

Vergaderjaar 2001–2002

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 februari 2002

Met genoegen heb ik kennis genomen van het verslag van de commissie met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks, het GPV, de RPF en de SGP expliciet aangaven dat zij zich kunnen vinden in het schrappen van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden. De leden van de CDA-fractie hebben te kennen gegeven met gemengde gevoelens kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie spraken geen waardeoordeel uit. De beantwoording van het verslag heeft geruime tijd op zich laten wachten aangezien er een directe samenhang bestond tussen de discussie over de toekomst van de Wgr en de discussie over de wettelijke voorziening met betrekking tot het bestuur in stedelijke gebieden. Het wetsvoorstel Wet bestuur in stedelijke regio's is inmiddels op 16 november 2001 aan uw Kamer gezonden (kamerstukken II, 2001–2002, 28 095). Uiteindelijk is op basis van technische en praktische overwegingen besloten om het bestuur in stedelijke regio's toch niet in de Wgr te regelen. Vandaar dat ik nu heb besloten om de nota naar aanleiding van het verslag voor dit wetsvoorstel, dat rechtstreeks voortvloeit uit het regeerakkoord, bij u in te dienen. Gaarne ga ik hieronder in op de verschillende aspecten met betrekking tot het voorstel welke door u in het verslag aan de orde zijn gesteld. Bij de beantwoording heb ik de vragen naar onderwerp gerubriceerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering in te gaan op de problematiek van de democratische controle op intergemeentelijke samenwerking door gemeenteraden en aan te geven waar en hoe er verbeteringen mogelijk zijn.

Het belang van een goede democratische controle op intergemeentelijke samenwerking wordt ook door het kabinet onderschreven. Zo is in het regeerakkoord opgenomen dat met het oog op de democratische verantwoording de rol van betrokken gemeenteraden bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden van wezenlijke betekenis dient te zijn. Naar aanleiding van deze passage in het regeerakkoord heeft mijn ambtsvoorganger door het SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, een onderzoek laten verrichten naar de democratische

controle op gemeenschappelijke regelingen (SGBO 1999). Het onderzoeksrapport is de Kamer in januari 2000 toegezonden (bij brief van 28 januari 2000, kenmerk BW2000/U52374).

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen niet langer dient te worden beschouwd als een apart onderwerp dat ook op een afzonderlijke wijze moet worden behandeld. De controle op het functioneren van gemeenschappelijke regelingen vindt meer en meer plaats via de reguliere wijze van controle door de gemeenteraden op het functioneren van het college en de individuele portefeuillehouders. De problemen die samenhangen met de democratische controle van gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen, maken deel uit van de algemene knelpunten in de controletaak van gemeenteraden op de colleges van burgemeester en wethouders. Verbetering van de controle op gemeenschappelijke regelingen zal dan ook primair moeten plaatsvinden in het kader van de versterking van de algehele controlefunctie van gemeenteraden. Ik wil in dit kader graag verwijzen naar het Wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur en de bijbehorende vernieuwingsimpuls (kamerstukken, 2000–2001, 27 751).

Het SGBO-onderzoek naar democratische controle op gemeenschappelijke regelingen levert geen concrete indicaties op voor wijzigingen van de Wgr om de democratische controle vanuit de gemeenteraden te verbeteren. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat in de praktijk blijkt dat de Wgr als zodanig voor gemeenten geen belemmeringen oplevert, in de vorm van concrete knelpunten. Wat dat betreft is de wet kennelijk zo flexibel en op vele situaties toepasbaar, dat hij geen daadwerkelijke barrières opwerpt.

Vervolgens heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in juni 2000 haar advies met betrekking tot bestuurlijke samenwerking en democratische controle, anders dan op basis van de Wgr, afgerond (Bestuurlijke samenwerking en democratische controle, Rob 2000). De Rob heeft zich in dit advies geconcentreerd op de versterking van een drietal niet-publiekrechtelijke vormen van samenwerking, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en convenanten en kwam met een reeks van aanbevelingen. Het advies wordt afgesloten met een checklist voor democratische controle. Deze lijst biedt de mogelijkheid bij het opzetten van nieuwe bestuurlijke samenwerkingsverbanden vooraf systematisch aandacht te besteden aan de opzet van de democratische controle in elke fase van het besluitvormingsproces. In het kabinetsstandpunt dat op 5 maart 2001 aan uw Kamer is gezonden is uitgebreid op genoemde rapporten ingegaan (kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VII, nr. 44).

In genoemd kabinetsstandpunt is eveneens ingegaan op de door de leden van de D66-fractie gestelde vraag betreffende het voorstel van de introductie van een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid in de Wgr. Een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid kan gelijk worden gesteld met een openbaar lichaam met één bestuursorgaan. In genoemd kabinetsstandpunt heb ik aangegeven van mening te zijn dat de bestuursstructuur bij een openbaar lichaam juist is ingegeven door de vergaande bevoegdheden die door de deelnemers aan een dergelijk samenwerkingsverband kunnen worden overgedragen. Aangezien een openbaar lichaam zelfstandig kan deelnemen aan het rechtsverkeer brengt dit bijzondere risico's met zich mee voor de deelnemers aan de regeling. Om deze reden is gekozen voor een bestuursstructuur naar analogie van de Gemeentewet, zodat de controle op het functioneren van de regeling in eerste instantie binnen het openbaar lichaam plaats vindt. Bij een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid zou de controlemogelijkheid van de deelnemers over de handelingen van het samenwerkingsverband worden beperkt tot het vaststellen van de begroting en het vaststellen of wijzigen van de gemeenschappelijke regeling.

De leden van verschillende fracties vroegen om een nadere reactie op het advies van de Raad van State wat betreft het regime van de lichte regeling. De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens om de ontwikkeling van een beleidsvisie met betrekking tot de opvattingen van de Raad van State omtrent deze lichte variant van de gemeenschappelijke regeling. De leden van de SGP-fractie vroegen in dit kader om een wettelijke regeling ter beperking van het gebruik van zogeheten alternatieve samenwerkingsvormen als bestuursakkoorden en convenanten.

In het nader rapport heb ik reeds aangegeven dat regulering van de bestaande bestuurspraktijk niet kan geschieden zonder nadere analyse en zonder de ontwikkeling van een beleidsvisie terzake. Hierbij staat voorop dat publieke taakbehartiging via de privaatrechtelijke weg niet is uitgesloten. Dit blijkt onder meer uit de artikelen 151 van de Provinciewet en 155 van de Gemeentewet. Deze artikelen bepalen dat raads- en statenbesluiten tot oprichting van of deelname in privaatrechtelijke rechtsvormen slechts genomen kunnen worden, indien zulks bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Bovendien zijn deze besluiten aan preventief toezicht (goedkeuring) onderworpen.

De hoofdregel is nu reeds dat publieke taken langs de publieke weg behartigd dienen te worden. Het publiekrechtelijke instrumentarium kent nu eenmaal waarborgen in de sfeer van bevoegdheidsverdeling, besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid die juist met het oog op een goede behartiging van het algemene belang zijn opgenomen. Alleen in bijzondere gevallen kan gekozen worden voor de privaatrechtelijke weg. De toezichthouder dient alsdan de motivering te toetsen, en dient tevens te toetsen of de voorgelegde constructie voldoet aan eisen van onder meer transparantie en democratisch gehalte. Meer in het algemeen heeft ook het kabinet de indruk dat de laatste jaren vaker wordt gegrepen naar de privaatrechtelijke rechtsvorm als instrument voor de behartiging van openbare belangen. Het kabinet ziet hier voldoende aanleiding in om de feitelijke situatie die zich heeft ontwikkeld nader in kaart te brengen teneinde te bezien of aangescherpt beleid nodig is.

In antwoord op de door de leden van de fractie van de VVD gestelde vragen over de rol van de provincie in het wetsvoorstel en de wijze waarop het voorstel past binnen het regeerakkoord wil ik het volgende opmerken.

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat de Wgr in essentie wordt teruggebracht tot wettelijk kader voor de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. Dit betekent dat gemeenten in principe zelf moeten kunnen kiezen voor de partners waarmee zij deze samenwerking willen vormgeven. Een verplichte indeling in samenwerkingsgebieden staat deze vrijwilligheid in de weg. Zoals reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld zijn gemeenten in de toekomst vrij om hun samenwerking te bundelen en te integreren. De provincie kan een belangrijke rol spelen indien één of meer gemeenten van oordeel is dat zij worden buitengesloten, of één of meer gemeenten van oordeel is dat andere gemeenten zich aan gewenste samenwerking onttrekken. In dat geval kan de provincie regelend optreden, indien een zwaarwegend openbaar belang dat naar haar mening vereist.

Wat de vraag van de leden van de PvdA-fractie betreft omtrent de monitoring van gemeentelijke regelingen wil ik verwijzen naar het SGBO-onderzoek uit 1997 naar ontwikkelingen op het gebied van samenwerking tussen decentrale overheden (Samenwerking tussen decentrale overheden; aantallen motieven en trends, SGBO 1997), en het eerder gemenoreerde onderzoek naar de democratische controle op gemeenschappe-

lijke regelingen. Naar aanleiding van deze onderzoeken is duidelijk geworden wat de ontwikkelingen zijn in het denken over intergemeentelijke samenwerking en welke behoeften gemeenten op dit gebied hebben. Aangezien dit wetsvoorstel juist tegemoet komt aan de ontwikkelingen in de bestuurlijke praktijk op het gebied van samenwerking acht ik het opnemen van een evaluatiebepaling in de Wgr onnodig.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks vroegen naar de instrumenten die de provincie ter beschikking staan voor wat betreft haar sturende rol. Zoals in de memorie van toelichting staat vermeld is de (geclausuleerde) aanwijzingsbevoegdheid in het wetsvoorstel opgenomen om tegemoet te komen aan de bezwaren van het Interprovinciaal Overleg met betrekking tot het schrappen van de bepalingen omtrent verplichte samenwerking. Concrete voorbeelden van door provincies opgelegde samenwerking, anders dan op grond van een wettelijke verplichting in medebewindswetgeving, zijn momenteel niet voorhanden. In het voorliggend wetsvoorstel is het aan de betrokken gemeenten zelf om te signaleren dat er een probleem is en zo nodig de interventie van Gedeputeerde Staten (GS) in te roepen. GS kunnen in dergelijke gevallen indien zij dat nodig oordelen krachtens artikel 99 een aanwijzing geven aan de betrokken gemeente(n). Indien aan deze aanwijzing geen gevolg wordt gegeven kunnen GS de regeling op grond van artikel 100, eerste lid, opleggen. Zoals vermeld in de notitie Inrichting en functioneren binnenlands bestuur (Kamerstukken II, 1998/99, 26 422, nr. 1) zou het nodig kunnen blijken dat, om beter «regie op maat» te kunnen voeren, de provincie op onderdelen de beschikking krijgt over een meer toegespitst bestuursinstrumentarium. Dergelijke instrumenten moeten worden geregeld in de daarvoor in aanmerking komende sectorwetgeving. In de notitie is aangegeven dat er veel waarde wordt gehecht aan de suggesties van de provincies zelf. Zij kunnen zelf het beste beoordelen in welke sectoren zich knelpunten voordoen. Ik zie geen enkele aanleiding om over te gaan tot het scheppen van een verregaand generiek interventie-instrument.

In het verleden hebben de provincies zeer terughoudend gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen en het opleggen van gemeenschappelijke regelingen. Het IPO heeft op het verzoek van de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat oplegging van gemeenschappelijke regelingen door GS in de jaren negentig viermaal heeft plaatsgevonden. Tweemaal betrof het een oplegging door GS van de wettelijk verplichte samenwerking op basis van de Kaderwet bestuur in verandering. In een van de overige twee gevallen, die beide betrekking hadden op de Wgr-gebiedsindeling, is de aanwijzing van GS door de Kroon vernietigd. Dit zeer beperkte gebruik van de aanwijzings- en opleggingsbevoegdheid is mede te verklaren uit het feit dat de bevoegdheid tot goedkeuring, aanwijzing en oplegging zich in de huidige situatie beperkt tot het «aard en schaalcriterium».

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe kan worden voorkomen dat de vrijheid die gemeenten met het wetsvoorstel winnen weer wordt dichtgemetseld via sectorwetgeving.

Indien in sectorale wetgeving verplichte samenwerking aan gemeenten zal worden opgelegd, zal de noodzaak hiertoe in de toelichting bij de desbetreffende voorstellen moeten worden aangetoond. De beoordeling daarvan, inclusief weging van alle daarbij betrokken belangen, geschiedt vanzelfsprekend door de wetgever.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen wat er moet gebeuren en op welke wijze een gemeenschappelijke regeling beschermd wordt in geval een bestuurlijk knelpunt ontstaat in de samenwerking, en geen van de betrokken gemeenten het initiatief neemt om tot een oplossing te komen.

Ingeval bij de gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld, zijn op grond van artikel 10a van de Wgr de deelnemers aan die regeling gehouden hun medewerking aan de uitvoering van bevoegd genomen besluiten van het desbetreffende bestuur te verlenen. Zonodig kan het bestuur van een openbaar lichaam of van een gemeenschappelijk orgaan namens en ten laste van de betrokken deelnemers een besluit uitvoeren of doen uitvoeren. In andere dan hier bedoelde situaties gaat het kabinet uit van het gegeven, dat gemeenten het tot hun eigen verantwoordelijkheid zullen rekenen eventuele bestuurlijke knelpunten in samenwerkingsconstructies in onderling overleg tot overeenstemming te brengen. Mocht dat onmogelijk blijken dan is het naar de mening van het kabinet nauwelijks denkbaar dat niet tenminste één van de belanghebbenden het initiatief zal nemen om door middel van arbitrage tot oplossing van het onderlinge geschil te komen. Hierbij wil ik nadrukkelijk verwijzen naar de geschilbeslechtende rol van GS op grond van artikel 28 van de Wgr. Het is, zo antwoord ik op een vraag van de leden van de fractie van de VVD, primair aan de gemeenten zelf om het goede verloop van de samenwerking te bewaken.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering de verschillen tussen zogeheten lichte en zware gemeenschappelijke regelingen nader te duiden.

Een belangrijk onderscheid tussen de diverse vormen van gemeenschappelijke regelingen is het verschil tussen regelingen waarbij wel een afzonderlijk, los van de deelnemers aan de regeling bestaand samenwerkingsorgaan wordt ingesteld en gemeenschappelijke regelingen waarbij dat niet gebeurt. Tot de eerste categorie behoren het «openbaar lichaam» en het gemeenschappelijk orgaan. Tot de tweede categorie behoren de zogeheten «centrumgemeenteconstructie» en de «lichte regeling» (ook wel «regeling zonder meer» genoemd). De lichte regeling of regeling zonder meer wordt in de Wgr niet als aparte vorm genoemd. Artikel 1, eerste lid, Wgr wordt beschouwd als juridische grondslag voor deze regelingen. Elke als gemeenschappelijke regeling door de deelnemers aangeduide regeling die niet valt onder de overige categorieën is een lichte regeling. Het betreft regelingen aangegaan op basis van de Wgr waarbij, in tegenstelling tot de overige vormen van gemeenschappelijke regelingen, geen delegatie of mandaat van bevoegdheden aan een samenwerkingsverband of andere overheid kan plaatsvinden. Naar vorm en inhoud kan een lichte regeling het best worden vergeleken met een bestuursovereenkomst. Zij kan worden gebruikt om publiekrechtelijke rechten en verplichtingen van deelnemers jegens elkaar vast te leggen.

De leden van verschillende fracties stelden vragen met betrekking tot het afschaffen van de goedkeuring en registratie van gemeenschappelijke regelingen door de provincies.

Allereerst wil het kabinet nog eens stipuleren, zoals hiervoor en ook in de inleiding van de memorie van toelichting is beargumenteerd, dat het onderhavige wetsvoorstel er toe strekt de Wgr in essentie terug te brengen tot het wettelijk kader voor – vrijwillige – samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. Dit sluit ook aan bij een in het onderzoek «Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen» gesignaleerde trend, namelijk dat de nadruk bij samenwerking op het (verlengd) lokaal bestuur in plaats van op regionaal bestuur komt te liggen. Vanuit vornoemde doelstelling van dit wetsvoorstel is voorgesteld de bundelings- en integratieverplichting en in het verlengde daarvan de goedkeuring door en inzending aan provincies van gemeenschappelijke regelingen te laten vervallen.

De wettelijke verplichting van burgemeester en wethouders tot het bijhouden van een register van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt blijft gehandhaafd, terwijl voor de provinciebesturen zal gelden

dat GS een register bijhouden van de regelingen waaraan hun provincie respectievelijk de in hun provincie gelegen waterschappen deelnemen. Daarmee wordt bereikt dat op het bestuurlijke niveau waar de bevoegdheid tot het aangaan van gemeenschappelijke regelingen ligt, is voorzien in openbare registers die voor een ieder kosteloos ter inzage liggen. Hiermee is op dat niveau het overzicht van de verschillende samenwerkingsverbanden gewaarborgd, zo antwoord ik de leden van de fractie van de VVD. Tevens wordt daarmee voorkomen dat een ondoorzichtig geheel aan samenwerkingsverbanden ontstaat, zoals de leden van enkele fracties vrezen. Het kabinet deelt ook niet de verwachting zoals de leden van de fracties van het CDA en SGP, dat door de voorgestelde wetswijziging een lappendeken aan of een chaotisch en ondoorzichtig geheel van gemeenschappelijke regelingen zal ontstaan. Evenmin als aan een centrale registratie van de verschillende vormen van uitvoering van lokale taken door gemeenten behoefte bestaat, ziet het kabinet meerwaarde in een centraal register van de uitvoering van dergelijke taken door middel van intergemeentelijke samenwerking. Overigens is, doordat inzicht blijft bestaan in de gemeenschappelijke regelingen waaraan een gemeente deelneemt, de controleerbaarheid gegarandeerd, zo antwoord ik op een desbetreffende vraag van de leden van D66. Het feit dat de registratie op gemeentelijk niveau plaatsvindt en niet op provinciaal niveau bevordert de controle-mogelijkheid op lokaal niveau.

De leden van de fracties van CDA, GroenLinks, GPV en RPF legden in dit kader vooral ook een relatie met de toezichhoudende of regisserende rol van de provincie.

Het kabinet meent, dat gezien het eerder gememoreerde karakter van de Wgr als kader voor vrijwillige samenwerking voor de uitvoering van lokale uitvoerende taken, binnen het regime van deze wet voor een toezichhoudende of regisserende rol van de provincie geen aanleiding is. Indien om inhoudelijke of beleidsmatige redenen een dergelijke rol van de provincie wel wenselijk zou worden geacht, dient deze niet de vorm te krijgen van een algemene regeling in de Wgr maar van een specifieke regeling in de daarvoor in aanmerking komende sectorwet.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur «Het bestuurlijk kraakbeen», waarin de vraag wordt gesteld of de bundelings- en integratiebepalingen in de Wgr en de toetsing daarop ertoe hebben geleid dat er een overzichtelijk geheel aan effectieve samenwerkingsverbanden is ontstaan.

Het antwoord op deze vraag is ontkennend. Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel staat vermeld heeft onderzoek naar ontwikkelingen op het gebied van samenwerking tussen decentrale overheden aangetoond dat de bundelings- en integratieverplichting reeds geruime tijd door de praktijk is achterhaald. De praktijk heeft uitgewezen dat gemeenten meer behoefte hebben aan ad hoc samenwerking die probleemgericht is dan aan samenwerking in een geïntegreerd samenwerkingsverband. De provincies hebben op hun beurt weinig bestuurlijke energie willen steken in het handhaven van een verplichting waarvan de betekenis niet (langer) door de betrokken overheden werd gezien.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de meerwaarde van het afschaffen van de verplichte bundeling en integratie in samenwerkingsgebieden.

Met het schrappen van de verplichte indeling in samenwerkingsgebieden wordt aangesloten bij bestuurlijke ontwikkelingen in de dagelijkse praktijk. Dit wordt zowel door de gemeenten alsook door de provincies onderkend. Gemeenten moeten voor de uitvoering van lokale taken zelf kunnen bepalen met wie zij willen samenwerken. Een fysieke beperking in de zin van een Wgr-gebiedsindeling kan daarbij belemmerend werken. In de eerder gememoreerde notitie Inrichting en functioneren binnenlands

bestuur is hier door het kabinet reeds uitvoerig op ingegaan. Dit wetsvoorstel dient in het kader van de vergroting van de flexibiliteit in de publiek-rechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsarrangementen te worden geplaatst. In de afgelopen jaren is gebleken dat de Wgr in een aantal opzichten onvoldoende ruimte bood voor de mate van dynamiek die de bestuurlijke praktijk vroeg. De leden van de CDA-fractie vroegen naar het onderscheid tussen zaken die in een geïntegreerd permanent samenwerkingsverband moeten plaatsvinden en zaken die eerder vragen om ad hoc samenwerking. Als voorbeeld voor verplichte samenwerking in een geïntegreerd permanent samenwerkingsverband denk ik aan het traject dat is ingezet om te komen tot samenwerkingsregio's in het kader van de rampenbestrijding. De samenwerking is in dat geval nadrukkelijk gebiedsgericht. Bij ad hoc samenwerking gaat het meer om probleemgerichte samenwerking waarbij tijdelijke (projectmatige) vormen van samenwerking kunnen ontstaan. In dat geval wordt er nadrukkelijk samengewerkt met de partijen die met het desbetreffende vraagstuk worden geconfronteerd of kunnen bijdragen aan de oplossing.

In antwoord op de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag over de mogelijkheid voor gemeenten om provinciegrensoverschrijdend samen te werken kan ik meedelen dat met het afschaffen van de verplichte indeling in samenwerkingsgebieden het gemeenten, indien zij daar de behoefte toe hebben, vrij staat om samen te werken over de provinciegrens heen.

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de SGP verzochten de regering de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en de mogelijke voortzetting van de kaderwetgebieden uiteen te zetten. De leden van de fractie van de VVD vroegen in het bijzonder wat de afschaffing van de verplichte samenwerking in het licht van het eindperspectief van de kaderwetgebieden betekent.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een overgangsbepaling voor wat betreft de stedelijke gebieden waar de Kaderwet bestuur in verandering (Kaderwet) van toepassing is. In zoverre heeft het wetsvoorstel geen invloed op de huidige samenwerking in de stedelijke gebieden waar een regionaal openbaar lichaam (ROL) op grond van de Kaderwet is ingesteld. Er is op deze wijze voorzien in het voortbestaan van de ROL-regelingen gedurende de periode waarvoor de Kaderwet van kracht is. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet bestuur in stedelijke regio's is de relatie met de Wgr nadrukkelijk aangegeven. Vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr is in essentie een bestuurlijke hulpstructuur. Zij vindt haar institutionele basis in samenwerkende gemeenten. Alleen in de stedelijke regio's weegt de problematiek zo zwaar dat het kabinet daarvoor een specifieke bestuurlijke hulpstructuur op wettelijke grondslag met een samenhangend takenpakket noodzakelijk acht opdat de gemeenten gezamenlijk beleid voeren op de betrokken terreinen. De verplichte samenwerking die met het wetsvoorstel Wet bestuur in stedelijke regio's wordt geregeld alsmede de toedeling van taken en verantwoordelijkheden die daarbij plaatsvindt, markeren het verschil met de zuiver flexibele samenwerking die de Wgr mogelijk maakt.

In reactie op een vraag van de leden van de fractie van de SGP inzake een brief van mij van 5 april 2000 (kenmerk BW2000/U62575) aan het gemeentebestuur van Oudewater, meen ik dat voldoende helder is dat de door voornoemde leden aangehaalde tekst in relatie behoort te worden gelezen met een volzin in dezelfde alinea in de brief, waarin staat dat «verdergaande samenwerking met gemeenten in Zuid-Holland na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook zonder provinciegrenswijziging mogelijk wordt».

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de samenwerking tussen gemeenten wordt teruggebracht tot de uitvoering van lokale taken. Zij gingen ervan uit dat hierbij ook hoort de gezamenlijke uitvoering van die taken waarvoor de afzonderlijke gemeenten wellicht wat aan de kleine kant zijn.

Uitgangspunt is, dat gemeenten hun taken en verantwoordelijkheden zelfstandig kunnen waarmaken en daartoe voldoen aan eisen van gemeentelijke basiskwaliteit. Zij moeten zoveel mogelijk in staat zijn tot integraal bestuur. In een aantal situaties is samenwerking tussen gemeenten een nuttig instrument, bedoeld om op grond van een zelfstandige en vrijwillige gemeentelijke beoordeling bepaalde taken in samenwerking met anderen uit te voeren, veelal uit een oogpunt van efficiency. Dit houdt derhalve een bewuste en vrije keuze van de betrokken gemeentebesturen in. Zoals ook in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is uitgesproken, is samenwerking een hulpstructuur ten dienste van en ondergeschikt aan de bestuurlijke hoofdstructuur. Het uitgangspunt van vrijwilligheid betekent dat gemeenten in principe niet kunnen worden verplicht tot intergemeentelijke samenwerking, ook niet waar die uit oogpunt van efficiëntie of doelmatigheid mogelijk voor de hand ligt, zo antwoord ik mede op een vraag van de leden van de fractie van Groen-Links. Die afweging behoort evenwel in beginsel aan betrokkenen zelf te worden over gelaten. Voor de gezamenlijke uitvoering van taken waarvoor de afzonderlijke gemeenten te klein zijn, biedt de Wgr geen structurele oplossing en zijn de mogelijkheden die deze wet biedt ten principale niet bedoeld. In die situaties ligt schaalvergroting door middel van gemeentelijke herindeling eerder voor de hand.

In antwoord op de door de leden van de CDA-fractie gestelde vraag met betrekking tot trends in vormen van alternatieve samenwerking tussen decentrale overheden en de betrokkenheid van gemeenteraden hierbij verwijs ik naar het eerder gememoreerde SGBO-rapport uit 1997.

Uit dit onderzoek blijkt dat alternatieve samenwerkingsvormen op allerlei beleidsterreinen worden gebruikt. Ruim eenderde van de alternatieve samenwerkingsvormen heeft betrekking op het brede welzijnsterrein (welzijn, sociale zaken en onderwijs/arbeidsmarkt). Ruim een kwart van de regelingen heeft betrekking op ordening in brede zin (ruimtelijk ordening, economische ontwikkeling, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, toerisme en natuur/milieu/afvalverwerking). De overige alternatieve samenwerkingsvormen hebben met name betrekking op hulpverlening en algemene en bestuurlijke zaken.

De betrokkenheid van de gemeenteraden is in dergelijke gevallen geregeld middels het besluit tot deelname aan de desbetreffende samenwerkingsvorm en door middel van de reguliere controle-instrumenten van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders.

De leden van de CDA-fractie vroegen, met verwijzing naar de regionale indelingen met betrekking tot politie, ambulancevervoer, brandweer en rampenbestrijding, of harmonisatie van functionele gebiedsindelingen volledig verleden tijd is. Daarnaast vroegen zij een nadere toelichting op de zinsnede in de memorie van toelichting, dat als het gaat om de functionele gebiedsindelingen niet langer de Wgr-gebieden maar provincies en gemeenten het bestuurlijk integratiekader voor de functionele gebiedsindelingen zijn van het Rijk. De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen in dit kader waarom er met betrekking tot de functionele gebiedsindeling wordt aangesloten bij de provinciale buitengrenzen en of de indeling die bij de politieregio's of brandweerregio's wordt gebruikt niet logischer zou zijn.

Met het vervallen van de verplichte indeling in samenwerkingsgebieden komt de harmonisatiedoelstelling in de Wgr te vervallen. Indien harmoni-

satie van functionele gebiedsindelingen van het Rijk om inhoudelijke redenen gewenst is kan dit los van de tot heden geldende gebiedsindeling op grond van de Wgr geschieden in de desbetreffende sectorwetgeving. De gebiedsindeling vindt dan plaats door aanwijzing van de tot de gewenste indeling behorende gemeenten. Voorts heeft het kabinet bij brief van 3 april 2000, kenmerk EB2000/61971, aan de voorzitter van de Tweede Kamer het advies van de Raad voor het openbaar bestuur onderschreven, dat bij indeling van hulpverleningsregio's de provinciegrenzen gerespecteerd moeten worden. Hiertoe is door het kabinet een proces tot territoriale congruentie van hulpverleningsregio's in gang gezet.

De leden van de CDA-fractie vroegen tevens om een nadere onderbouwing van het schrappen van de verplichte betrokkenheid van de minister-raad bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling waaraan het Rijk deelneemt en het schrappen van de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij deelname van het Rijk aan een lichte regeling.

Voorgestelde wijziging vergemakkelijkt de deelname van het Rijk aan zogeheten lichte regelingen, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van artikel 8 van de Wgr. Bij deze regelingen kan geen delegatie of mandaat van bevoegdheden aan het samenwerkingsverband of een andere overheid plaatsvinden. In het geval er sprake is van belangrijke politieke en financiële consequenties zal op grond van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers de betrokkenheid van de ministerraad zijn gegarandeerd. Als er sprake is van een daadwerkelijke overdracht van (uitoefening van) onder ministeriële verantwoordelijkheid vallende taken en bevoegdheden blijft de Staten-Generaal middels de voorhangprocedure van artikel 94, tweede lid, betrokken.

De leden van de D66-fractie vroegen om een nadere bespiegeling over het verschil tussen uitvoerende en strategische taken bij het functioneren van de Wgr.

Bij uitvoerende taken gaat het om de uitvoering van taken die beleidsarm zijn en waarbij efficiencyvoordelen te behalen zijn als die met naburige gemeenten worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil. Samenwerking vindt in deze gevallen plaats door de oprichting van een samenwerkingsverband.

Bij strategische taken gaat het om plannings- en sturingstaken die het territorium van de individuele gemeente veelal te boven gaan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan planning op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling. Voor een goede behartiging van dergelijke beleidsrijke taken is een gemeente derhalve afhankelijk van de beleidskeuze die andere in dezelfde regio gelegen gemeenten maken. Samenwerking in de vorm van beleidsafstemming vindt in deze gevallen veelal plaats met behulp van convenanten of een lichte regeling.

Het verheugt het kabinet dat de leden van de fractie van D66 aangaven zich te kunnen vinden in het feit dat de verplichte indeling in samenwerkingsgebieden wordt opgeheven. Wel wezen deze leden op een mogelijk krachtsverschil tussen de diverse gemeenten. Zou het niet zo kunnen zijn dat het standpunt van de sterkste gemeente de boventoon gaat voeren bij de onderlinge samenwerking, zo vroegen zij.

Uitgangspunt van intergemeentelijke samenwerking is vrijwilligheid en wederzijdse overeenstemming. Het is daarbij niet ongebruikelijk en op grond van de Wgr ook expliciet mogelijk gemaakt dat in het bestuur de aantallen leden, die door de raden van de deelnemende gemeenten worden aangewezen, onderling verschillen of dat leden meervoudig stemrecht hebben. Ook anderszins, bijvoorbeeld qua financiële bijdrage of inzet van menskracht, kan de inbreng van deelnemers in een regeling verschillen. Het behoeft derhalve naar de mening van het kabinet zeker

niet zo te zijn dat het standpunt van één gemeente, om het enkele feit dat die de sterkste is, de boventoon gaat voeren.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering in te gaan op de wijze waarop wordt voorkomen dat de vrijwilligheid die met dit wetsvoorstel wordt bepleit uitmondt in vrijblijvendheid.

Gemeenten kunnen middels artikel 10 a van de Wgr worden gehouden aan gemaakte afspraken. Dit artikel geeft een voorziening om binnen de kring van de gemeenschappelijke regeling zelf zo nodig orde op zaken te stellen, als een of meer deelnemers in gebreke blijven bij de samenwerking. Het bedoelde artikel stelt voorop dat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling, waarbij gebruik is gemaakt van de bevoegdheid bedoeld in artikel 8, eerste of tweede lid, verplicht zijn mee te werken aan de uitvoering van de door het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan genomen besluiten. Het bestuur van deze regelingen bezit de bevoegdheid om zo nodig, namens en ten laste van een in gebreke zijnde deelnemer, een besluit uit te voeren of te doen uitvoeren. Ook voor de lichtere regelingen (zonder toepassing van artikel 8) geldt dat de deelnemers door het aangaan van de regeling zich binden aan de daarin gemaakte afspraken. In dit geval kunnen deelnemers aan de regeling desnoods via de rechter worden gedwongen tot nakoming van hun verplichtingen.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de D66-fractie of de rechtsvorm van een openbaar lichaam een oplossing zou kunnen bieden voor bestuurlijke knelpuntsituaties zoals Baarle-Nassau/Hertog en de Wadden, merk ik het volgende op.

De rechtsvorm van een openbaar lichaam op grond van de Wgr komt in grote lijnen overeen met die van een openbaar lichaam volgens de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (Trb. 1986, 160). Deze laatste is eveneens een publiekrechtelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid, dit in tegenstelling tot de lichtere juridische vorm van grensoverschrijdende samenwerking volgens de Benelux-Overeenkomst zijnde een gemeenschappelijk orgaan. Het openbaar lichaam kan zelf middelen werven, eigen personeel in dienst nemen en voor de burger bindende besluiten nemen. Daarnaast kunnen aan het openbaar lichaam bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen. Deze voordelen zouden een positieve bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de specifieke bestuurlijke knelpunten waarmee Baarle-Nassau en Baarle-Hertog geconfronteerd worden. Vooralsnog zijn de beide Baarles echter van mening dat het huidige Gemeenschappelijke Orgaan Baarle het meest passende bestuursorgaan voor hun samenwerking is.

De bestuurlijke knelpunten waarmee de besturen van de Waddengemeenten te maken hebben, zijn naar mijn oordeel van een andere orde. Allereerst speelt hierbij niet, zoals bij Baarle Nassau in relatie tot Baarle Hertog, de specifieke problematiek van verschillende nationale regelgeving. De bestuurlijke situatie van de Waddengemeenten is vooral bijzonder door de wat het inwonertal betreft zeer geringe omvang van enkele van deze gemeenten en de geografische ligging ervan. Bij de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt overigens al gedurende lange tijd rekening gehouden met de bijzondere positie van de Waddengemeenten. Een aparte bestuurlijke status voor de Waddeneilanden is niet aan de orde. Overigens dient te worden opgemerkt, dat de Waddengemeenten een samenwerkingsrelatie kennen binnen het Overleg Orgaan Waddeneilanden. Op verzoek van het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband hebben de gemeentesecretarissen van de vijf eilandgemeenten in 1999 een discussienota opgesteld over de versterking van de bestuurlijke samenwerking. In deze nota zijn in totaal elf opties opgenomen inzake verbetering of aanpassing van het bestuur op

de eilanden. Naar aanleiding van deze nota hebben de betrokken gemeenteraden een principekeuze gemaakt tot versterking van de onderlinge samenwerking en een versterking van de eigen ambtelijke organisaties. In mei 2000 heeft de vaste kamercommissie een werkbezoek gebracht aan de eilanden. Inmiddels is de genoemde principekeuze uitgewerkt in een plan van aanpak. De vaste kamercommissie zal binnenkort over de actuele stand van zaken worden geïnformeerd.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar het moment waarop de koers voor wat betreft regionalisering is verlaten ten faveure van het uitgangspunt van drie bestuurslagen en de rol van de Wgr daarbij. In de toelichting bij dit wetsvoorstel is reeds ingegaan op het kabinetsbeleid ten aanzien van de inrichting en de werking van het binnenlands bestuur. Daarbij is aangegeven dat de Wgr begin jaren negentig een rol vervulde bij het oplossen van de regionale problematiek in de niet-grootstedelijke gebieden. Het verloop van de discussie over de Beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN-3) (kamerstukken II 92/93, 21 062, nr. 21) heeft er tijdens de zittingsperiode van het vorige kabinet toe geleid dat het perspectief van regionaal bestuur in de niet-grootstedelijke gebieden is verlaten. Vragen omtrent de wenselijkheid van het ontstaan van een vierde bestuurslaag en aspecten van democratische legitimatie speelden hier een rol bij. Het huidige beleid is gericht op een versterking van de positie van het lokaal bestuur. Interbestuurlijke samenwerking binnen de gegeven hoofdstructuur kan hierbij een belangrijke aanvulling betekenen. Voor het bestuur in de grootstedelijke gebieden na afloop van de Kaderwet bestuur in verandering is een afzonderlijk traject ingezet. Hiervoor wil ik graag verwijzen naar het eerder genoemde wetsvoorstel Wet bestuur in stedelijke regio's.

Op de door de leden van de SGP-fractie gestelde vraag met betrekking tot een nadere motivering van het afschaffen van de bundelingsverplichting wil ik het volgende antwoorden.

Het SGBO-onderzoek uit 1997 naar samenwerking tussen decentrale overheden heeft laten zien dat de samenwerking zich richt op concrete vraagstukken en concreet betrokken partners. De bundelingsverplichting staat deze probleemgerichte samenwerking in de weg aangezien deze verplichting uitgaat van samenwerking met steeds dezelfde partners, ongeacht het onderwerp. Reeds eerder is vermeld dat de bundelingsverplichting soepel wordt gehanteerd door de provincie waardoor ze als instrument om de overzichtelijkheid van samenwerking te bevorderen feitelijk slechts beperkte betekenis heeft. Ook het voorgestane karakter van vrijwilligheid bij dit wetsvoorstel zou worden belemmerd indien gemeenten op grond van de bundelingsverplichting kunnen gedwongen worden tot samenwerking of van gewenste samenwerking worden uitgesloten.

Tenslotte wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om een vraag van een lid van de VVD-fractie te beantwoorden over de boete die gemeenten moeten betalen bij uittreding uit een gemeenschappelijke regeling indien deze uittreding het gevolg is van een gemeentelijke herindeling¹. De Wgr schrijft in artikel 9 voor dat een voor onbepaalde tijd getroffen regeling bepalingen inhoudt betreffende wijziging, opheffing, toetreding en uittreding van deelnemers aan een regeling. Als de uittreding het gevolg is van een gemeentelijke herindeling kan ingevolge artikel 41 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) van deze bepalingen in de gemeenschappelijke regeling worden afgeweken. De deelnemers dienen binnen de daarvoor in de Wet arhi gestelde termijn de uit de gewijzigde gemeentelijke indeling voortvloeiende voorzieningen te treffen. Indien deze voorzieningen niet binnen deze termijn worden getroffen kan dit geschieden door GS. Indien de betrokken deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling zich niet kunnen vinden in de voorziening die door

¹ Deze vraag is gesteld door het lid Van den Doel tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren op 7 juni 2001 (kamerstukken II, 2000–2001, 27 589).

GS wordt getroffen staat tegen dit besluit de mogelijkheid open tot beroep en bezwaar ingevolge de Algemene wet bestuursrecht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries