

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2004

Met deze brief informeren wij u over ons standpunt over de gevolgen van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur voor de intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

1. Inleiding

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur (Stb. 2002, 111) in werking getreden. Ten gevolge van deze wet is er een scheiding aangebracht tussen de posities van de gemeenteraad enerzijds en die van het college van burgemeester en wethouders anderzijds, met als oogmerk om de werking van de lokale democratie te verbeteren. In de eerste plaats heeft een ontvlechting van het lidmaatschap van het college en het lidmaatschap van de raad plaatsgevonden: leden van het college zijn niet langer tevens raadslid. In de tweede plaats is met deze wet een eerste, belangrijke stap in de dualisering van bevoegdheden gezet: enerzijds zijn (gemeentewettelijke) bestuurlijke bevoegdheden van de raad naar het college overgeheveld, terwijl anderzijds de bevoegdheden van de raad waarmee hij zijn kaderstellende en controlerende taken invulling geeft zijn, versterkt en uitgebreid. De overheveling van bestuursbevoegdheden krijgt verder vorm met de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden (Kamerstukken II, 28 995). Voor het provinciaal bestuur geldt hetzelfde (Kamerstukken II, 29 316). De dualisering van het provinciebestuur vond zijn beslag in de Wet dualisering provinciebestuur (Stb. 2003, 17). Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, toegezegd de Tweede Kamer te zullen informeren over de mogelijke gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur voor de intergemeentelijke samenwerking en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze brief strekt ertoe aan deze toezegging te voldoen.

In de zomer van 2002 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitvoerig de problematiek met betrekking tot de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur voor de Wgr in een nota uiteengezet. De strekking van de nota is dat geen dualisering van posities en bevoegdheden op intergemeentelijk niveau wordt voorgesteld. Deze nota is voor commentaar voorgelegd aan de VNG, het IPO, het landelijk overleg van gewestsecretarissen en de samenwerkingsverbanden in de kaderwetgebieden. De geconsulteerde organisaties hebben, met uitzondering van de Regio Twente die een verdergaande dualisering bepleitte, in hoofdlijnen ingestemd met de in de nota gekozen benadering.

De opzet van deze brief is als volgt. Allereerst zal worden ingegaan op een viertal eerder (voorgenomen) wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen die bij wijze van overgangsmatregelen zijn getroffen. Voorts zal in hoofdlijnen het juridisch kader voor wat betreft de verantwoording en de controle bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden uiteengezet. Daarna zal stil worden gestaan bij de vraag of de motieven voor dualisering van het gemeentebestuur ook relevant zijn voor intergemeentelijke samenwerking. Vervolgens zal de balans worden opgemaakt en de vraag worden beantwoord of dualisering voor intergemeentelijke samenwerking wenselijk is en welke gevolgen het antwoord heeft op de koppeling tussen de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

2. Noodzakelijke maatregelen in verband met de dualisering

In de Wet dualisering gemeentebestuur en in de Wet tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (Stb. 2003, 56; hierna: eerste Aanpassingswet) zijn als noodzakelijke overgangsmatregelen enige beperkte wijzigingen opgenomen met het oog op de continuïteit van de intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ook in het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen. De bedoelde maatregelen worden hieronder kort beschreven.

Wethouders kunnen lid blijven van het algemeen bestuur bij regeling tussen raden

Artikel IV van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft artikel 13 Wet gemeenschappelijke regelingen zodanig gewijzigd, dat wethouders ook na de dualisering lid kunnen zijn van besturen van samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn wethouders niet langer lid van de raad. Artikel 13, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalde onder andere dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaat uit «leden, die per deelnemende gemeente door de raad *uit zijn midden*, de voorzitter inbegrepen, worden aangewezen». Zonder wijziging van dit artikel zouden wethouders niet langer lid kunnen zijn van het algemeen bestuur van een met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld openbaar lichaam. Het eerdergenoemde artikel uit de Wet dualisering gemeentebestuur voorziet hierin door in artikel 13 uitdrukkelijk ook de wethouders te noemen als personen die lid kunnen zijn van het algemeen bestuur. Hiermee kunnen wethouders tevens lid zijn van het dagelijks bestuur, omdat de leden van het dagelijks bestuur door en uit het algemeen bestuur worden aangewezen (artikel 14 Wet gemeenschappelijke regelingen). Deze wijziging strekt ertoe de huidige praktijk van het intergemeentelijk bestuur te continueren.

Artikel 33 Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dat ten aanzien van de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam of van het gemeenschappelijk orgaan de regels, die bij of krachtens de Gemeentewet zijn gesteld voor de verdeling van de bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen, voor de uitoefening van die bevoegdheden en voor het toezicht daarop van overeenkomstige toepassing zijn. Artikel 33 laat zien dat de inrichting van de bestuursstructuur van de intergemeentelijke samenwerking was geënt op de gemeentelijke inrichting. Om te voorkomen dat de nieuwe, dualistisch vormgegeven bepalingen van de Gemeentewet via onder andere artikel 33 Wet gemeenschappelijke regelingen doorwerken binnen het verband van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of de Kaderwet bestuur in verandering, is in de eerste Aanpassingswet in artikel IX een nieuw overgangartikel (nummer VIIIa) aan de Wet dualisering gemeentebestuur toegevoegd. Op grond van deze bepaling blijven de verwijzingen bij of krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen en de verwijzingen bij of krachtens de Kaderwet bestuur in verandering naar de Gemeentewet van kracht conform de tekst zoals die gold vlak voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. Met andere woorden: de verwijzingen worden als het ware «bevroren» naar de toestand vlak voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. Dat die «bevriezing» ook geldt voor verwijzingen *krachtens* de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Kaderwet bestuur in verandering, betekent dat ook de verwijzingen in gemeenschappelijke regelingen zelf naar de oude tekst van de Gemeentewet blijven verwijzen.

Een uitzondering op bovenstaande bevroeringsconstructie is genomen voor wat betreft de bepalingen met betrekking tot de begroting en de jaarrekening. Deze zijn met ingang van het begrotingsjaar 2004 ook voor verbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing (Wet van 2 juli 2003 tot wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met nieuwe voorschriften voor begroting en verantwoording, Stb. 2003, 314).

Bestaande gemeenschappelijke regelingen behouden ook na Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden hun rechtskracht

Ten slotte is in het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden een overgangsregeling getroffen voor bestaande gemeenschappelijke regelingen. De strekking van die overgangsregeling is dat de bestaande gemeenschappelijke regelingen, tot het treffen waarvan met ingang van de dag van inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden een ander bestuursorgaan bevoegd is, hun rechtskracht behouden en met ingang van de dag van inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden geacht te worden te zijn getroffen tussen de colleges. De wettelijke fictie dat de desbetreffende regelingen geacht worden te zijn aangegaan tussen de colleges is opgenomen met het oog op de gevolgen van de bevoegdheidsverschuiving voor de aanwijzing van leden van het algemeen bestuur. Voor de vervulling van tussentijdse vacatures in het bestuur van gemeenschappelijke regelingen als hier bedoeld – alsmede vanzelfsprekend bij de komende reguliere aanwijzing van leden van het algemeen bestuur – zal het college vooralsnog bevoegd zijn om vertegenwoordigers aan te wijzen.

3. Juridisch kader in hoofdlijnen bij intergemeentelijke samenwerking

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt het juridische kader – organisatie- en procedureregels – voor verschillende vormen van publiek-rechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, en waterschappen. Deze verschillende vormen maken het mogelijk de zwaarte van het organisatorische verband af te stemmen op de aard van de gezamenlijk te behartigen taak of taken. Zo kent de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid om een openbaar lichaam met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter in het leven te roepen, de mogelijkheid een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid te vormen, alsmede de mogelijkheid om de gemeenschappelijke taken te laten behartigen door een zogenaamde centrumgemeente. Ten slotte kan een regeling zonder meer worden afgesloten, waarbij geen organisatorisch verband wordt opgericht maar alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd, de zogenoemde lichte regeling. In dat geval is sprake van een bestuursovereenkomst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.

Intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur

Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen moet primair worden gekarakteriseerd als een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat. Met het begrip «verlengd lokaal bestuur» wordt tot uitdrukking gebracht dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontleen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten beschouwd worden als een functionele hulpstructuur met een van de gemeenten afgeleid karakter, en uitdrukkelijk niet als een zelfstandige bestuursseenheid of bestuurslaag. Sinds 1995 wordt in het (wetgevings)beleid op het karakter van intergemeentelijke samenwerking als een bestuurlijke hulpstructuur, die de hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten niet mag aantasten, nog sterker dan voordien de nadruk gelegd. De regionalisatiedoelstelling die ten grondslag lag aan de Wet gemeenschappelijke regelingen 1984 – bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden – is bovendien in 1998 expliciet verlaten, althans in beleidsmatige zin. Bij het parlement is thans een voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen ter afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen aanhangig¹. In de discussie over de democratische controle van gemeenschappelijke regelingen is dan ook steeds de nadruk gelegd op het belang van een goede controle door de raden van de deelnemende gemeenten².

¹ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen, Kamerstukken II, 2001/02, 27 008.

² Zie de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, Kamerstukken II, 2001/02, 27 008, nr. 5, p. 1. Zie voorts het kabinetsstandpunt d.d. 5 maart 2001, kenmerk IR2000/U78 595, bij het advies van de Raad voor het openbaar bestuur inzake bestuurlijke samenwerking en democratische controle en bij het SGBO-onderzoek Democratische controle en gemeenschappelijke regelingen, p. 4.

Het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur blijkt voorts uit verschillende aspecten van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen. De leden van het algemeen en het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband zijn geen leden die zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen. Zij zijn in de visie van de wetgever primair vertegenwoordiger van hun gemeente.

Verantwoording en controle bij intergemeentelijke samenwerking

De politieke verantwoordelijkheid voor intergemeentelijke samenwerking krijgt in verschillende verantwoordingsrelaties gestalte. Het stelsel van onderlinge verantwoordingsrelaties op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is gecompliceerd. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de verantwoording in twee richtingen dient te worden afgelegd:

enerzijds binnen het samenwerkingsverband zelf, en anderzijds door de besturen van het samenwerkingsverband en hun leden aan de deelnemende gemeenten. Van belang is in dit verband dat voor leden van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband niet geldt dat zij zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen. Integendeel, zij zijn uitdrukkelijk te beschouwen als vertegenwoordigers van hun eigen gemeente in het algemeen bestuur. Dit gegeven is bij de beoordeling van de verantwoordingsrelaties van grote betekenis.

Als men de wettelijke regels inzake verantwoording en controle in de Wet gemeenschappelijke regelingen in onderling verband beziet, rijst – in hoofdlijnen – het volgende beeld op.

** Verhouding bestuur samenwerkingsverband – deelnemende gemeentebesturen*

Voor de verhouding tussen het bestuur van een samenwerkingsverband en de deelnemende gemeentebesturen is van belang dat er een inlichtingenplicht bestaat tussen het algemeen en het dagelijks bestuur jegens de deelnemende gemeenten. De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet echter uitdrukkelijk niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de besturen van het openbaar lichaam als zodanig enerzijds en de deelnemende gemeenten anderzijds. Alleen van de eigen leden van het algemeen bestuur kan een deelnemende gemeenten verantwoording vragen. Ook de terugroepingsmogelijkheid is beperkt tot eigen vertegenwoordigers in het algemeen bestuur. De eigen leden van het dagelijks bestuur hebben bovendien als zodanig geen enkele verantwoordingsrelatie met hun eigen gemeentebestuur. Wél zijn zij in hun rol als lid van het algemeen bestuur in alle opzichten verantwoording schuldig aan hun eigen gemeentebestuur.

** Verhouding algemeen bestuur – dagelijks bestuur*

Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam dient in de eerste plaats verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur, en daartoe het algemeen bestuur van inlichtingen te voorzien. Deze verantwoordingsrelatie kan echter op een wezenlijk punt van de verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad verschillen: leden van het dagelijks bestuur kunnen immers alleen worden heengezonden, indien de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet. De mogelijkheid tot ontslag is in verantwoordingsrelaties een zeer wezenlijk instrument. Alleen al het feit dat een algemeen bestuur deze bevoegdheid niet krachtens de wet heeft, maakt zijn positie zwakker.

** Verantwoordingsrelaties op basis van Gemeentewet*

Naast de verantwoordingsrelaties op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen zelf, spelen de verantwoordingsrelaties op basis van de Gemeentewet tussen collegeleden en de raad ook een belangrijke rol als het gaat om het in het verband van de intergemeentelijke samenwerking gevoerde bestuur. Een wethouder die tevens lid van het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling is, zal over zijn handelen in dat verband door de raad ter verantwoording kunnen worden geroepen. Deze mogelijkheid bestaat vanzelfsprekend alleen voor wethouders. Raadsleden die lid zijn van het algemeen of het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband, kunnen niet op grond van gemeentewettelijke bepalingen door hun eigen raad ter verantwoording worden geroepen. Zij kunnen alleen op basis van de specifieke bepalingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen gedwongen worden verantwoording af te leggen.

4. Motieven voor dualisering gemeentebestuur ook relevant voor intergemeentelijke samenwerking?

Binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen zich problemen voordoen die vergelijkbaar zijn met de problemen die zich in het gemeentelijke bestuur voordoen en waarvoor de Wet dualisering gemeentebestuur een oplossing biedt. Deze problemen worden hieronder beschreven, voor zover zij raakvlakken vertonen met problemen die in gemeentelijke verhoudingen spelen of speelden. Uitdrukkelijk zij erop gewezen dat het hier niet gaat om alle mogelijke problemen in de sfeer van de intergemeentelijke samenwerking, maar alleen om die zaken die verband houden met democratische controle en verantwoording. Praktisch gesproken is vooral de positie van het algemeen bestuur aan de orde.

De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam de begroting en de rekening vaststelt (artikel 34, eerste en derde lid). Andere wettelijke bevoegdheden voor het algemeen bestuur kent de Wet gemeenschappelijke regelingen niet. Wel bepaalt de Wet gemeenschappelijke regelingen expliciet dat het algemeen bestuur aan het hoofd van het openbaar lichaam staat (artikel 12, tweede lid).

Uit de praktijk is gebleken dat het algemeen bestuur moeite heeft om invulling te geven aan zijn controlerende en beleidsbepalende rol¹. De vraag die rijst is of dat – ten minste gedeeltelijk – kan worden opgelost door dualisering van het bestuur van samenwerkingsverbanden. De problemen binnen intergemeentelijk samenwerkingsverband kunnen niet één op één kunnen worden vergeleken met vergelijkbare problemen op gemeentelijk niveau, die aanleiding vormden voor de dualiseringsoperatie.

Allereerst is het van belang om erop te wijzen dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet alleen op zichzelf kunnen worden beschouwd, maar ook steeds in hun relatie met de deelnemende gemeenten moeten worden gezien. Die dubbele verantwoordingsrelatie bij samenwerkingsverbanden is dus een extra element dat in de afwegingen moet worden betrokken. Gebleken is ook dat tekortkomingen in het functioneren van het algemeen bestuur in ieder geval gedeeltelijk worden opgevangen door de controle van de eigen leden van het dagelijks bestuur door de raad.

Een ander aspect dat hier een rol speelt is dat de scheiding tussen bestuurlijke bevoegdheden enerzijds en controlerende en kaderstellende bevoegdheden anderzijds bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband niet in alle opzichten op dezelfde manier te maken is als bij het gemeentebestuur. Binnen het verband van een gemeenschappelijke regeling worden immers in hoofdzaak bestuurlijke bevoegdheden uitgeoefend dan wel bestuurlijke taken uitgevoerd. Het komt wel voor dat aan een gemeenschappelijke regeling verordeningbevoegdheid wordt overgedragen, maar de uitoefening van die bevoegdheid is voor de praktijk van de intergemeentelijke samenwerking niet van grote betekenis. De verdeling van taken over het algemeen en het dagelijks bestuur aan de hand van het sjabloon controle/kaderstelling aan de ene kant versus bestuur aan de andere kant is derhalve niet goed te maken. Tekenend in dit verband is overigens dat de Wet gemeenschappelijke regelingen geen voorschriften bevat over de verdeling van bevoegdheden over de verschillende organen van een gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen spreekt kortweg van overdracht van bevoegdheden aan het bestuur van een openbaar lichaam (vgl. artikel 10, tweede

¹ Zie hiervoor het onderzoek: Samenwerking tussen decentrale overheden, aantallen, motieven en trends, SGBO, juni 1997.

lid, Wet gemeenschappelijke regelingen), waarmee aan de regelingen zelf wordt overgelaten of concrete bestuursbevoegdheden aan het algemeen of het dagelijks bestuur worden toegekend.

De oorzaken van de problemen die het algemeen bestuur ondervindt, zijn van tweeërlei aard. In de eerste plaats beschikt het algemeen bestuur veelal over beperkte bevoegdheden. Soms heeft het algemeen bestuur alleen de wettelijke minimumbevoegdheden, te weten vaststelling van de begroting en de rekening. In de tweede plaats zijn er allerlei oorzaken die gerelateerd zijn aan de praktische toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de praktijk. De leden van het algemeen bestuur hebben vaak een informatieachterstand ten opzichte van de leden van het dagelijks bestuur. Voorts blijkt in de afstemming tussen het dagelijks bestuur en het college respectievelijk de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten de daadwerkelijke beslissingen te worden genomen, waar het algemeen bestuur niet meer aan te pas komt.

De conclusie is dat het algemeen bestuur in de praktijk geen controle van wezenlijke aard uitoefent op het functioneren van het dagelijks bestuur. Wel vindt een vorm van beleidsbepaling en kaderstelling plaats door vaststelling van de begroting en de rekening, maar dat is iets anders dan een meer structurele controle van het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur zoals dat plaatsvindt door de raad op het handelen van het college.

Het dagelijks bestuur is alleen als zodanig jegens het algemeen bestuur verantwoordingsplichtig, waarbij voorts de kanttekening past dat leden van het dagelijks bestuur slechts door het algemeen bestuur kunnen worden heengezonden indien de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet. Het «gat» in de controle van het dagelijks bestuur wordt wel op een andere manier gedeeltelijk gedicht. Leden van het dagelijks bestuur zijn veelal portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten en worden binnen hun eigen college en door hun eigen raad gecontroleerd. Die controle betreft echter niet het functioneren van het dagelijks bestuur als zodanig, maar het functioneren van het lid van het dagelijks bestuur als vertegenwoordiger van zijn eigen gemeente. Bovendien is deze vorm van controle, die juridisch is gebaseerd op de algemene bepalingen van de Gemeentewet over controle en verantwoording van een of meer leden van het college jegens de raad, niet van toepassing op leden van het dagelijks bestuur die raadslid of buitenlid zijn. Deze leden van het dagelijks bestuur kunnen door hun eigen raad strikt genomen alleen als lid van het algemeen bestuur ter verantwoording worden geroepen.

Van belang is voorts te wijzen op het feit dat de controle van leden van het bestuur van samenwerkingsverbanden door de raad van de eigen gemeente een wezenlijk ander doel dient dan de controle van het dagelijks bestuur als zodanig door het algemeen bestuur. De eerste vorm van controle ziet primair op het eigen gemeentelijke belang en op de vraag of de eigen gemeentelijke vertegenwoordiger vanuit dat gezichtspunt juist heeft gehandeld. De tweede vorm van controle ziet op de controle van het dagelijks bestuur *als zodanig*, waarbij niet één belang van een deelnemende gemeente voorop dient te staan, maar de vraag of de het gevoerde bestuur als zodanig tot goede resultaten leidt. Hoewel beide vormen van controle in de praktijk natuurlijk in elkaar overvloeien en lang niet altijd van een tegenstelling sprake is, vind ik het van wezenlijke betekenis dat óók aan de controle van het dagelijks bestuur als zodanig voldoende invulling wordt gegeven. Eén van de manieren om dat mogelijk te maken, is de positie van het algemeen bestuur op bepaalde punten te versterken. Daarbij zal wel rekening moeten worden gehouden met de eerder

gemaakte kanttekeningen ten aanzien van de vergelijkbaarheid van de rol van het algemeen bestuur met de rol van de gemeenteraad.

5. Balans: geen dualisering op intergemeentelijk niveau, wel versterking van de positie van het algemeen bestuur

Op basis van de hierboven beschreven elementen moet een afweging worden gemaakt of wel of niet tot dualisering op intergemeentelijk niveau moet worden overgegaan. Wij zijn van mening dat zulks niet moet gebeuren. Een bij wet voorgeschreven dualisering van verhoudingen, tot uitdrukking komend in een ontvlechting van de positie van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur én in een dualisering van bevoegdheden van beide organen, achten wij niet wenselijk. Met een vergaande dualisering zou de eigen positie van de organen van het samenwerkingsverband en dus de eigen positie van het samenwerkingsverband zelf, te zeer worden benadrukt. Dergelijke scherp onderscheiden rollen voor de verschillende organen van een samenwerkingsverband verdragen zich niet goed met de gedachte van verlengd lokaal bestuur die aan de Wet gemeenschappelijke regelingen ten grondslag ligt. Daarnaast zou een dualisering van bevoegdheden binnen een samenwerkingsverband niet over de hele linie langs dezelfde lijnen kunnen verlopen als bij de gemeenten. Samenwerkingsverbanden houden zich immers primair bezig met de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden respectievelijk de uitvoering van bestuurlijke taken. Bovendien zou een wettelijk voorgeschreven dualisering van posities van algemeen en dagelijks bestuur praktische problemen voor enkelvoudige regelingen kunnen oproepen, zeker nu het uitgangspunt van één wettelijk kader voor de intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis niet ter discussie staat.

Gevolg ont koppeling Wet gemeenschappelijke regelingen van Gemeentewet

Dit impliceert dat het bestuursmodel op intergemeentelijk niveau niet langer gekoppeld is aan het bestuursmodel op gemeentelijk niveau. Dit is een nadeel, dat echter bij keuze voor intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur onvermijdelijk is. Overigens denken wij dat de mogelijke rolverwarring die hierdoor bij bestuurders van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kan ontstaan niet moet worden overschat. Leden van het gemeentebestuur nemen ook deel aan besturen van privaatrechtelijke organisaties zonder op dat punt problemen te ondervinden.

Uit ons standpunt dat een dualiseringsoperatie op intergemeentelijk niveau niet wenselijk is, vloeit voort dat de bestaande juridische constructie voor wat betreft artikel 33 Wgr wordt gehandhaafd. Daarmee wordt immers voorkomen dat de dualistisch vormgegeven bepalingen van de Gemeentewet doorwerken binnen het verband van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of de Kaderwet bestuur in verandering.

Wel introductie van enkele aan de dualisering ontleende elementen

Wij zijn echter wel van oordeel dat het wenselijk is om in de Wet gemeenschappelijke regelingen twee elementen te introduceren, die zijn ontleend aan de Wet dualisering gemeentebestuur. Het betreft bepaalde maatregelen die onderdeel vormen van de Wet dualisering gemeentebestuur, die beogen de rol van de raad te versterken. Het betreft met name elementen die de positie van het algemeen bestuur kunnen versterken die niet specifiek gerelateerd zijn aan een dualistisch stelsel, maar wel zijn opgenomen in de Wet dualisering gemeentebestuur. Met de voorgestelde maatregelen

wordt dus niet een gedeeltelijke dualisering ingevoerd, maar wordt het huidige, monistische stelsel op intergemeentelijk niveau gehandhaafd. Wij menen wél dat de geconstateerde problemen in het functioneren van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband met overneming van enkele onderdelen van de Wet dualisering gemeentebestuur in de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen worden verholpen of kunnen worden verminderd.

Concreet wordt voorgesteld om:

- a. het algemeen bestuur de wettelijke bevoegdheid te geven om één of meer leden van het dagelijks bestuur te ontslaan.
- b. het dagelijks bestuur te verplichten om het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken.

Ad a.

In de eerste plaats is het wenselijk om het algemeen bestuur de wettelijke bevoegdheid te geven om één of meer leden van het dagelijks bestuur te ontslaan. Alleen indien de gemeenschappelijke regeling in de mogelijkheid voorziet kan thans het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur worden heengezonden. De wettelijke bevoegdheid van het algemeen bestuur om leden van het dagelijks bestuur te ontslaan bestaat momenteel niet. Naar onze opvatting vormt deze bevoegdheid een wezenlijk element in een verantwoordingsrelatie. Het fungeert immers als een stok achter de deur en de verantwoordingsplicht krijgt daardoor tevens een zwaarder karakter. Om die reden zal deze bevoegdheid in de Wet gemeenschappelijke regelingen worden opgenomen.

Ad b.

In de tweede plaats wordt voorgesteld om het dagelijks bestuur te verplichten om het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken. De Wet dualisering gemeentebestuur heeft naast de reeds bestaande passieve inlichtingenplicht – informatie dient te worden verstrekt op verzoek van een of meer leden van de raad – ook een actieve inlichtingenplicht voor de leden van het college geïntroduceerd. Op grond van artikel 169, tweede lid, van de Gemeentewet dienen de leden van het college de raad alle inlichtingen te verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Deze verplichting wordt in veel gemeenten nader ingevuld door afspraken tussen college en raad over de aard van de te verstrekken informatie. Informatie is voor het uitoefenen van controle van wezenlijke betekenis. Zonder informatie kan eenvoudigweg geen controle worden uitgeoefend. Eén van de problemen bij het functioneren van het algemeen bestuur is de veelal geconstateerde informatieachterstand. Door de introductie van een actieve inlichtingenplicht kan deze informatieachterstand worden verkleind en kunnen de controlemogelijkheden van het algemeen bestuur zodoende worden vergroot.

Het opnemen van de hierboven uiteengezette twee elementen uit de Wet dualisering gemeentebestuur in de Wet gemeenschappelijke regelingen zal zijn beslag krijgen door middel van een wijziging van de Wgr, die thans wordt voorbereid.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes