



Intergemeentelijke samenwerking

DRS. P. R. HEIJ

Inleiding

Onlangs hebben de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de *Nota organisatie binnenlands bestuur* aan de Tweede Kamer aangeboden 1). In deze nota worden verbeteringen in de intergemeentelijke samenwerking als de kern gezien van de aanpak van de al jarenlang gevoelde problemen in de organisatie van het binnenlands bestuur. De nota is dan ook direct gevolgd door een nota van wijzigingen ten aanzien van het ontwerp van de Wet gemeenschappelijke regelingen 2). Dit wetsontwerp staat nu centraal in de discussie rond de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Een reden om de intergemeentelijke samenwerking nader te beschouwen. Eerst wordt een korte schets gegeven van de problemen zoals die in de organisatie van het binnenlands bestuur worden ervaren. Vervolgens wordt in grote lijnen aangegeven welke beleidsvoorstellen in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld om deze problemen op te lossen. Hoewel de beleidsvoorstellen er niet toe hebben geleid dat er ingrijpende wijzigingen in het binnenlands bestuur hebben plaatsgevonden, hebben er zich in de praktijk interessante ontwikkelingen voorgedaan. Na het belichten van de in de praktijk gegroeide situatie zal aandacht worden besteed aan de jongste voorstellen met betrekking tot de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Enkele kritische kanttekeningen bij de voorstellen besluiten dit artikel.

Problemen in de organisatie van het binnenlands bestuur

In het denken over de organisatie van het binnenlands bestuur staan twee probleemvelden centraal. In de eerste plaats is dat de problematiek van de beleidsvorming binnen de centrale overheid, waarbij de interdepartementale taakverdeling en coördinatie veel aandacht krijgt. In de tweede plaats is er een problematiek van verdeling van taken en bevoegdheden over het rijk, de provincies en de gemeenten. Sinds de jaren zestig hebben de elkaar opvolgende kabinetten aan beide problemen ruime aandacht besteed. Dit heeft evenwel niet geleid tot een ingrijpende reorganisatie van het binnenlands bestuur.

In dit artikel concentreren we ons op een onderdeel van het tweede probleemveld: *de regionale problematiek*. In de discussie over de taken- en bevoegdhedenverdeling heeft

de regionale problematiek altijd een centrale plaats ingenomen. Met de regionale problematiek wordt hier bedoeld op de problemen die in verband staan met de vervulling van taken die de territoriale en bestuurlijke schaal van de afzonderlijke gemeenten te boven gaan en waarvoor op bovenlokaal en beneden-provinciaal niveau geen adequate territoriale bestuursstructuur aanwezig is 3). Deze regionale problematiek gaat in de eerste plaats de gemeenten en provincies zelf aan. Echter ook het rijk, dat in zijn beleid gebruik maakt van bepaalde regio's, en het particulier initiatief, dat zich dikwijls regio-gewijze organiseert, zijn betrokken bij de regionale problematiek.

Een aantal ontwikkelingen in de afgelopen decennia heeft de mening doen postvatten dat er wijzigingen moeten worden aangebracht in de gebiedsomvang van bestuurlijke eenheden. In de eerste plaats veroorzaakt de toenemende mobiliteit van de bevolking een verruiming van haar leefomgeving. Wonen, werken en recreëren vinden plaats in een gebied dat de gemeentegrenzen veelal overstijgt. Gemeentelijke voorzieningen kunnen derhalve effecten hebben voor burgers die niet in de betreffende gemeente wonen, waardoor de bekostiging van die voorzieningen problematisch kan worden. In de tweede plaats heeft het takenpakket van de overheid zich uitgebreid doordat de bevolking steeds meer van de overheid is gaan eisen. Veel nieuwe taken van de overheid kunnen alleen worden uitgevoerd met een bepaalde hoeveelheid geld, arbeid en kennis, die kleine gemeenten dikwijls ontbeert. Daar is in de jaren zeventig bijgekomen het streven om rijkstaken over te hevelen naar provincies en gemeenten. Het streven naar functionele decentralisatie kan worden beschouwd als een reactie op de toenemende bureaucratisering op rijksniveau en de op grond van democratiseringsoverwegingen geuite wens het bestuur dichterbij de burger te brengen. Om taken van het rijk te kunnen overnemen is een zeker draagvlak op territoriaal, bestuurlijk en financieel terrein noodzakelijk.

Reorganisatiemodellen

Sinds de jaren zestig is een stroom van nota's en rapporten over de reorganisatie van het binnenlands bestuur op gang gekomen. Van de kant van de elkaar opvolgende kabinetten is hierop gereageerd met een aantal beleidsvoorstellen. De periode 1969-1975

werd gedomineerd door het voorstel te komen tot de instelling van gewesten. Tussen 1976 en 1982 stond het verkleinen van de provincies centraal in de beleidsvoorstellen. In 1983 is het kabinet afgestapt van het idee van de vorming van provincies-nieuwe-stijl en richt men zich vooral op de verbetering van de intergemeentelijke samenwerking. In chronologische volgorde zal de ontwikkeling in de beleidsvoorstellen nader worden belicht 4).

In 1969 bood minister Beernink van Binnenlandse Zaken (kabinet-de Jong) de *Nota bestuurlijke organisatie* aan de Tweede Kamer aan 5). In deze nota werd gekozen voor het behoud van de drie bestaande bestuurslagen. De hoofdgedachte van de nota was om gemeenten de mogelijkheid te geven zelf gewesten in te stellen. De gewesten zouden vooral een plannende taak dienen te hebben, terwijl de uitvoerende taak zoveel mogelijk aan de gemeenten zou moeten worden overgelaten. De juridische basis voor de gewesten diende te worden gevonden in een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gevaar van het creëren van een vierde bestuurslaag met alle coördinatie- en informatieproblemen van dien werd in de nota niet besproken. Het eerste ontwerp van wet op de gewesten in 1971 vormde een logisch uitvloeisel van de *Nota bestuurlijke organisatie* 6). Het wetsvoorstel wist het verschijnen gewest niet goed te profileren met als gevolg een vernietigend commentaar van de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel werd ingetrokken.

Mede op grond van het advies van de toen nog voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 7) en het onderzoek van het Instituut voor Bestuurswetenschappen naar de bestuurlijke organisatie 8) werd gekozen voor een ander reorganisatiemodel. Minister De Gaay-Fortman van Binnenlandse Zaken (kabinet-Den Uyl) bood eind 1976 het ontwerp van de Wet reorganisatie binnenlands bestuur aan de Tweede Kamer aan 9). Verbetering van de organisatie van het binnenlands bestuur moest worden gezocht in het verkleinen van de provincies. Dit zou voorkomen dat er een vierde bestuurslaag zou ontstaan. Voorgesteld werd 24 provincies te vormen die zouden moeten worden belast met tal van uitvoerende taken,

- 1) *Organisatie binnenlands bestuur*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 944, nr. 1.
- 2) Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen), Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16 538, nrs. 10 en 11.
- 3) Omschrijving ontleend aan: D. W. P. Ruiter, A. Holleman en R. J. Juc, *Gemeentelijke samenwerkingslichamen*, Enschede, ICR, 1979, blz. 18.
- 4) Voor een uitgebreide bespreking van de geschiedenis van het binnenlands bestuur wordt verwezen naar: D. W. P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie*, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1976.
- 5) *Nota bestuurlijke organisatie*, Tweede Kamer, zitting 1969-1970, 10 310, nr. 2.
- 6) *Ontwerp van wet op de gewesten*, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 11 246, nr. 2.
- 7) Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975.
- 8) Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, deel I, 1972, deel II, 1975.
- 9) *Wijziging van de Provinciewet, de gemeentewet en een aantal andere wetten strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 322, nr. 2.

zowel taken die toen bij het rijk rustten als van origine gemeentelijke taken (vast te leggen in de zogenaamde „negatieve lijst”). Naast het instellen van 24 provincies-nieuwe-stijl werd voorgesteld te komen tot streeksgewijze gemeentelijke herindeling.

De plannen van minister De Gaay-Fortman werden goed ontvangen. De val van het kabinet Den Uyl en de lange daaropvolgende formatie heeft evenwel de vaart uit het proces van reorganisatie gehaald. Langzamerhand kwam er meer kritiek op de ideeën van een provinciale herindeling. Minister Wiegel van Binnenlandse Zaken (kabinet-Van Agt-I) ging in zijn voorstellen uit van een geringer aantal provincies-nieuwe-stijl. Hij heeft de discussie enigszins verlegd toen een groot-scheepse herindeling van de provincies politiek niet haalbaar bleek. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het kabinet-Van Agt-I meer nadruk kwam te liggen op de gemeentelijke herindeling gericht op een versterking van de gemeentelijke bestuurskracht. Bovendien werd gewerkt aan een vernieuwing van de Wet gemeenschappelijke regelingen 10). Het kabinet-Van Agt-I zag de oplossing voor de regionale problematiek in het inenschuiven van het regionaal en het provinciaal bestuur langs de weg van overheveling van bepaalde taken van gemeenten naar de provincie, gepaard gaande met een verkleining van de provinciale schaal. De gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen moest worden gezien als een aanvullende voorziening om de gemeenten onder bepaalde voorwaarden in staat te stellen met elkaar samen te werken. Dit was mede een gevolg van het feit dat men aan de provincies-nieuwe-stijl intermediaire en begeleidende taken toedacht in plaats van uitvoerende taken waarmee men in een eerder stadium de provincies mee wilde belasten. Om de provinciale taak met betrekking tot de planning, coördinatie en sturing van bovengemeentelijke voorzieningen gestalte te geven werd voorgesteld te komen tot een vierjarenbeleidsplan per provincie.

Tijdens de regeerperiode van het kabinet-Van Agt-II legde minister Van Thijn van Binnenlandse Zaken de nadruk op het versterken van de rol van gemeenten en provincies. De decentralisatie van rijkstaken werd gezien als een van de belangrijkste maatregelen om het binnenlands bestuur te reorganiseren. De decentralisatie diende vooral gericht te zijn op het gemeentelijke niveau. De provincies zouden hierbij een plannings- en coördineringsstaak van het bovengemeentelijke beleid krijgen.

In september 1982 werd door minister Rood van Binnenlandse Zaken (kabinet-van Agt-III) een nota uitgebracht naar aanleiding van het eindverslag met betrekking tot de Wet reorganisatie binnenlands bestuur 11). Ook minister Rood achtte de provincie het kader waarbinnen de regionale problematiek tot een oplossing moest kunnen worden gebracht. Over het aantal te vormen provincies werd geen uitspraak gedaan. Een tijdelijke differentiatie naar provincies oude en nieuwe stijl werd aanvaardbaar geacht. In de voorstellen was een „positieve lijst” opgenomen met taakgebieden waarvoor de provincie de voortdurende zorg zou moeten hebben.

Aan de lange weg die het ontwerp van de Wet reorganisatie binnenlands bestuur heeft afgelopen heeft minister Rietkerk van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Lubbers een eind gemaakt. In de nota *Organisatie binnenlands bestuur* wordt de intrekking van het

wetsontwerp aangekondigd 12). Afgezien van de splitsing van de provincie Zuid-Holland en het vormen van een nieuwe polderprovincie ziet minister Rietkerk mede op grond van financiële overwegingen af van een herindeling van provincies en zoekt hij de aanpak van de regionale problematiek in een verbetering van de intergemeentelijke samenwerking. De herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen komt hiermee centraal te staan. Minister Rietkerk heeft onlangs de tweede nota van wijzigingen met betrekking tot de Wet gemeenschappelijke regelingen en bijbehorende toelichting aan de Tweede Kamer aangeboden 13). Hierin wordt duidelijk welke visie hij heeft op de rol van de gemeenschappelijke regelingen bij de aanpak van de regionale problematiek. Nu de gemeenschappelijke regelingen een belangrijke rol gaan spelen in de reorganisatie van het binnenlands bestuur is het van belang na te gaan welke ervaringen zijn opgedaan met gemeenschappelijke regelingen.

Intergemeentelijke samenwerking in de praktijk; het muziekonderwijs

De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 geeft onder andere aan gemeentebesturen de bevoegdheid om gemeenschappelijke regelingen te treffen ter behartiging van „bepaalde belangen” van de gemeenten. Het was de bedoeling van de wet dat gemeenten alleen samenwerkingsverbanden zouden aangaan ter behartiging van gespecificeerde belangen (bij voorbeeld brandweer, ambulancevervoer of muziekonderwijs). In de loop der tijd keurden de Colleges van Gedeputeerde Staten, die met het toezicht op het afsluiten van gemeenschappelijke regelingen zijn belast, echter ook gemeenschappelijke regelingen goed waarmee openbare lichamen werden gecreëerd met een min of meer integraal regionaal takenpakket. Zo konden de zogenaamde pré-gewesten ontstaan.

Voor de uitvoering van een gemeenschappelijke regeling kan een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam worden gevormd. Het bestuur van het lichaam bestaat uit leden die door de deelnemende gemeenten zijn aangewezen. In het aanwijzen van bestuursleden zijn de gemeenten niet aan voorwaarden gebonden. Het bestuur van het lichaam voert zelfstandig het beleid met betrekking tot de regeling en is geen verantwoordelijk schuldig aan de deelnemende gemeenten. De begroting van een gemeentelijke regeling moet wel worden goedgekeurd door de deelnemende gemeenten.

De kosten van een gemeenschappelijke regeling worden volgens een af te spreken sleutel over de deelnemende gemeenten verdeeld. De bijdragen van de deelnemende gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling worden beschouwd als verplichte uitgaven op grond van artikel 240 sub v van de Gemeentewet.

Gemeenten hebben veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt. In 1976 telde het ministerie van Binnenlandse Zaken ruim 1500 gemeenschappelijke regelingen ter behartiging van een enkelvoudig belang en ongeveer 50 pré-gewesten gericht op de behartiging van meervoudige belangen. Aan de pré-gewesten wordt in de nieuwe plannen met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur geen zelfstandige plaats

toegedacht. Dit blijkt tevens uit de plannen om de rijksbijdragen aan de pré-gewesten te vermindert. De intergemeentelijke samenwerking zal zowel bestuurlijk als financieel moeten worden gedragen door de samenwerkende gemeenten. Om na te gaan welke problemen zich kunnen voordoen bij intergemeentelijke samenwerking zal het gemeentelijk beleid ten aanzien van het muziekonderwijs nader worden belicht.

Het stimuleren door de overheid van het bescpen van muziekinstrumenten is in hoofdzaak een gemeentelijke taak. Een belangrijk middel hiervoor is het subsidiëren van het muziekonderwijs. Een groot aantal gemeenten in Nederland blijkt echter te klein om zich een eigen muziekschool met professionele krachten te kunnen veroorloven. Om muziekonderwijs toch mogelijk te maken zijn er voor gemeenten verschillende mogelijkheden. Een gemeente kan een pakket diensten van een muziekschool in een naburige grote gemeente afnemen en daarvoor de kostprijs betalen. Een en ander kan worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de twee gemeenten. Een andere mogelijkheid is in samenwerking met één of meer gemeenten een muziekschool op te richten. Kiest een gemeente voor de tweede mogelijkheid dan wordt de muziekschool meestal ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Van beide mogelijkheden belichten we aan de hand van voorbeelden de voor- en nadelen vanuit het perspectief van de financiële en bestuurlijke beheersbaarheid.

De gemeente Rijswijk heeft gekozen voor de afname van een pakket diensten van de Haagse stadsmuziekschool. Aanvankelijk maakten kinderen uit Rijswijk en ander omliggende gemeenten gebruik van de Haagse muziekschool zonder dat deze gemeenten daar een financiële vergoeding tegenover stelden. Later heeft de gemeente Den Haag een bijdrage gevraagd voor het gebruik van de stadsmuziekschool. Rijswijk heeft toen met de gemeente Den Haag een overeenkomst gesloten om een bepaald aantal uren muziekonderwijs af te nemen tegen een kostendekkend tarief. Aan de overeenkomst vlevan voor de gemeente Rijswijk evenwel vele bezwaren.

In *bestuurlijke zin* heeft de gemeente Rijswijk geen invloed op het beleid van de Haagse stadsmuziekschool. De gemeente Den Haag legt haar eigen accenten in het beleid. De gemeenteraad van Rijswijk kan niet meedenken over de opzet van het muziekonderwijs. De gemeente wordt geconfronteerd met voldoende feiten. Het gaat zelfs zo ver dat de gemeente Rijswijk via de ouders van de kinderen die muziekonderwijs volgen moeten horen dat bepaalde lessen zijn gestopt. De enige vrijheid die de gemeente Rijswijk met betrekking tot het muziekonderwijs heeft, is het opzeggen van de overeenkomst. De overeenkomst met de gemeente Den Haag geldt immers telkens voor twee jaar.

10) *Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen* (Wet gemeenschappelijke regelingen), Tweede kamer, zitting 1980-1981, 16 538, nrs. 1-2.

11) *Wet reorganisatie binnenlands bestuur*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 14 322, nr. 35.

12) *Organisatie binnenlands bestuur*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 944, nrs. 1-2, blz. 11.

13) *Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen* (Wet gemeenschappelijke regelingen), Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16 538, nrs. 10 en 11.

In *financiële* zin is voor Rijswijk de beheersbaarheid van de uitgaven voor het muziekonderwijs gering. De gemeente Den Haag besluit over de hoogte van de leselden, die vergeleken met het landelijk gemiddelde zeer laag zijn. De gemeente Rijswijk krijgt jaarlijks de rekening van het overeengekomen pakket muziekonderwijs gepresenteerd. De financiële onbeheersbaarheid van de uitgaven voor het muziekonderwijs in Rijswijk, alsmede de wens te komen tot een kostenbesparing in deze sector, hebben er toe geleid dat is besloten de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Den Haag op te zeggen. De gemeente Rijswijk probeert het muziekonderwijs vanaf 1985 zelf te gaan verzorgen.

De gemeente Voorburg heeft evenals de gemeente Rijswijk aanvankelijk gebruik gemaakt van de stadsmuziekschool in Den Haag. In 1975 heeft de gemeente Voorburg ten behoeve van het muziekonderwijs aansluiting gezocht bij de Streekmuziekschool Centrum Zuid-Holland, een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Zoetermeer, Bleiswijk, Moerkapelle, Benthuizen en later ook Leidschendam. Toen Voorburg de overstap naar de Streekmuziekschool maakte, leefde bij de Haagse muziekschool de wens een zeker pakket diensten aan Voorburg te blijven leveren om de capaciteit van de muziekschool volledig te benutten.

In *bestuurlijk opzicht* droeg de gemeente Voorburg een stuk autonomie over aan de gemeenschappelijke regeling, waardoor de afzonderlijke invloed van de gemeente op het beleid van de Streekmuziekschool gering werd. De gemeenschappelijke beleidsinvulling heeft veel spanningen tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en het bestuur van de gemeenschappelijke regeling veroorzaakt. De invloed van de samenwerkende gemeenten in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is even groot, doordat elke gemeente evenveel bestuursleden mag benoemen. Dit wordt knellend wanneer niet iedere gemeente evenveel bijdraagt aan de financiering van de streekmuziekschool. Zo wenst de sterk groeiende gemeente Zoetermeer op grond van de grootste afname van diensten van de Streekmuziekschool meer zeggenschap in de gemeenschappelijke regeling.

In *financieel opzicht* zijn er veel problemen met de betreffende gemeenschappelijke regeling. De samenwerkende gemeenten zijn verplicht de uitgaven voor de gemeenschappelijke muziekschool te betalen. De afweging van uitgaven van de muziekschool vindt niet plaats in het kader van de gemeentebegroting, maar bij de voorbereiding en vaststelling van de begroting van de gemeenschappelijke regeling door het bestuur van de regeling. Hierdoor kunnen de uitgaven voor het muziekonderwijs niet zorgvuldig worden afgewogen tegen andere gemeentelijke uitgaven. Een verschil in prioriteitstelling ten aanzien van het muziekonderwijs in de verschillende gemeenten kan tot problemen leiden. Nu er in de samenwerkende gemeenten moet worden bezuinigd, wordt dit verschil duidelijk. Zo wil de gemeente Zoetermeer meer bezuinigen op de Streekmuziekschool dan andere gemeenten. De afspraken over de verdeling van de lasten van de gemeenschappelijke regeling zijn van groot belang om de bijdrage aan de regeling te kunnen beïnvloeden. Bij de financiering van de Streekmuziekschool Centrum Zuid-Holland geschiedt de verde-

ling van de lasten voor de afzonderlijke gemeenten aan de hand van het aantal afgenomen uren muziekonderwijs. Hoewel deze afspraken ertoe leiden dat iedere gemeente betaalt voor de diensten die ze gebruikt, is de totale omvang van de kosten niet beïnvloedbaar voor de gemeenten.

Mede op grond van het gebrek aan bereidheid om de problemen in goede harmonie op te lossen is het gevolg van de problemen met betrekking tot de Streekmuziekschool Centrum Zuid-Holland dat de gemeenschappelijke regeling waarschijnlijk zal worden opgeheven. Iedere gemeente zal dan zelf een oplossing moeten vinden voor het muziekonderwijs.

Uit de voorgaande voorbeelden blijkt dat het tot stand brengen van bovengemeentelijke voorzieningen grote financieel-bestuurlijke problemen bij de afzonderlijke gemeenten kan veroorzaken. Het zijn de gemeenten zelf die de samenwerking aangaan en ze zullen daarom zelf moeten oppassen waartoe ze zich verplichten. De huidige Wet gemeenschappelijke regelingen schept echter niet de voorwaarden voor een doorzichtige en beheersbare intergemeentelijke samenwerking. Vanuit het oogpunt van de organisatie van het binnenlands bestuur kunnen, mede op grond van de ervaringen van de gemeente Voorburg, de volgende knelpunten met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen worden genoemd:

- a. het aangaan van gemeenschappelijke regelingen beperkt de mogelijkheid van de gemeenten om tot een integrale belangenafweging te komen. De samenwerkende gemeenten staan immers een deel van hun autonomie af;
- b. door de gemeenten de vrije hand te geven in het aangaan van gemeenschappelijke regelingen is een onoverzichtelijk geheel van samenwerkingsverbanden ontstaan;
- c. door onduidelijkheid met betrekking tot de samenstelling van het bestuur van het samenwerkingslichaam en door de praktijk van het bestuur om in beslotenheid te vergaderen is van democratische controle op het beleid van het bestuur geen sprake;
- d. het verplichtend karakter van de gemeentelijke uitgaven krachtens een gemeenschappelijke regeling gedaan beperken de financiële ruimte waarover de gemeente vrijelijk kan beschikken. Beslissend voor de mate van flexibiliteit zijn de afspraken over de verdeling van de kosten van de gemeenschappelijke regeling en de duur van de regeling 14);
- e. de vrijwilligheid met betrekking tot het aangaan van gemeenschappelijke regelingen leidt ertoe dat de zwakste schakel de sterkte van een gemeenschappelijke regeling bepaalt.

Het nieuwe ontwerp van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Hoewel reeds aan het eind van de jaren zestig een begin werd gemaakt met een algehele herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen is als gevolg van de reeds geschetste beleidsontwikkeling met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur pas in 1980 het nieuwe ontwerp van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan de Tweede Kamer aangeboden 15). In het kort worden de belangrijkste wijzigingen besproken.

De bestuurlijke en financiële banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers worden strakker aangehaald. Voorgesteld wordt om de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten uit hun midden de leden van het bestuur van het samenwerkingsorgaan te laten aanwijzen. De bestaande wet laat immers in het midden wie de gemeenteraden aanwijzen om zitting te nemen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Naast het benoemingsrecht creëert het wetsvoorstel een informatie- en verantwoordingsplicht van de benoemde vertegenwoordigers jegens de benoemde instantie. Ten behoeve van de financiële informatieverschaffing is in het wetsontwerp een procedure opgenomen die de afzonderlijke gemeenten in staat stelt om van de financiële stukken kennis te nemen en eventuele opmerkingen daarover kenbaar te maken. Ten slotte wordt de openbaarheid van vergaderingen van het bestuur van het samenwerkingsverband dwingend voorgeschreven.

Bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen binnen door het provinciaal bestuur vast te stellen samenwerkingsgebieden moet meer orde scheppen in de samenwerking tussen gemeenten. Het grote aantal gemeenschappelijke regelingen, elk met hun eigen bestuursorganen, vestigingsplaats en territorium, dient te worden gebundeld. De provincies dienen daartoe gebieden aan te wijzen waarbinnen gemeenten met elkaar mogen samenwerken. Hierbij valt men terug op de structuurschets voor de bestuurlijke indeling uit 1974, waarin 44 gebieden werden aangewezen die voor gewestvorming in aanmerking zouden komen 16).

In het wetsontwerp is aanvankelijk gekozen voor een beperking van de toepassingsmogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen op het vlak van coördinatie, planning en sturing ten opzichte van de gemeenten. De „insnoering” van de bevoegdheden van een gemeenschappelijke regeling was in de eerste plaats bedoeld om te voorkomen dat de samenwerkingsgebieden een aparte bestuurslaag zouden gaan vormen. In de tweede plaats was het beleid met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur ten tijde van de indiening van het wetsontwerp gericht op het tot stand brengen van de provincies-nieuwe-stijl, waaraan de coördinerende en plannende taak ten opzichte van de gemeenten werd toegedacht. De insnoering van de bevoegdheden van de gemeenschappelijke regelingen heeft tot veel discussie geleid 17). Het intrekken van het ontwerp van de Wet reorganisatie binnenlands bestuur en daarmee het afzien van het tot stand brengen van de provincies-nieuwe-

14) P. B. Boorsma, J. C. Koning en H. L. Lindenhovius, *Financieel management in gemeenten*, eerste rapport: pilotstudy naar mogelijkheden om het financieel beleid van de gemeenten te verbeteren, CIOB, maart 1983, blz. 63-69.

15) Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen), Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 538, nrs. 1-2.

16) *Structuurschets voor de bestuurlijke indeling*, ministeries van Binnenlandse Zaken en Rijksplannologische Dienst, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974.

17) Zie: Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen), Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16538, nr. 3, blz. 10-15.

stijl heeft geleid tot het laten vallen van de zogenaamde insnoeringsartikel in het wetsontwerp.

De tweede nota van wijziging met betrekking tot de Wet gemeenschappelijke regelingen geeft een uitwerking van de visie die de huidige minister van Binnenlandse Zaken heeft op de aanpak van de regionale problematiek door middel van het verbeteren van de intergemeentelijke samenwerking. Naast het laten vallen van het „insnoeringsartikel” zijn volgende drie wijzigingsvoorstellen van belang.

Ten eerste wordt de mogelijkheid van provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsgebieden geïntroduceerd. Uit de praktijk is gebleken dat maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen de provinciegrenzen niet altijd volgen. Waar de samenhangen structureel van aard zijn, moet intergemeentelijke samenwerking op basis van die samenhang structureel mogelijk worden gemaakt, ook als dat betekent dat een provinciegrens wordt overschreden.

In de tweede plaats wordt aan de provincies een conflictoplossende rol ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerking toegeedeeld. Om impasses in de gemeentelijke samenwerking te doorbreken kunnen de Colleges van Gedeputeerde Staten een gemeenschappelijke regeling opleggen en inhoudelijke beleidsgeschillen ten aanzien van een samenwerkingsverband beslechten.

Ten slotte is aan het wetsontwerp een overgangsrecht toegevoegd. Met het overgangsrecht wordt beoogd binnen een tijdsbestek van 5 jaar te komen tot een aanpassing van de bestaande gemeenschappelijke regelingen aan het regime van de nieuwe wet. Deze bepaling moet de gemeenten in staat stellen om als problematisch ervaren gemeenschappelijke regelingen te wijzigen of op te heffen.

Het wetsontwerp nader beschouwd

Nu de belangrijkste wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn uiteengezet, zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de voorstellen kunnen leiden tot een verbetering van de intergemeentelijke samenwerking.

Het aanhalen van de financieel-bestuurlijke banden tussen een samenwerkingsverband en zijn deelnemers lijkt een noodzakelijke voorwaarde om te voorkomen dat samenwerkingsverbanden ondoorzichtige bestuurseenheden worden. De voorstellen met betrekking tot informatie- en verantwoordingsplicht, de financiële procedures en de openbaarheid van vergaderingen zijn in dit licht positief te waarderen.

Een bundeling van gemeenschappelijke regelingen per samenwerkingsgebied verschaft zowel gemeenten als rijk meer inzicht in een overzicht van het regionaal beleid. Het is niet de bedoeling van het huidige wetsontwerp om de gemeenschappelijke regelingen te integreren. Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt gehoopt op een integratie van gemeenschappelijke regelingen door de gemeenten zelf. Er blijft echter een spanning bestaan tussen het aantrekken van de financieel-bestuurlijke banden tussen de gemeenschappelijke regelingen en de gemeenten enerzijds en de integratie van gemeenschappelijke regelingen anderzijds. Een volledige integratie van gemeenschap-

pelijke regelingen lokt een verzelfstandiging van het samenwerkingsgebied uit, hetgeen niet wenselijk wordt geacht. Beperking van het aantal gemeenschappelijke regelingen door bundeling zou het probleem van een sectorale belangenafweging enigermate opvangen. Van een integrale belangenafweging door de in het samenwerkingsgebied liggende gemeenten kan echter geen sprake zijn, omdat een deel van de autonomie zowel in financieel als bestuurlijk opzicht wordt afgestaan aan het bestuur van het samenwerkingsverband. De voorgestelde procedurele randvoorwaarden lossen dit probleem niet op. De bestuurders van het samenwerkingsorgaan blijven met het probleem zitten dat ze tevens lid zijn van het bestuur van één van de aangesloten gemeenten. Het bestuur van het samenwerkingsorgaan zal zelf moeten beslissen over zijn begroting en niet de afzonderlijke gemeentebesturen.

Bij de bundeling van de gemeenschappelijke regelingen is het niet duidelijk of er slechts sprake mag zijn van één soort samenwerkingsverband. Zo is het voorstelbaar dat bepaalde gemeentelijke taken zich lenen voor samenwerking op kleine schaal (bij voorbeeld het welzijnswerk en de gezondheidszorg) en taken die zich lenen voor samenwerking op grotere schaal (bij voorbeeld werkgelegenheid en openbaar vervoer). Vraag is of de verschillende vormen van samenwerking in elkaar moeten passen of los

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's Gravenhage.

van elkaar moeten kunnen blijven. Bovendien is het niet duidelijk of iedere gemeente in een samenwerkingsgebied moet meewerken aan een gemeenschappelijke regeling wil deze rechtsgeldig kunnen zijn. Het is mogelijk dat een grote gemeente in een samenwerkingsgebied in staat is zelfstandig een bepaalde taak uit te oefenen zonder samenwerking met andere gemeenten. Laat men het zelfstandig opereren van gemeenten op een bepaald terrein toe, dan bestaat het gevaar dat de indeling in samenwerkingsgebieden niet meer dan een fraaie landkaart oplevert.

De ongenoegens ten aanzien van het democratisch gehalte van de gemeenschappelijke regelingen worden niet geheel uit de weg geruimd. Weliswaar kan een gemeenteraadslid als lid van het bestuur van een samenwerkingsorgaan gemakkelijker ter verantwoording worden geroepen, toch kunnen de afzonderlijke gemeentebesturen slechts indirect invloed uitoefenen op het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. De relatie tussen het bestuur van een samenwerkingsorgaan en de bestuurden blijft indirect.

De mogelijkheid voor de Colleges van Gedeputeerde Staten om provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsgebieden vast te stellen sluit aan bij de bestuurlijke en maatschappelijke realiteit. Wel is het van belang dat duidelijk blijft welk provinciaal bestuur waartoe bevoegd is.

Door de Colleges van Gedeputeerde Staten de mogelijkheid te geven problemen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen op te lossen kunnen impasses in de intergemeentelijke samenwerking worden voorkomen. Zoals in het voorgaande is geconstateerd speelt de wil van individuele gemeenten om tot een vruchtbare samenwerking te komen een belangrijke rol in het welslagen van de intergemeentelijke samenwerking. Dit is echter iets wat niet kan worden afgedwongen.

Het voorgestelde overgangsrecht ten slotte maakt het mogelijk dat gemeenten de bestaande gemeenschappelijke regelingen kunnen evalueren en zich desgewenst kunnen verlossen van de als knellend ervaren gemeenschappelijke regelingen. Tot nu toe worden gemeenten dikwijls ervan weerhouden om uit een gemeenschappelijke regeling te treden. Oorzaken hiervan zijn de meestal hoge uittredingskosten en het gevaar de samenwerking met dezelfde gemeenten op andere terreinen te verstoren.

Geconcludeerd kan worden dat het gewijzigde ontwerp van de Wet gemeenschappelijke regelingen de noodzakelijke voorwaarden schept om te komen tot een meer inzichtelijke samenwerking tussen gemeenten. Gewezen is echter op problemen die niet zijn opgelost. De praktijk zal moeten aantonen of de voorgestelde wijzigingen voldoende. Het is derhalve zaak dat de afzonderlijke gemeentebesturen zich alleen verbinden tot een samenwerkingsverband op een zodanige wijze dat zoveel mogelijk invloed kan worden uitgeoefend op de financieel-bestuurlijke gang van zaken van het betreffende samenwerkingsverband.

Tot slot

Het denken in eindmodellen van de organisatie van het binnenlands bestuur lijkt zijn tijd te hebben gehad. Alle mogelijke constructies zijn de afgelopen 15 jaar voorgesteld en besproken. Geen enkel model heeft de eindstreep gehaald. Het inzicht wint veld dat voor de regionale problematiek geen definitieve oplossing bestaat. De regionale problematiek is een cluster van verschillende problemen, dat niet eens en voor altijd door de invoering van één bestuursmodel kan worden opgelost. Elke beleidssector stelt immers zijn eigen eisen aan de bestuurlijke organisatie. Het is derhalve wenselijk dat de bestuurlijke organisatie aan de bestuurlijke eenheden de ruimte laat voor het vinden van specifieke oplossingen voor territoriale problemen binnen bepaalde beleidssectoren. De voorstellen voor de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen maken het mogelijk om functioneel samenhangende regionale voorzieningen onder één samenwerkingsverband te brengen. Er moet echter geen keurslijf worden geschapen waarbinnen alle gemeenschappelijke regelingen moeten worden ondergebracht.

Peter Heij