk

een besluit van de betrokken minister noodzakelijk, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad. Verder is de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij deelneming door het Rijk in de Wgr geregeld middels een voorhangprocedure.

In bovengenoemd kabinetsstandpunt van 26 april 1994 is gesteld dat de Wgr voor afspraken waarbij het Rijk betrokken is een aantal eisen stelt, die het gebruik van deze wet niet bevorderen. Tevens werd aangegeven dat een aantal andere eisen die de Wgr stelt aan lichte gemeenschappelijke regelingen nauw aansluit bij een aantal minimumvoorwaarden die de Rbb aan de totstandkoming en inhoud van bestuurlijke overeenkomsten zou willen stellen. Derhalve kan het treffen van een gemeenschappelijke regeling een goede vorm zijn voor het sluiten van bestuurlijke overeenkomsten met het Rijk, mits de eisen die de Wgr stelt aan deelneming door het Rijk niet te zwaar zijn. Voorgesteld wordt de verplichte betrokkenheid van de ministerraad te schrappen en, voor lichtere regelingen, de betrokkenheid van de Staten-Generaal. Het schrappen van de verplichte betrokkenheid van de ministerraad laat zich als volgt toelichten. De betrokkenheid van de ministerraad bij een besluit tot deelneming van het Rijk kan van belang zijn bijvoorbeeld indien door middel van deelneming van het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling afspraken worden gemaakt die belangrijke politieke en financiële consequenties hebben. Handhaving van deze bepaling in de Wgr is echter niet nodig aangezien in de betrokkenheid van de ministerraad in dergelijke beslissingen wordt voorzien door het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers. Op grond van artikel 4, tweede lid, onder d, van dit reglement besluit de ministerraad onder meer over «het bekendheid geven aan beleidsvoornemens, in welke vorm dan ook, die van invloed kunnen zijn op de positie van het kabinet, of die belangrijke financiële consequenties kunnen hebben». Voorts is de huidige verplichte betrokkenheid van de ministerraad een te zware eis in gevallen waarin het Rijk deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling waaraan geen belangrijke politieke en financiële consequenties verbonden zijn. Dan dient volstaan te kunnen worden met een besluit van de betrokken minister.

De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij een besluit tot deelneming van het Rijk aan een regeling is thans geregeld door middel van de voorhangprocedure van artikel 94, tweede lid. Deze eis is vooral toegesneden op de situatie waarin het Rijk deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling waarbij gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 8. Gegeven het feit dat bij een dergelijke samenwerking overdracht van (uitoefening van) onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallende taken en bevoegdheden mogelijk is en daarmee die verantwoordelijkheid kan worden beperkt, ligt betrokkenheid van de Staten-Generaal in de rede. Bij een regeling waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 8, een zogenaamde lichte regeling, is van een dergelijke overdracht geen sprake. Daarom wordt in dit wetsvoorstel de Wgr zodanig gewijzigd dat de voorhangprocedure alleen verplicht wordt bij deelneming van het Rijk aan een regeling waarbij gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 8. Het vorenstaande laat onverlet dat de Staten-Generaal de minister over deelneming aan een gemeenschappelijke regeling of het sluiten van een convenant ter verantwoording kunnen roepen.

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

Het vervallen van de artikelen 2 tot en met 7, 51a en 73a heeft te maken



met het vervallen van de bundelings- en integratieverplichting en de indeling in samenwerkingsgebieden dat in het algemeen deel is toegelicht.

#### *Onderdeel B*

De wijzigingen van artikel 13, vijfde en achtste lid, hebben te maken met het vervallen van de bundelings- en integratieverplichting en de indeling in samenwerkingsgebieden.

#### *Onderdeel C*

Wijziging artikel 21, derde lid.

Met deze aanpassing wordt beoogd duidelijker tot uitdrukking te brengen, dat de secundaire voorzieningen waarop dit artikellid doelt, alleen bestemd zijn voor bestuursleden die geen wethouder, burgemeester of secretaris zijn. De formulering van artikel 21, derde lid, wordt daarmee in overeenstemming gebracht met artikel 95, tweede lid, van de Gemeentewet.

#### *Onderdeel D*

Wijziging artikel 23.

Dit betreft technische aanpassingen die geen nadere toelichting behoeven.

#### *Onderdelen E en F*

Wijziging artikel 26 en 27, tweede lid.

Deze wijzigingen hebben te maken met het afschaffen van de verplichting tot inzending van gemeenschappelijke regelingen aan de provincie en met het afschaffen van de registratie van gemeenschappelijke regelingen door de provincie, hetgeen in het algemene deel is toegelicht. Ook behoort het tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf om een regeling waaraan wordt deelgenomen, alsmede wijzigingen daarvan, bekend te maken.

#### *Onderdeel G*

Wijziging artikel 29.

Deze wijziging heeft te maken met het vervallen van de bundelings- en integratieverplichting en de indeling in samenwerkingsgebieden.

#### *Onderdeel H*

Wijziging artikelen 30, 43.

Het betreft redactionele aanpassingen die verder geen toelichting behoeven.

#### *Onderdeel I*

Het vervallen van paragraaf 4 van de Hoofdstukken I en V (de artikelen 36, 37, 38, 69, 70, 71, 72) heeft te maken met het schrappen van de goedkeuringsvereisten ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. Dit is in paragraaf 2.3 van het algemene deel toegelicht.

#### *Onderdelen J, K, L en M*

Wijziging artikelen 41 e.v.

Het betreft correcties in interne verwijzingen en verwijzingen naar de Gemeentewet en de Provinciewet.

#### *Onderdeel N*

Het vervallen van onderdeel i in de artikelen 41, eerste lid, 52, eerste lid, 74, eerste lid, 84, eerste lid, heeft te maken met het schrappen van de goedkeuringsvereisten ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen.

#### *Onderdeel O*

De wijziging van artikel 50a heeft te maken met het vervallen van de bundelings- en integratieverplichting en de indeling in samenwerkingsgebieden.

#### *Onderdeel P*

De wijziging van artikel 50h is een correctie van een interne verwijzing.

#### *Onderdelen Q, R en S*

De wijzigingen van de artikelen 50i, 52, eerste lid, 74, eerste lid en 62 hebben te maken met het vervallen van de bundelings- en integratieverplichting en de indeling in samenwerkingsgebieden.

#### *Onderdelen T en U*

Wijziging artikelen 94, 97.

Deze wijzigingen hebben betrekking op het vereenvoudigen van de procedure voor deelneming van het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling. Deze wijzigingen zijn in het algemene deel toegelicht.

#### *Onderdeel V*

De wijziging van artikel 98 heeft te maken met het vervallen van de bundelings- en integratieverplichting en de indeling in samenwerkingsgebieden.

#### *Onderdelen W t/m EE*

De wijzigingen in hoofdstuk X Verplichte samenwerking zijn toegelicht in het algemene deel van de toelichting.

#### *Onderdelen FF en GG*

Het vervallen van de paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk XI (artikelen 104 t/m 136).

Met het overgangsrecht werd beoogd binnen een tijdsbestek van vijf jaar te komen tot aanpassing van bestaande gemeenschappelijke regelingen aan de nieuwe wet. Artikel 122 vormt in dit opzicht de kern van de overgangsbepalingen. Als gevolg van het «valbijstelsel» van artikel 122 konden na 1 januari 1990 alleen nog eenvoudige bestaande regelingen (regelingen waarbij geen rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam of een orgaan is ingesteld en waarbij niet is bepaald dat bevoegdheden van bestuursorganen of ambtenaren worden uitgeoefend door bestuursorganen of ambtenaren van een der deelnemende gemeenten) ongewijzigd in stand blijven. Nu alle regelingen waarop artikel 122 betrekking heeft, zijn aangepast of, al dan niet van rechtswege, zijn opgeheven is het overgangsrecht uitgewerkt en kan dit derhalve worden geschrapt.

Het vervallen van artikel 138.

Bij Koninklijk Besluit van 27 december 1984, Stb.676, ter uitvoering van de artikel 138 van deze wet is bepaald dat artikel 20 van de oude Wgr geacht wordt van toepassing te blijven. Het genoemde artikel van de oude wet heeft betrekking op de goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen van provincies. Sinds door de wet van 13 december 1989, Stb.566 betreffende de sanering van een aantal toezichtsbepalingen het vereiste van goedkeuring op gemeenschappelijke regelingen is komen te vervallen, is bovengenoemde bepaling van het Koninklijk Besluit van 27 december 1984, Stb.676 achterhaald. Er zijn nu geen bepalingen meer van de oude Wgr die nog geacht worden van toepassing te blijven. Derhalve kan artikel 138 worden geschrapt.

#### **Artikel II**

Het betreft een aanpassing van een verwijzing in de Distributiewet naar enkele bepalingen in de Wgr die zijn komen te vervallen.

#### **Artikel III**

Artikel 42 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) heeft betrekking op de situatie dat een wijziging van de gemeentelijke indeling en de wijziging van de provinciale indeling gevolgen hebben voor de indeling in samenwerkingsgebieden, zoals geregeld in artikel 2 van de Wgr. Vanwege het vervallen van artikel 2 is artikel 42 van de Wet Arhi eveneens niet meer aan de orde.

#### **Artikel IV**

Het betreft een aanpassing van een verwijzing in de Wet ambulancevervoer naar bepalingen in de Wgr die zijn gewijzigd.

#### **Artikel V**

Het betreft aanpassingen van verwijzingen in de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen naar bepalingen in de Wgr die zijn gewijzigd.

#### **Artikel VI**

Het betreft een aanpassing van een verwijzing in de Wet op de jeugdhulpverlening naar een bepaling in de Wgr die is komen te vervallen.

#### **Artikel VII**

Deze overgangsbepaling voorziet erin dat de bundelings- en integratieverplichting in de Kaderwetgebieden van toepassing blijft voor de periode dat in die gebieden de betreffende ROL-regelingen gelden. Verwezen wordt naar het algemene deel van de toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper