

Zitting 1981–1982

16 538

Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen)

Nr. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 september 1982

Inhoudsopgave

1. Inleiding.
2. Verhouding tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur.
3. Taakverdeling tussen gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies.
4. Het verbod van plannende, sturende en coördinerende bevoegdheden.
5. De bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen.
6. De opleggingsregeling.
7. De financiële bepalingen.
8. De overgangs- en invoeringsproblematiek.
9. Diversen.
10. Artikelsgewijze opmerkingen.

1. Inleiding

Uit het voorlopig verslag blijkt, dat de hoofdlijnen van het voorliggende ontwerp brede instemming van de Kamer genieten. Die hoofdlijnen zijn:

- de insnoering
- het aanhalen van bestuurlijke en financiële banden
- de bundeling en integratie
- het bevorderen van de openbaarheid en openheid.

Op een aantal belangrijke onderdelen wordt door alle fracties kritiek geleverd. Tevens is sprake van een aantal onduidelijkheden en misverstanden. Ik hoop deze in deze memorie weg te nemen. Tevens zal ik aangeven op welke punten ik in samenhang met de voorstellen ten aanzien van de reorganisatie van het binnenlands bestuur, wijzigingen in het onderhavige wetsontwerp dan wel elders zal aanbrengen. Het gaat om een sterkere werking van de indeling in samenwerkingsgebieden ten opzichte van regionale rijksdiensten (hs 5), een vergroting van de mogelijkheden voor burgers om te participeren in het besturen van een regeling (hs 9), afzwakking van het toezicht op interprovinciale regelingen (hs 9), enkele wijzigingen in de financiële voorschriften (hs 7) en in de invoeringsartikelen 117 en 120 (hs 2 en 8). Ten slotte heb ik in bijlage 3 aangegeven hoe ik mij voorstel de overgangsproblematiek te regelen. Over dit voorstel wordt evenwel nog nader overleg met de diverse betrokken instanties gevoerd.

2. Verhouding tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur

De fracties van P.v.d.A., C.D.A. en D'66 vroegen expliciet om een uiteenzetting over de verhouding tussen de reorganisatie van het binnenlands bestuur en de Wet gemeenschappelijke regelingen en over de zelfstandige betekenis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Uitgangspunt van dit ontwerp blijft de in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur¹ uiteengezette conceptie van drie volwaardige bestuurslagen Rijk, provincies en gemeenten.

Vrijwel algemeen wordt door de fracties het uitgangspunt aanvaard, dat een vierde bestuurslaag ongewenst is en dat ontwikkelingen in die richting de pas moet worden afgesneden. Het onderhavige wetsontwerp reikt een aantal middelen aan om dat te realiseren: de insnoering, het aanhalen van bestuurlijke en financiële banden, afschaffen van directe financiering van samenwerkingsverbanden. Deze middelen zijn elk op zich noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken.

Tegelijkertijd onderken ik de behoefte aan planning en coördinatie en in voorkomende gevallen ook aan sturing op regionaal niveau. Het ontnemen van deze bevoegdheden aan samenwerkingsverbanden betekent dan ook dat ik tegelijkertijd deze bevoegdheden toeken aan provincies nieuwe stijl. Deze acht ik in beginsel het meest geschikt en aangewezen om in deze behoefte te voorzien, zo heb ik uiteengezet in de nota naar aanleiding van het eindverslag (hoofdstuk 4, paragraaf 1.1).

Het afwijzen ten principale van de provincie nieuwe stijl brengt met zich mee dat ontwikkelingen in de richting van een vierde bestuurslaag onvoldoende kunnen worden afgeweerd.

Met het voorgaande is de belangrijkste samenhang aangegeven tussen het voorliggende wetsontwerp en de voorstellen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur. Het wetsontwerp gemeenschappelijke regelingen heeft, los daarvan, ook een zelfstandige betekenis. Dat blijkt uit de voorstellen betreffende bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen die ertoe strekken de overzichtelijkheid van regionale bestuurlijke activiteiten te vergroten, uit de voorstellen betreffende openbaarheid, de registratieplicht en het aanhalen van bestuurlijke en financiële banden. Dit laatste leidt tot een betere afweging en afstemming van activiteiten op gemeentelijk niveau. Het verbetert ook de controle die gemeenten over het samenwerkingsverband kunnen uitoefenen. De zelfstandigheid van deze elementen wil zeggen dat het ontstaan van provincies nieuwe stijl geen noodzakelijke voorwaarde is om ze te realiseren.

De in het voorgaande beschreven samenhang tussen Rbb en WGR op het punt van de insnoering brengt met zich mee, dat de insnoering naar mijn mening alleen daar zinvol kan worden voorgeschreven, waar een provincie nieuwe stijl tot stand is gekomen, die de plannende, coördinerende en sturende taken van het samenwerkingsverband kan overnemen.

Een en ander brengt mij tot de volgende toekomstschets.

Samenwerkingsverbanden die gelegen zijn in provincies die territoriaal vrijwel ongewijzigd zullen veranderen in provincies nieuwe stijl of de gebieden die binnen afzienbare tijd provincie nieuwe stijl worden, zullen worden ingesnoerd en ook overigens moeten voldoen aan de eisen bij of krachtens deze wet gesteld. In deze categorie vallen samenwerkingsverbanden gelegen in de huidige provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland, Utrecht, Limburg en in de aanstonds te vormen provincies Midden-Holland, Zuid-Holland, Salland en de IJsselmeerpolders.

Samenwerkingsverbanden die gelegen zijn in de provincies «oude stijl» (Noord-Brabant, Noord-Holland, Gelderland) zullen voorlopig voor een periode van 3 jaar (zie het gewijzigde artikel 120 in de nota van wijzigingen, onderdeel A) de bevoegdheid behouden om te plannen, coördineren en

¹ Hierna te noemen de nota naar aanleiding van het eindverslag.

sturen, omdat hier geen provincie nieuwe stijl bestaat die deze taken kan overnemen. Voor het overige zullen deze samenwerkingsverbanden wel moeten voldoen aan de eisen bij of krachtens deze wet gesteld. Voor de realisering daarvan is immers, zoals in het voorgaande is uiteengezet, de totstandkoming van een provincie nieuwe stijl geen noodzakelijke voorwaarde. In deze categorie vallen samenwerkingsverbanden, gelegen in het niet door de eerste categorie bestreken deel van Nederland. Op basis van het bovenstaande zal ook de Agglomeratie Eindhoven die op een eigen, wettelijke regeling is gebaseerd, haar activiteiten kunnen voortzetten.

Een derde categorie samenwerkingsverbanden ten slotte wordt gevormd door die gewesten die zijn te beschouwen als voorloper van een provincie nieuwe stijl. De leden van de P.v.d.A. hebben naar ons oordeel terecht uitgesproken dat deze niet moeten worden teruggebracht tot hulpstukken in de sfeer van verlengd lokaal bestuur. Ik onderschrijf deze opvatting. Het zou immers ongewenst zijn dat deze gewesten tweemaal achtereenvolgend ingrijpend van structuur moeten veranderen. Ik zou daarom willen voorstellen dat deze gewesten tot het moment waarop zij provincie nieuwe stijl worden geregeerd blijven door de bepalingen van de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen. In deze categorie valt het gewest Twente.

Ik acht deze laatste overgangsmaatregel echter alleen dan reëel, indien binnen afzienbare tijd die overgang naar provincie nieuwe stijl kan worden gerealiseerd. Naarmate dit immers langer duurt is een uitzonderingspositie voor deze gewesten steeds minder te rechtvaardigen.

Ik ben voornemens de gewesten die behoren tot de tweede en tot de derde categorie op te nemen in een algemene maatregel van bestuur die elke drie jaar wordt bijgesteld (zie het gewijzigde artikel 120 in de nota van wijzigingen, onderdeel A). Op deze wijze zal periodiek worden geëvalueerd in hoeverre de uitzonderingsposities gerechtvaardigd en wenselijk zijn in het licht van de situatie die dan ontstaan is.

Het bovenstaande brengt met zich mee, dat er in ieder geval tijdelijk een zekere differentiatie zal ontstaan naar provincies oude en nieuwe stijl en samenwerkingsverbanden oude en nieuwe stijl. Voor een uitvoeriger uiteenzetting over differentiatie verwijzen wij naar de nota naar aanleiding van het eindverslag.

Voor wat betreft de Bijdragenregeling Pregewesten 1981 ben ik van oordeel dat deze voor zowel de eerste als de tweede categorie in beginsel dient te worden beëindigd. Immers, het bijdragen in de kosten van pregewesten die activiteiten verrichten die naar mijn oordeel eigenlijk door de provincie dienen te worden verricht, is onjuist. Ik wil in laatstbedoelde provincies de mogelijkheid voor pregewesten om te plannen, coördineren en sturen niet uitsluiten zolang er nog geen provincie nieuwe stijl is tot stand gekomen die deze taken kan overnemen. Ik ben van oordeel, dat men dan zelf de kosten daarvan dient te dragen, niet alleen juist om het gevaar voor het ontstaan van een vierde bestuurslaag te verminderen, waarop kamerbreed wordt aangedrongen, maar ook omdat deze pregewesten in hun huidige vorm en samenstelling niet beschouwd kunnen worden als voorlopers van een provincie nieuwe stijl. Bij gewesten die wel kunnen worden beschouwd als voorlopers van provincies nieuwe stijl doet zich dit gevaar niet voor. Bovendien vergemakkelijken zij de uitvoering van de provinciale herindeling in hun gebied. Een bijdrage van het Rijk voor deze categorie is dus niet alleen passend maar ook in het belang van het rijksbeleid. In bijlage 4 heb ik opgenomen op welke ik de Bijdragenregeling Pregewesten 1981 zal afbouwen.

Door de leden van de P.v.d.A. is opgemerkt dat het ontwerp op twee gedachten zou hinken: het wil de regionale problematiek oplossen door de vorming van provincies nieuwe stijl en door hulpstructuren met de naam verlengd lokaal bestuur. Deze gedachten sluiten elkaar evenwel niet uit maar vullen elkaar aan. Ook wanneer provincies nieuwe stijl tot stand zijn

gekomen, zal behoefte blijven bestaan aan vormen van samenwerking tussen gemeenten. Indien deze samenwerking geen structurele vormen aanneemt en ook overigens voldoet aan eisen die bij of krachtens deze wet worden gesteld, kan hiertegen geen fundamenteel bezwaar worden ingebracht.

De leden van de V.V.D. waren van mening dat het ontwerp stoelt op een enigszins achterhaalde conceptie van forse uitbreiding van het aantal provincies hetgeen, aldus deze leden, door de Kamer is afgewezen. De leden van D'66 veronderstellen, dat uitgegaan wordt van 13 à 14 provincies.

Tot op heden heeft de Kamer naar mijn oordeel een duidelijke uitspraak omtrent het wenselijke aantal provincies niet gedaan. Terecht naar mijn oordeel. De discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur dient niet te worden beheerst door het vaststellen van het exacte aantal toekomstige provincies. Mijn beleid is erop gericht, het aantal provincies voorshands alleen uit te breiden, waar de ontwikkelingen het meest in deze richting zijn voortgeschreden en waar de behoefte het duidelijkst aanwezig is, door splitsing van Zuid-Holland. Te denken valt eveneens aan de splitsing van Overijssel en de vorming van een polderprovincie. Het is aan een volgend kabinet eventueel te beslissen over verdere provinciale herindeling. Voor een uitvoeriger uiteenzetting zij verwezen naar de nota naar aanleiding van het eindverslag. Overigens zij opgemerkt dat een sanering van de regionale bestuurlijke activiteiten, met name die tussen gemeenten, allerwegen als noodzakelijk wordt beoordeeld. Ten slotte wordt een verdere versterking van deze regionale activiteiten tot een vierde bestuurslaag, zo blijkt ook nu weer, door de Kamer onwenselijk geacht.

3. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden enerzijds en provincies anderzijds

De leden van de P.v.d.A. stelden op blz. 7 van het voorlopig verslag de taakverdeling tussen bestuurslagen aan de orde. In antwoord daarop zet ik in het kort mijn visie uiteen, voor zover hier van belang. Ik ga uitgebreider in op de taakverdeling tussen bestuurslagen in de nota naar aanleiding van het eindverslag.

De reorganisatie van het binnenlands bestuur houdt onder meer een herverdeling van taken en bevoegdheden in over de bestuurslagen. Voor het regionale niveau betekent dit dat een herverdeling bewerkstelligd wordt van taken en bevoegdheden die tot dusverre structureel door toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden uitgeoefend. Die structurele toepassing acht ik ongewenst om redenen die in de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp en in de nota naar aanleiding van het eindverslag uitvoerig zijn uiteengezet. Het voorgaande brengt met zich mee dat planning, coördinatie en sturing ten opzichte van de gemeenten worden overgeheveld naar provincies nieuwe stijl. Een aantal andere taken en bevoegdheden, neergelegd in de positieve lijst, behoren tot het zorggebied van de provincies nieuwe stijl, die overigens zelf bepalen of en in hoeverre zij deze taken ter hand nemen, uiteraard voor zover de wetgeving hun daartoe de vrijheid laat.

De leden van het C.D.A. vroegen om een overzicht van in oorsprong veelal gemeentelijke taken die als het ware zijn komen te zweven tussen gemeenten en provincies. Dit overzicht is gegeven in bijlage 1. Met nadruk zij erop gewezen, dat het voorkomen van een taak op deze lijst geenszins betekent, dat deze taak niet door de gemeenten zou moeten blijven behartigd. Het betekent niet meer, maar ook niet minder dan dat ongeveer de helft van het aantal gemeenten bij de betreffende taak samenwerkt en het aantal regelingen zich tussen ± 20 en ± 100 beweegt. Voorts is toegevoegd een overzicht van andere bestuurlijke activiteiten van belangrijke gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten deelnemen.

4. Het verbod van plannende, sturende en coördinerende bevoegdheid

Het in artikel 23 opgenomen verbod van plannende, coördinerende en sturende bevoegdheden heeft tot veel opmerkingen in het voorlopig verslag aanleiding gegeven.

De leden van de P.v.d.A. onderschreven het verbod van sturing. Zij achtten evenwel het uitoefenen van een overheidstaak niet goed mogelijk zonder planning en het uitoefenen van meer dan één taak niet zonder onderlinge coördinatie. Bovendien betwijfelden zij of het wenselijk en noodzakelijk is coördinatie te verbieden indien en voor zover dat niet strijdig is met taken en bevoegdheden van provincies nieuwe stijl en indien het vrijwillig gebeurt. Deze leden verzochten ook in te gaan op het VNG-advies ter zake. In dit advies wordt voorgesteld ofwel artikel 23 te schrappen ofwel zodanig te wijzigen dat de wet slechts tegengaat dat een gemeenschappelijke regeling een algemene bepaling bevat, op grond waarvan een samenwerkingsverband kan ingrijpen in het beleid van de deelnemende gemeenten. De leden van het C.D.A. waren van mening dat planning, coördinatie en sturing tot het wezen van samenwerking behoren. De leden van D'66 zetten zich af tegen een dogmatische benadering dat de provincie nieuwe stijl het enige lichaam is dat regionale taken mag behartigen te meer daar, aldus deze leden, wordt uitgegaan van 13 à 14 provincies.

In antwoord op deze opmerkingen wil ik voorop stellen dat het niet mijn bedoeling is dat het samenwerkingsverband elke zelfstandige uitoefening van plannende en coördinerende bevoegdheden wordt ontnomen. Het staat voor mij vast dat goed bestuur met zich meebrengt dat het samenwerkingsverband zijn eigen activiteiten kan plannen en coördineren. Voorbeelden hiervan zijn: het opstellen van een meerjarenraming, een personeelsplanning, een investeringsplanning. Deze instrumenten kunnen de deelnemers een beter inzicht verschaffen in het toekomstige beleid van het samenwerkingsverband. Ik heb de stellige indruk dat dit door de Kamer wordt onderschreven. Het centrale probleem betreft naar mijn oordeel de vraag of het samenwerkingsverband ook ten opzichte van de deelnemende gemeenten mag plannen, coördineren en sturen. Met nadruk zij daarbij gewezen op de woorden «ten opzichte van»; een buiten de gemeente(n) staand lichaam zou de bevoegdheid hebben het beleid van die gemeente(n) te beïnvloeden.

Ik zou mijn opvatting daaromtrent willen uiteenzetten aan de hand van een denkbeeldige schaal. Aan de ene kant van deze schaal bevindt zich de lichtste vorm van planning en coördinatie (van sturing is hier geen sprake); het voeren van overleg. Elke overlegpartner kan op grond van het besprokene tot eigen conclusies en besluiten komen. Het samenwerkingsverband als zodanig treedt niet coördinerend etc. op ten opzichte van de deelnemers. Besluitvorming vindt plaats in de boezem van de deelnemende gemeenten.

Het verbod van artikel 23 nu verzet zich niet tegen deze lichte vorm van planning en coördinatie. Ik acht het een goede zaak, dat gemeenten met elkaar overleggen om tot onderlinge afstemming van beleid te komen, zeker wanneer daarmee ingrijpen van bovenaf kan worden voorkomen. Ongeveer middenop deze denkbeeldige schaal bevindt zich de planning en coördinatie ten opzichte van deelnemende gemeenten, zonder sturingselementen. Reeds eerder is in de memorie van toelichting uiteengezet, dat zonder een aanzienlijke beperking in de toepassingsmogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet valt te ontkomen aan een vierde bestuurslaag op regionale schaal. Wanneer deze planning en coördinatie ongemoeid zou worden gelaten, zou naar onze opvatting nauwelijks iets aan de huidige situatie veranderen, waarin immers planning en coördinatie zonder dat van sturende bevoegdheden gebruik is of wordt gemaakt een veelvuldig voorkomende situatie is. Een werkelijk effectieve reorganisatie van het binnenlands bestuur brengt naar mijn opvatting met zich mee dat deze vorm van planning en coördinatie aan de samenwerkingsverbanden wordt ontzegd. Hiermee wordt tevens voorkomen dat ten opzichte van de

¹ gemeenten onduidelijk is wie tot planning en coördinatie op regionale schaal bevoegd is. In mijn optiek zijn dat de provincies nieuwe stijl, met uitsluiting van de samenwerkingsverbanden.

Het derde model op mijn denkbeeldige schaal is de planning en coördinatie ten opzichte van de deelnemende gemeenten met sturingsmogelijkheden. Het verschil met het zojuist besproken model is hierbij gelegen in het feit dat het samenwerkingsverband zonedig sturend kan optreden jegens de deelnemende gemeenten. Deze figuur acht ik en naar ik heb begrepen het merendeel van de Kamer en ook de VNG ongewenst.

Uit het voorgaande vloeit voort, dat ik de door het C.D.A. geciteerde opvatting van GS Gelderland niet kan onderschrijven. Intussen zou ik niet durven ontkennen dat ook dit, hier door mij bestreden bestuursmodel een oplossing van de bestuurlijke problematiek zou kunnen inhouden. Ik meen evenwel met des te meer kracht daartegen stelling te kunnen nemen, nu de Kamer zich bij gelegenheid van haar reactie op de ontwerp-Gewestwet (kamerstukken 11 246) en ook bij verschillende latere gelegenheden zo onomwonden tegen het inslaan van deze weg heeft verklaard. Daarom ook wil ik in mijn thans gekozen benadering niet de mogelijkheid openen om langs sluipwegen alsnog dit afgewezen bestuursmodel van vier lagen ingang te doen vinden c.q. te laten voortbestaan. Zou de Kamer dit hier afgewezen model alsnog in meerderheid aanhangen, dan vereist dit een ander soort wetgeving dan ik thans in het bijzonder in artikel 23 c.a. voorstel. Wijziging van de voorliggende wetsvoorstellen met als doel deze alternatieve weg (ook) mogelijk te maken, wijs ik af omdat dit de bestuurlijke onduidelijkheid slechts zou vergroten en zou kunnen lijken op het ontlopen van politieke keuzen.

In antwoord op de opmerking van de V.V.D. merk ik op dat de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van een bevoegdheid niet noodzakelijkerwijs met zich meebrengt dat planning, coördinatie en sturing ten aanzien van een bevoegdheid in een gemeenschappelijke regeling mogen worden ondergebracht. Het gaat immers in dit laatste geval om planning, coördinatie en sturing ook ten aanzien van anderen, en dit is geen oorspronkelijke bevoegdheid.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen, naar aanleiding van een passage op blz. 22 van de memorie van toelichting, of aangenomen moet worden dat gemeenschappelijke regelingen waarin coördinerende, plannende en sturende bevoegdheden ten opzichte van de gemeenten zijn opgenomen, in strijd met artikel 1.4 van de komende Grondwet.

In de bedoelde passage van de memorie van toelichting hebben mijn ambtsvoorgangers op beknopte wijze uiteengezet waarom de besturen van openbare lichamen, ingesteld op basis van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen, niet zijn op te vatten als algemeen vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 1.4 van de nieuwe Grondwet. Een uitvoeriger uiteenzetting over dit vraagstuk hebben mijn ambtsvoorgangers overigens gegeven in de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer betreffende de grondwetsherzieningsontwerpen waarin de klassieke en sociale grondrechten zijn opgenomen². Ik onderschrijf deze uiteenzettingen.

In deze visie is artikel 1.4 niet van toepassing op de samenwerkingsverbanden die zijn gebaseerd op de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze samenwerkingsverbanden zullen immers het karakter hebben van verlengd lokaal c.q. provinciaal bestuur en zullen derhalve niet vergelijkbaar zijn met de vanouds bekende vertegenwoordigende lichamen, te weten de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden. In de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde passage op blz. 22 van de memorie van toelichting werden twee belangrijke punten genoemd die nader het verschil in positie aanduiden tussen de vanouds bekende algemeen vertegenwoordigende organen en de besturen van de op de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen gebaseerde samenwerkingsverbanden. In de eerste plaats kunnen de samenwerkingsverbanden geen coördinerende, sturende en plannende bevoegdheden uitoefenen ten

² Bijlagen Handelingen Eerste Kamer, 13873, nr. 96a, blz. 6-9.

opzichte van de gemeenten. In de tweede plaats worden de bestuurlijke en financiële banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten strakker aangehaald. Hierdoor wordt tegengegaan dat deze samenwerkingsverbanden zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige openbare lichamen.

Overigens wijs ik erop dat het toekennen van coördinerende, sturende en plannende bevoegdheden aan dergelijke samenwerkingsverbanden niet tot gevolg zou hebben dat zij zonder meer beschouwd zouden moeten worden als algemeen vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 1.4 van de nieuwe Grondwet. Daarvan zou slechts sprake zijn indien deze samenwerkingsverbanden voor wat betreft de omvang en de zwaarte van hun takenpakket en de daaraan verbonden bevoegdheden vergelijkbaar zouden zijn met provincies en gemeenten.

De leden van het C.D.A. vroegen zich af op welke activiteiten werd gedoeld in de zin op blz. 11 van de memorie van toelichting dat de planning van het samenwerkingsverband zich ook kan richten op de activiteiten van het particulier initiatief voor zover daaraan een wettelijke regeling ten grondslag ligt. Het antwoord hierop luidt, dat gedoeld wordt op de activiteiten zoals die worden bestreken door het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn of door het ontwerp Wet voorzieningen gezondheidszorg. Deze activiteiten, die dus geen planning ten opzichte van de deelnemende gemeenten inhouden, maar ten opzichte van «het particulier initiatief», «de maatschappij», blijven krachtens dit ontwerp mogelijk.

Na deze beschouwingen over inhoud en strekking van de insnoering kom ik aan andere opmerkingen die in dit kader zijn gemaakt.

De leden van het C.D.A. vroegen om een verduidelijking van het bezwaar van meer principiële aard tegen coördinatie, sturing en planning door samenwerkingsverbanden ten opzichte van deelnemende gemeenten. Is dit, zo vroegen zij, de belangrijkste motor achter de verzelfstandiging in de richting van een vierde bestuurslaag? Om welke gewesten en hoeveel gaat het hier dan? Ook vroegen zij of het verbod van artikel 23 de enige manier is om dit bezwaar te ondervangen. Ten slotte meenden zij dat zowel het ruime takenpakket als het gebrekkige contact oorzaak waren van het streven naar verzelfstandiging.

De leden van D'66 vroegen in dit verband of afzwakking van het verbod van planning, coördinatie en sturing leidt tot een zodanige wijziging van het karakter van het samenwerkingsverband, dat dit het karakter van vierde bestuurslaag krijgt en of er een verband bestaat tussen het aanhalen der banden en het afzwakken van het verbod.

Ik meen dat de bevoegdheid tot planning en coördinatie een zeer belangrijke factor is bij de ontwikkeling in de richting van een vierde bestuurslaag. Hieruit vloeit immers voort een druk naar rechtstreekse verkiezingen en naar (steeds meer) geldmiddelen om het eigen beleid «waar te kunnen maken» en ook naar een uitgebreid ambtelijk apparaat. Andere middelen om dit te ondervangen, zoals het aanhalen van de banden met de gemeente, hebben wel enige invloed maar zijn op zich zelf niet voldoende.

Genoemde ontwikkeling heeft zich voorgedaan in bij voorbeeld Agglomeratie Eindhoven, in Rijnmond en bij het gewest Twente, alsmede bij andere samenwerkingsverbanden, zoals 's-Gravenhage.

Andere belangrijke factoren bij de ontwikkeling naar een vierde bestuurslaag zijn de zwakke banden tussen samenwerkingsverband en deelnemers, de veelal ruime omschrijving van het takenpakket en de directe financiering. Er heeft een voortdurende wisselwerking tussen al deze factoren plaatsgevonden waarbij het relatieve gewicht van de verzelfstandigingsfactoren naar onze mening niet in alle gevallen gelijk is geweest.

De vragenderwijs opgeworpen stelling van de leden van het C.D.A. dat zowel het nieuwe (bedoeld zal zijn: ruime) takenpakket als het gebrekkige contact tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten beide

oorzaak zijn geweest van de verzelfstandiging onderschrijf ik, gezien het bovenstaande, slechts gedeeltelijk: er hebben meer factoren meegespeeld die niet overal van gelijk gewicht waren.

De leden van het C.D.A. vroegen zich verder af of de weerzin tegen planning, sturing en coördinatie bij de gemeenten niet evenzeer blijft bestaan als de provincie dat doet.

Het lijkt mij duidelijk en het blijkt ook uit onderzoek («Gewesten onderweg») dat indien de provincie deze bevoegdheid uitoefent de bezwaren sterk verminderen. De provincie bezit immers een veel sterker democratische legitimatie dan de samenwerkingsverbanden en zal zich uit hoofde van haar positie en de toch wat grotere afstand tot de gemeenten in het algemeen meer beperken tot hoofdlijnen en onnodige detaillering achterwege laten.

De leden van het C.D.A. vroegen voorts om een verduidelijking van de stelling op blz. 13 van de memorie van toelichting dat de noodzaak, waar het voorontwerp nog wel van uitging, om planning, coördinatie en sturing toe te laten als er in verband met de provinciale schaal overwegend bezwaar tegen bestaat dat het provinciaal bestuur die taken uitoefent, niet meer aanwezig is.

In antwoord hierop kan in meedelen dat het in mijn bedoeling ligt zoveel mogelijk tot een zodanige provinciale indeling te komen, dat planning, coördinatie en sturing zonder bezwaren wat de schaal betreft door de provincie nieuwe stijl uitgeoefend kan worden.

Ik meen dat bij de totstandkoming van een provincie nieuwe stijl voldoende kan worden voorzien in de behoefte aan regionale planning, coördinatie en sturing. Voor zover daarnaast nog behoefte blijkt te bestaan aan afstemming van beleid bieden lichte overlegstructuren, zoals ik die aan het begin van dit hoofdstuk heb omschreven als het eerste model op een denkbeeldige schaal, voldoende mogelijkheden.

Aan het voorgaande kan nog worden toegevoegd, en dit in antwoord op een vraag van de leden van de V.V.D., dat er een duidelijk verband bestaat tussen de insnoering en de plaats van provincies nieuwe stijl. Voor een uiteenzetting ter zake verwijs ik naar hoofdstuk 2.

De leden van het C.D.A. vroegen om een verduidelijking van de zin dat gemeenschappelijke regelingen in het algemeen al hinderpaal zijn voor samenhangend beleid. Ik geef de volgende verduidelijking. Taken die via een gemeenschappelijke regeling worden behartigd verhinderen een samenhangend beleid met een deugdelijke prioriteitstelling door de gemeentebesturen. Het feit dat uitgaven van samenwerkingsverband verplichte uitgaven voor de deelnemende gemeenten zijn, leidt gemakkelijk tot kostenverhoging (optimaliseringsstreven) binnen een sector of facet. Het belemmert een goede afweging ten opzichte van andere sectoren c.q. belangen. Hetzelfde geldt voor de afstemming van beleidsonderdelen op elkaar. Samenvattend: taakbehartiging via gemeenschappelijke regeling leidt in principe snel tot een bescherming van de eigen toko.

De leden van het C.D.A. vroegen ook om een schatting van de Regering omstrent de toekomstige behoefte van gemeenten aan een integratiekader en coördinatiekader van het eigen beleid. Die behoefte zal naar mijn mening ook bij een volledige verdeling van het land in provincies nieuwe stijl blijven bestaan. Het is dan ook belangrijk dat de gemeenten betrokken zijn bij de voorbereiding van de provinciale planning. Daarnaast laat het onderhavige ontwerp in verband hiermee ruimte voor samenwerking via lichte overlegstructuren, zoals in het voorgaande reeds is beschreven.

De leden van D'66 vroegen of in de toekomst onder omstandigheden rechtstreekse verkiezingen voor samenwerkingsverbanden denkbaar zijn (bij voorbeeld als stagnatie optreedt bij provinciale herindeling en provinciale overheden de hun toegedachte taken niet aankunnen). Iets dergelijks zou in de toekomst zeer denkbaar zijn, namelijk wanneer de provinciale herindeling

stagneert of essentiële elementen uit het onderhavige wetsontwerp of daarmee samenhangende onderdelen uit het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur stagneren. Zoiets zou de druk naar rechtstreekse verkiezingen duidelijk veel groter maken omdat er dan geen effectief halt kan worden toegeroepen aan ontwikkelingen in de richting van een vierde bestuurslaag.

Ten slotte vroegen de leden van D'66 en ook van het C.D.A. of de vaagheid van het verbod van artikel 23 niet leidt tot grote marges voor de provincies.

Op de eerste plaats wijs ik erop dat het verbod niet vaag is, zoals uit het begin van dit hoofdstuk blijkt. Vervolgens wijs ik erop dat de bevoegdheid van de provincie begrensd is. In de nota naar aanleiding van het eindverslag³ is uiteengezet, dat de gemeenten krachtens artikel 79a niet alleen bij de totstandkoming van het provinciaal beleidsplan, maar ook alvorens richtlijnen of aanwijzingen worden gegeven in staat worden gesteld hun belangen naar voren te brengen. Voorts is een duidelijke en stringente koppeling gelegd tussen de richtlijnen en aanwijzingen en het beleidsplan. Dit bewerkstelligt, zoals in eerder genoemde nota reeds is uiteengezet, dat de provincie slechts op basis van een planmatige afweging, en dus niet op ad hoc-basis, in overleg met de betrokken gemeente(n) ingrijpende bevoegdheden kan uitoefenen.

5. De bundeling en integratie

Een belangrijke doelstelling van het onderhavige wetsontwerp blijft naast het tegengaan van verzelfstandiging van samenwerkingsverbanden het orde scheppen in de chaos van gemeenschappelijke regelingen. Deze gemeenschappelijke regelingen vormen een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke activiteiten van de overheid op regionaal niveau. Deze doelstelling wordt blijkens het voorlopig verslag algemeen onderschreven. Ik wil hierbij nog eens benadrukken dat ik evenals mijn ambtsvoorgangers de bundelings- en integratie-operatie ook voorsta ten aanzien van regelingen die zijn getroffen krachtens bijzondere wet.

Zoals uit de bijlagen 1 en 2 blijkt, leveren de gemeenschappelijke regelingen een belangrijk aandeel in het totaal van activiteiten die op regionaal niveau door de overheid worden ontwikkeld. Zij zijn echter niet de enige oorzaak van de ondoorzichtigheid, oncontroleerbaarheid en verkokering die de activiteiten van de overheid op regionaal niveau kenmerken. Een ander zeer belangrijke groep activiteiten wordt ontwikkeld door de gedeconcentreerde rijksdiensten (zie voor overzicht bijlage 1 onder nr. 2). Mijn beleid ten aanzien van deze diensten is tweesporig. Op de eerste plaats streef ik ernaar deze diensten qua taakbehartiging terug te dringen c.q. te decentraliseren voor zover mogelijk naar provincies en gemeenten. Dit geschiedt in het kader van het wetsontwerp RBB en het decentralisatieplan. Op de tweede plaats wil ik de resterende diensten zoveel mogelijk ordenen en laten aansluiten bij de voor gemeenschappelijke regelingen ingestelde samenwerkingsgebieden. Met dit laatste bedoel ik dat de rayonindeling van deze diensten ofwel zou moeten samenvallen met de indeling in provincies nieuwe stijl, ofwel met de samenwerkingsgebieden waarbij ook een combinatie van beide mogelijk is.

Een dergelijke ordening en afstemming van de activiteiten van de rijksverheid met die van de lagere overheden is een noodzakelijke voorwaarde voor het werkelijk beheersbaar, democratisch controleerbaar en overzichtelijk maken van de activiteiten die op regionaal niveau plaatsvinden. Een dergelijke bundeling van activiteiten is in onze optiek ook noodzakelijk om de sterke verkokering die deze diensten thans kenmerkt tegen te gaan. Zij is gerechtvaardigd omdat ook van de rayonindeling van deze diensten gezegd kan worden, dat zij niet altijd op even rationele grondslag is tot stand gekomen.

³ Hoofdstuk 3, paragraaf 1.

Deze aanvulling ten opzichte van het tot dusverre gevoerde beleid brengt een aantal wijzigingen met zich mee. Uiteraard is van belang dat de betrokken ministers een duidelijke inbreng hebben bij de totstandkoming van de samenwerkingsindeling. Wij menen dat deze positie voldoende in het tweede lid van artikel 2 van het huidige ontwerp tot uitdrukking komt.

Voorts brengt de aanvulling met zich mee, dat sterker dan tot dusverre tot uitdrukking moet worden gebracht dat de indeling in samenwerkingsgebieden ook richtinggevend is voor de rayonindeling van rijksdiensten en rijksinspecties die in de regio werkzaam zijn. Wij hebben er daarbij oog voor, dat in uitzonderingsgevallen een afwijkende indeling gerechtvaardigd kan zijn, net zoals wij dat ook voor de gemeenschappelijke regelingen niet geheel uitsluiten.

De indeling in samenwerkingsgebieden heeft tot diverse vragen aanleiding gegeven. De leden van de P.v.d.A. vroegen om een indicatieve structuurschets van de samenwerkingsgebieden.

Naar mijn mening is het op de eerste plaats de bevoegdheid van de provinciale besturen om te komen tot een indeling in samenwerkingsgebieden. Ik acht het dan ook ongewenst reeds in dit stadium de discussie hierover in een bepaalde richting te sturen. Een structuurschets, hoe indicatief ook, zou naar mijn mening licht als een sturingsinstrument worden opgevat. Het is evenwel niet zo, dat de provincies hierdoor gedwongen zouden worden in een blanco situatie te starten. Er zijn in het verleden immers een aantal waardevolle onderzoeken uitgevoerd naar bestuurlijke samenhangen, die als uitgangspunt zouden kunnen dienen voor de discussie. Een voorbeeld is de in 1974 uitgebrachte concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling. Ook in lagere jaren zijn er evenwel diverse, waaronder provinciale, studies ter zake verricht.

Door de leden van het C.D.A. is gevraagd naar de eisen die zullen worden neergelegd in de algemene maatregel van bestuur ingevolge het zevende lid van artikel 2, betrekking hebbende op de indeling in samenwerkingsgebieden. Die eisen zullen enerzijds betrekking hebben op de te volgen procedure en anderzijds op de samenwerkingsgebieden zelf.

Wat het eerste betreft gaan mijn gedachten uit naar een indeling van de procedure in een indicatieve fase waarin de gegevens worden verzameld door de provincie en een normatieve fase, waarin de verzamelde gegevens worden getoetst aan de te verwachten en gewenste ontwikkelingen. Hierbij wordt elke betrokken bestuurslaag in de gelegenheid gesteld zijn visie op het geheel te geven. De ministers, onder wie de betrokken rijksdiensten ressorteren, worden hierbij in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de adviezen der gemeenten, en omgekeerd. De indeling wordt uiteindelijk vastgesteld door provinciale staten, waarbij duidelijk aangegeven moet worden wat het resultaat is van de consultatie van de andere betrokken bestuurslagen en waar en waarom van afwijkende adviezen is afgeweken.

Wat de samenwerkingsgebieden zelf betreft ben ik, gelet op de centrale plaats die de maatschappelijke samenhangen op regionaal niveau in mijn conceptie innemen, voornemens de criteria zoals die ten grondslag hebben gelegen aan de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling van Nederland uit 1974 in grote lijnen in de algemene maatregel van bestuur over te nemen. Deze criteria hebben betrekking op samenhangen in wonen (woningmarktgebieden), werken (arbeidsmarkten), verzorgende taken (sociale en culturele dienstverlening, verzorgingsgebieden van gezondheids- en onderwijsinstellingen en schoolbegeleidingsdiensten e.d.), recreatie, verkeer en vervoer. De criteria ten aanzien hiervan moeten waarborgen, dat men de bestaande maatschappelijke samenhangen op dezelfde wijze en met dezelfde basisgegevens kwantificeert. Dit bevordert dat men bij de indeling in samenwerkingsgebieden van ongeveer dezelfde en onderling vergelijkbare uitgangspunten uitgaat. Vervolgens wil ik spelregels formuleren die waarborgen dat men op ongeveer identieke wijze de bestaande samenhangen toetst aan de te verwachten en gewenste ontwikkelingen op elk van de genoemde gebieden.

Een en ander wil ik in overleg met de andere betrokken ministers en met de provinciebesturen nader invullen. Het is zeker niet mijn bedoeling om via de achterdeur van de criteria in wezen zelf de indeling vast te stellen.

De leden van het C.D.A. vroegen of het overleg over de indeling, bedoeld in artikel 2, niet met meer waarborgen omkleed zou moeten worden.

Naar mijn mening bevat het ontwerp voldoende waarborgen voor de positie van de gemeenten. Ik zou het een bewijs van wantrouwen jegens de provincies vinden meer te regelen dan reeds nu het geval is.

De leden van het C.D.A. vroegen ook naar de criteria ter zake van bundeling en integratie.

Ik wil vooropstellen dat de criteria ter zake van bundeling niet dezelfde zijn als die ter zake van integratie. De bundeling dient in beginsel volgens de indeling in samenwerkingsgebieden te geschieden. Afwijking kan alleen worden toegestaan indien dat in verband met de aard van het te behartigen belang of de schaal waarop het belang behartigd moet worden bijzonder aangewezen is.

In antwoord op vragen ter zake van de leden van D'66 en de V.V.D. kan in dit verband worden opgemerkt dat het bepaald onwenselijk zou zijn afwijking in sterkere mate onmogelijk te maken dan het ontwerp doet. Dit zou immers leiden tot een onaanvaardbare uitholling van het instrument van de bundeling. Zo zullen bij voorbeeld ook de brandweerregio's in de toekomst worden afgestemd op de indeling in samenwerkingsgebieden (zie artikel 103c, derde lid, uit de voorgestelde ontwerp-overgangsregeling).

Zoals reeds in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp is uiteengezet, blijft er ruimte voor qua schaal afwijkende regelingen, zoals het Instituut Contact Randgemeenten, of voor zeer kleinschalige regelingen, regelingen tussen twee gemeenten ter behartiging van een specifiek, slechts voor die gemeenten bestaand belang.

Ten aanzien van integratie merk ik op, dat de vraag of geïntegreerd moet worden in eerste instantie ter beoordeling staat van de betrokken gemeenten en vervolgens, in het kader van de goedkeuring, van gedeputeerde staten. Factoren die bij de beantwoording van de vraag een rol kunnen spelen zijn:

- de mate van samenhang tussen de taken die door de samenwerkingsverbanden worden behartigd
- de mate van besparing die optreedt door de respectieve ambtelijke apparaten samen te voegen
- de mate waarin integratie kan leiden tot een feitelijke inbreuk op de gemeentelijke autonomie
- de mate waarin integratie de facto een vierde bestuurslaag (toch) weer dichterbij brengt.

De leden van de V.V.D. vroegen of een gemeente zelf een taak mag behartigen zonder deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling die ter zake voor andere gemeenten in het samenwerkingsgebied bestaat. Ik beantwoord deze vraag ontkennend. Het ondergraaft de gedachte die aan bundeling primair ten grondslag ligt, namelijk orde scheppen in de wirwar van regelingen. Het komt naar mijn mening niet de doorzichtigheid van bestuur ten goede en vermindert het draagvlak voor de uitoefening van taken, die juist in veel gevallen het motief vormt om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan. De vrijheid van een individuele gemeente wordt hier begrensd door de aantasting van feitelijke mogelijkheden van andere betrokken gemeenten. Wel blijft uiteraard mogelijk dat een gemeente een taak behartigt indien daarvoor geen gemeenschappelijke regeling in «haar» samenwerkingsgebied is aangegegaan.

Voor een uitvoeriger uiteenzetting ten aanzien van de relatie tussen stad en ommeland zij verwezen naar hoofdstuk 3, paragraaf 3, van de nota naar aanleiding van het eindverslag.

6. De oplegging

Het principe van de oplegging als ultimum remedium heeft blijkens het voorlopig verslag de instemming van de Kamer. De leden van de P.v.d.A. stelden evenwel voor om de oplegging aan stringentere voorwaarden te binden, te weten:

- een meerderheid der betrokken gemeenten moet met de oplegging akkoord gaan
- en die meerderheid moet tevens meer dan de helft van het betrokken aantal inwoners vertegenwoordigen.

Zonder deze voorwaarden, aldus deze leden, zal het functioneren van het samenwerkingsverband tot mislukken gedoemd zijn.

Ik onderken evenals de P.v.d.A. zeer wel het gevaar dat oplegging van samenwerking zonder meer een daadwerkelijke realisering van die samenwerking illusoir zou kunnen maken. Ik wil hier evenwel wijzen op het doel dat met oplegging wordt gediend. Dat is het komen tot een overzichtelijk doelmatig werkend en controleerbaar geheel van samenwerkingsrelaties tussen gemeenten, waarbij de beschikbare personele en financiële middelen, juist in een tijd van bezuinigingen, zo optimaal mogelijk worden aangewend ten behoeve van een werkelijke dienstverlening aan de burger. De sanering van de bestaande chaos van gemeenschappelijke regelingen zal naar mijn mening goeddeels stranden indien aantallen (van betrokken gemeenten of van betrokken burgers) de vooraanstaande rol zouden spelen die de leden van de P.v.d.A. daaraan willen toekennen. Maar ook als de waarborgen wel zouden worden opgenomen, is geenszins zeker dat samenwerking inderdaad gerealiseerd zal kunnen worden. Ook een belangrijke minderheid immers kan in staat zijn samenwerking te ondergraven. Ik geloof dat niet aantallen de doorslag zouden moeten geven. Gezien het belang dat met eventuele oplegging gediend wordt acht ik de waarborgen die het ontwerp biedt voldoende mogelijkheden bieden om tot daadwerkelijke samenwerking te komen. De waarborgen zijn het voeren van overleg, de termijnstelling, de mogelijkheid voor de gemeente om beroep op de Kroon in te stellen ex artikel 101 en ten slotte de beperking van de mogelijkheden om tot oplegging over te gaan tot gevallen waarin van een zwaarwegend openbaar belang sprake is.

Wat het overleg betreft ben ik van mening dat het niet zinvol is dit met meer waarborgen te omgeven dan het ontwerp bevat. In antwoord op een suggestie in deze richting van de leden van het C.D.A. zou ik wilen opmerken dat men toch op dit punt het nodige vertrouwen moet hebben in het samenspel tussen gemeenten en provincie. Bovendien kunnen gemeenten die menen dat het overleg te kort heeft geschoten dit altijd ter toetsing voorleggen aan de Kroon ex artikel 101.

De leden van het C.D.A. vroegen of er niet meer criteria in de wet zouden moeten worden neergelegd dan het «zwaarwegend openbaar belang». Zij vroegen ook om voorbeelden ter zake. Ik acht het niet wenselijk meer criteria in de wet op te nemen omdat die alleen een uitwerking zouden zijn van het algemene criterium. Een uitputtende regeling is niet goed te geven. Het lijkt mij bovendien in de weg te staan aan een flexibele en dynamische toepassing van de wet. Een voorbeeld van een zwaarwegend openbaar belang is, naast dat wat op bladzijde 25 van de Memorie van Toelichting is gegeven, het geval waarin door samenwerking een duidelijke kostenbesparing optreedt of waarin door samenvoeging van bij voorbeeld een centrale alarmpost met een ambulancedienst een duidelijk snellere en adequatere hulpverlening het gevolg is. Voorts is denkbaar, dat een zwaarwegend openbaar belang in het geding is wanneer een belangrijke voorziening om wat voor reden dan ook niet tot stand komt, terwijl daar wel behoefte aan bestaat.

Uit een passage halverwege bladzijde 12 van het voorlopig verslag kreeg ik de indruk dat de leden van het C.D.A. oplegging ook van planning, coördinatie en sturing mogelijk achten. Ik wijs erop dat dit gezien artikel 23 juncto 103 niet mogelijk is.

7. De financiële bepalingen

De leden van het C.D.A. vroegen aan welke bron van inkomsten de Regering denkt voor de gemeenschappelijke regelingen. In de Memorie van Toelichting (blz. 23) is gesteld dat een samenwerkingsverband geen algemene belastingen mag heffen. Dit standpunt wordt ook door mij ingenomen. Heffing van retributies of hantering van privaatrechtelijke tarieven (bij voorbeeld door het heffen van toegang) acht ik daarentegen zeer wel mogelijk. Verwezen zij voor een en ander naar de toelichting bij de nota van wijzigingen op de belastingbepalingen. Daar komt ook mijn opvatting aan de orde, dat het heffen van een toeristenbelasting door gemeenschappelijke regelingen niet wenselijk is (zie de nota van wijzigingen, onderdeel B).

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen tevens of een rijks- of provinciale bijdrage rechtstreeks of via de gemeenten aan het openbaar lichaam wordt uitgekeerd, indien de bijbehorende taak door de gemeenten aan het lichaam is overgedragen. Voorts vroegen zij of gemeenten in dat geval tot uitkering verplicht zijn.

Waar gestreefd wordt naar het aanhalen van de financiële banden tussen het openbaar lichaam en de deelnemende gemeenten past geen directe geldstroom van het Rijk en de provincies naar het openbaar lichaam. Dit geldt zeker voor bijdragen in de lopende sfeer. Dergelijke rijksuitkeringen zullen via de gemeenten (zo mogelijk via het Gemeentefonds) lopen.

Ten aanzien van bijdragen ten behoeve van investeringsprojecten en met name bij uitkeringen à fonds perdu kunnen praktische bezwaren bestaan tegen het leiden van de geldstromen via de gemeenten. In deze gevallen kan voor een overgedragen taak een bijdrage aan het openbaar lichaam worden verstrekt.

Voor zover aan gemeenten uitkeringen worden verstrekt voor taken welke door het openbaar lichaam worden uitgevoerd, bestaat er voor de gemeenten slechts een verplichting tot uitkering aan het openbaar lichaam voor zover dat in de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd.

De leden van de V.V.D. bepleitten een afstemming van de vaststelling van de begroting van het samenwerkingsverband aan de ene kant en de vaststelling van de begrotingen van de deelnemende gemeenten aan de andere kant. Op 1 juli immers⁴ is in zeer veel gemeenten de begroting van het komende dienstjaar nog niet ingediend, aldus deze leden. Zij vroegen zich af of hiervoor een adequate afweging ten aanzien van beleid en de daarvoor benodigde middelen niet mogelijk zou worden.

Uit de gemeentewet volgt dat de begroting op 1 november moet zijn vastgesteld.

Een goede afstemming in de tijd van de begroting van het samenwerkingsverband op die van de gemeente brengt mijns inziens met zich mee, dat de vaststelling van de begroting van het samenwerkingsverband enige maanden eerder moet plaatsvinden dan de vaststelling van de gemeentebegroting. Bij het opstellen van de gemeentebegroting spelen immers de financiële bijdragen van de gemeente aan het samenwerkingsverband een belangrijke rol. Het is noodzakelijk dat de begroting van het samenwerkingsverband ten tijde van het vaststellen van de gemeentebegroting beschikbaar is, omdat uit eerstgenoemde begroting blijkt welke financiële bijdragen van de gemeente aan het samenwerkingsverband vereist zijn. Slechts op deze wijze kan op de gemeentebegroting voor deze financiële bijdragen een nauwkeurige raming worden opgevoerd.

⁴ De datum waarop uiterlijk de begroting van het samenwerkingsverband moet zijn vastgesteld.

In een groot aantal gemeenschappelijke regelingen wordt na de vaststelling van de begroting door het samenwerkingsverband voorzien in een nadere procedure voordat deze definitief wordt. Ik denk hier bij voorbeeld aan goedkeuring van de begroting door de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling of aan een procedure die de deelnemers de mogelijkheid biedt gedurende een bepaalde periode bezwaren tegen de begroting in te brengen. Hierdoor komen de gegevens omtrent de definitieve begroting van het samenwerkingsverband (ondanks vaststelling op 1 juli) pas in een later stadium vast te staan.

Uit het bovenstaande concludeer ik dat wijziging van de voorgestelde bepaling niet wenselijk is.

8. De overgangs- en invoeringsproblematiek

De leden van de P.v.d.A. gaven te kennen niet met het voorliggende ontwerp te kunnen instemmen zolang niet bekend is hoe overgang en invoering geregeld zullen worden. De leden van het C.D.A. bepleitten duidelijkheid voor de positie van de betrokken ambtenaren en de leden van D'66 benadrukten een zorgvuldige overweging van de sociale en organisatorische gevolgen. Ik onderschrijf het grote belang dat de P.v.d.A. blijkens haar opstelling hecht aan de regeling van het overgangsrecht. Het is evenwel niet mijn bedoeling om hierover een apart wetsontwerp in te dienen. Ik stel voor om de regeling ter zake bij nota van wijzigingen op te nemen in het onderhavige wetsontwerp en dit zo nodig verder uit te werken in uitvoerings-amvb's.

In bijlage 3 heb ik aangegeven hoe ik voorstel deze materie te regelen. De invoeging van de desbetreffende artikelen in het onderhavige wetsontwerp wil ik nog niet nu laten plaatsvinden maar na afronding van het overleg ter zake met de desbetreffende instanties.

Een aantal belangrijke elementen uit de voorgestelde regeling wil ik in het navolgende nog toelichten. Op de eerste plaats is dat een bepaling die waarborgt dat binnen een zekere termijn alle gemeenschappelijke regelingen in overeenstemming zijn met bepalingen uit deze wet. Sanering zal ook expliciet moeten gelden voor regelingen, die zijn getroffen krachtens bijzondere wetgeving.

Het is voorts duidelijk dat daadwerkelijke bundeling en integratie van regelingen een ingewikkeld en ingrijpend proces is, met voor de betrokkenen belangrijke gevolgen. Ik realiseer mij dat de problemen zo ingewikkeld kunnen liggen dat dit een daadwerkelijke realisering van de bundeling en integratie ernstig kan vertragen of zelfs in de weg staan.

Een bijkomende moeilijkheid is, dat in de bestaande regelingen veelal of wel een opheffingsregeling ontbreekt, of wel zo summier is, dat de moeilijkheden hiermee alleen niet kunnen worden opgelost. Die opheffingsregeling is erg belangrijk, omdat krachtens de reeds eerder genoemde opschonningsbepaling alle regelingen binnen drie jaar na het in werking treden van de wet vervallen (tenzij zij voordien opnieuw goedkeuring hebben verkregen). Om nu te bereiken dat de moeilijkheden daadwerkelijk kunnen worden opgelost heb ik een «standaardopheffingsregeling» ontworpen, die de bestaande regelingen, voor zover aanwezig, opzij zet. Deze standaardregeling bevat een aantal waarborgen, onder meer voor de bij de regeling betrokken ambtenaren.

Voorts acht ik het gewenst, dat indien de betrokken gemeenten c.q. het bestuur van de regeling zelf op basis van deze standaardregeling niet uit de problemen komen, GS, na een zekere termijn, de bevoegdheid krijgen om de noodzakelijke beslissingen en besluiten te nemen. Indien de provincie zelf partij is komt deze bevoegdheid toe aan de Kroon. De betrokken deelnemers hebben een beroepsrecht.

Na deze beschouwingen kom ik terug op de overige opmerkingen die in het voorlopig verslag zijn gemaakt.

De leden van de P.v.d.A. stelden terecht voor om gewesten die duidelijk voorloper zijn van een provincie nieuwe stijl niet via dit wetsontwerp terug te brengen tot hulpstructuren.

Ik kan mij vinden in deze suggestie, waarop ik uitgebreider ben ingegaan in hoofdstuk 2. Dit brengt met zich mee, dat deze gewesten tot het moment dat zij een provincie nieuwe stijl worden, bij wijze van overgangsmaatregel geregeerd zullen blijven door de bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen. Ik ben voornemens deze gewesten op te nemen in een algemene maatregel van bestuur die elke drie jaar wordt bijgesteld, zoals uiteengezet in voormeld hoofdstuk. Het gaat in deze categorie op dit moment alleen om het gewest Twente.

Verder heb ik in hoofdstuk 2 reeds uiteengezet een geleidelijke invoering mogelijk te willen maken, niet alleen voor wat betreft bepaalde artikelen van deze wet maar ook voor wat betreft bepaalde gebieden c.q. regelingen. Dit hangt samen met de daar besproken wijze van invoering van de provincies nieuwe stijl. Ook hier zal gelden dat de uitzonderingspositie voor bepaalde regelingen na 3 jaar zal worden geëvalueerd. Als gevolg van deze reeds in hoofdstuk 2 besproken standpunten heb ik bij nota van wijzigingen (onderdeel A) de artikelen 117 en 120 aangepast.

9. Diverse onderwerpen

De leden van de P.v.d.A. constateerden dat het wetsontwerp niet voorziet in de mogelijkheid dat het bestuur van een samenwerkingsverband commissies met bestuursbevoegdheid instelt. Zij waren van de juistheid hiervan niet geheel en al overtuigd en vroegen om een nadere motivering en uiteenzetting ter zake.

Ik onderschrijf met de leden van de P.v.d.A. het belang van participatie van burgers in het bestuur. Ook uit een oogpunt van spreiding van een wat omvangrijker takenpakket, van belang bij met name integratie van regelingen, kan het instellen van commissies met bestuursbevoegdheden soms een oplossing bieden.

Het belangrijkste acht ik echter het participatiemotief. Er bestaat zoals de leden van de P.v.d.A. terecht opmerkten een spanningsveld tussen het aanhalen van bestuurlijke en financiële banden en het laten participeren van burgers in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Mijn ambtsvoorgangers hebben blijkens de toelichting bij artikel 17 de balans ten nadele van participatie laten omslaan. Ik zou participatie in het bestuur in zoverre mogelijk willen maken dat het samenwerkingsverband ook commissies met bestuursbevoegdheden kan instellen, zij het onder inachtneming van een aantal waarborgen opdat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan het uitgangspunt dat de banden tussen samenwerkingsverband en deelnemers worden aangehaald. Bij nota van wijzigingen heb ik deze mogelijkheid opgenomen (zie onderdeel C van de nota van wijzigingen).

Door deze wijziging meen ik tevens een zo verantwoord mogelijke uitwerking te hebben gegeven aan de toezegging die mijn ambtsvoorganger aan de Kamer heeft gedaan in zijn brief van 7 mei 1981, kamerstuk 16 538, nr. 5. In deze brief heeft hij naar aanleiding van een advies van de Stuurgroep democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen gewezen op de belemmeringen die het aanhalen der bestuurlijke en financiële banden opwerpt voor democratiseringsmaatregelen in zogenaamde pendant overheidsinstellingen. Dit zijn instellingen die activiteiten verrichten die min of meer aan personen als cliënt ten goede komen en in die zin vergelijkbaar werk verrichten als op deze terreinen werkzame gesubsidieerde particuliere instellingen.

Juist in deze instellingen doet zich het bezwaar gevoelen dat categorieën betrokkenen, zoals personeelsleden of cliënten, niet in het bestuur van die instelling kunnen participeren, terwijl zij daar wel belang bij hebben. Daar komt bij dat deze betrokkenen in vergelijkbare particuliere instellingen wel in het bestuur kunnen participeren. Naar mijn mening biedt de mogelijkheid tot het instellen van bestuurscommissies ook voor deze gevallen voldoende mogelijkheden om de participatie van deze betrokkenen gestalte te geven.

De leden van het C.D.A. vroegen naar een nadere definitie van het begrip openbaar lichaam en van gemeenschappelijk orgaan. Een nadere definitie acht ik niet nodig. De genoemde termen worden in de tekst van het artikel en in de toelichting op voldoende wijze omschreven.

Tevens vroegen de leden van het C.D.A. naar nadere bepalingen met betrekking tot informatie en verantwoordingsplicht en ontslagverlening. Ik acht deze bepalingen overbodig nu de desbetreffende artikelen van de gemeentewet dan wel van de Provinciewet van toepassing zijn.

Ten slotte heb ik kritisch gezien in hoeverre bepaalde goedkeuringsbepalingen in het ontwerp afgezwakt of geschrapt zouden kunnen worden.

Naar mijn mening is handhaving van de goedkeuringsfiguur daar gerechtvaardigd, waar essentiële elementen van deze wet in het geding zijn, zoals het tot stand komen van bundeling en integratie, of de insnoering. Dat is het geval bij regelingen waarbij een of meer gemeenten zijn betrokken. De goedkeuring vormt hier een noodzakelijke voorwaarde om zorg te dragen dat die essentiële elementen worden gerealiseerd. Goedkeuring is daar ook wenselijk omdat bij het tot stand komen van nieuwe regelingen op basis van deze wet met name bij gemeenten grote belangen op het spel staan. Goedkeuring biedt hier een waarborg dat de betrokken belangen op een zo evenwichtig mogelijke manier tot hun recht komen.

Bij regelingen tussen provincies en waterschappen acht ik handhaving van goedkeuring wenselijk omdat de provincie in die gevallen zowel partner in de regeling met als toezichhouder op het waterschap is. Goedkeuring kan in dit geval voorkomen dat een staatsrechtelijke en beleidsmatige ongewenste rolverwarring optreedt.

In alle overige gevallen acht ik niet voldoende reden aanwezig om toezicht in de vorm van goedkeuring te handhaven. Ik zou in die gevallen dan ook met een mededelingsplicht aan de Kroon moeten volstaan.

Een en ander heeft een aantal wijzigingen tot gevolg die neergelegd zijn in onderdeel D van de nota van wijzigingen.

10. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 1

De suggestie van de leden van de P.v.d.A. om in plaats van de term «machtiging» «verklaring van geen bezwaar» te gebruiken zou ik willen overnemen omdat dit iets zuiverder de bedoeling van het artikel lijkt uit te drukken. Bovendien worden zo onterechte associaties met de delegatiefiguur voorkomen. Verwezen zij naar onderdeel E van de nota van wijzigingen.

De leden van het C.D.A. vroegen wat precies met de «hoge uitzondering» in de toelichting werd bedoeld. Naar mijn oordeel zou kunnen worden gedacht aan het theoretische geval dat gemeenten een gemeenschappelijke regeling gebruiken om subsidie te geven aan bijvoorbeeld een tennisbanencomplex.

Artikel 2

De leden van de V.V.D. vroegen naar de inhoud van de amvb ex artikel 2 lid 7. Voor een uiteenzetting ter zake verwijs ik naar hoofdstuk 5.

Artikel 3

De leden van de P.v.d.A. bepleitten om te bepalen dat binnen tien jaar na vaststelling van de indeling in samenwerkingsgebieden gezien moet worden of deze nog voldoet. Voorts meenden zij dat de indeling geldig dient te blijven totdat zij wordt gewijzigd.

Ik meen dat de bezinning waar deze leden op doelen sterker wordt gestimuleerd wanneer artikel 3, eerste lid, de formulering behoudt die zij thans bezit, dan wanneer het voorstel van de P.v.d.A. zou worden gevolgd.

Juist vanwege de gevolgen die het vervallen van een indeling kan hebben geloof ik dat het provinciaal bestuur tijdig en slagvaardig zal reageren op het van rechtswege vervallen van de indeling.

In antwoord op een vraag van de leden van het C.D.A. deel ik mee dat ingevolge artikel 3, eerste lid, een indeling van rechtswege na tien jaar vervalt indien provinciale staten stilzitten en de indeling niet verlengen of wijzigen.

Artikel 5

De leden van het C.D.A. vroegen of het tweede lid niet duidelijker kon worden geformuleerd, wijzende op de term «in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen».

Naar mijn mening is deze term, zeker gezien de uitleg die daaraan in de toelichting wordt gegeven, duidelijk genoeg. Ik zou willen voorkomen dat door een te sterke fixatie op enkele gevallen, die bovendien nooit uitputtend genoeg zou kunnen zijn, een flexibele toepassing van deze wet zou worden verhinderd.

De leden van het C.D.A. vroegen voorts of zij terecht aannemen dat een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam kan deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen als stichtingen en dergelijke.

In de toelichting bij artikel 5 is naar mijn mening terecht betoogd dat de gemeenschappelijke regeling een oneigenlijke en ook overbodige tussenschakel is voor een gemeentebestuur om gebruik te maken van zijn privaatrechtelijke bevoegdheden. Naar mijn mening is het daar gehouden betoog niet alleen van toepassing op het oprichten van rechtspersonen, maar ook op het deelnemen daarin. Hoewel deze bevoegdheid in de toelichting niet wordt genoemd, is zij blijkens de tekst van het artikel dan ook terecht uitgesloten.

Een nadere omschrijving van het begrip openbaar belang acht ik, gezien de toelichting die daarop is gegeven, niet nodig. Dit begrip wordt in de tekst van het artikel en in de toelichting, zo zou ik op een desbetreffende vraag van het C.D.A. willen antwoorden, voldoende omschreven.

Artikel 9

De leden van de V.V.D.-fractie verzochten om een reactie op het eerste deel van het VNG-commentaar op dit artikel, in het bijzonder wat betreft het aanwijzen in bepaalde gevallen van bestuursleden van buiten de directe kring van bestuurders. De VNG bepleit hierin op praktische gronden dat aanwijzing van een deel, zij het een minderheid, van het bestuur buiten de kring van gemeentebestuurders mogelijk wordt gemaakt.

Ik zou deze mogelijkheid niet willen openen, omdat ik daarvan een uitholling vrees van het door alle kamerfracties onderschreven beginsel dat de banden tussen samenwerkingsverband en regeling worden aangehaald. In hoofdstuk 9 heb ik uiteengezet onder bepaalde waarborgen wel de mogelijkheid van bestuurscommissies te willen introduceren. Verder biedt artikel 10 van het ontwerp de mogelijkheid om in het dagelijks bestuur een minderheid op te nemen van niet tot de kring der deelnemende gemeentebesturen behorende leden.

Een verder gaande inbreuk op het aanhalen van de banden tussen samenwerkingsverband en deelnemers acht ik gezien het bovenstaande niet wenselijk en niet nodig.

Artikel 22

Voor mijn oordeel over de bevoegdheid toeristenbelasting te heffen verwijs ik de leden van de P.v.d.A. naar hoofdstuk 7.

Artikel 23

Met de door de leden van de V.V.D. voorgestelde redactie die een minder ver gaande insnoering mogelijk maakt dan mij voor ogen staat kan ik niet instemmen. Voor een motivering verwijs ik naar hoofdstuk 4.

Artikel 29

De leden van de P.v.d.A. bepleitten een verlenging van de termijn waarbinnen de gemeenteraden van hun gevoelens over de ontwerp-begroting kunnen doen blijken van zes tot acht weken. Het voorstel wordt niet nader gemotiveerd. Ik zie dan ook vooralsnog geen aanleiding de termijn te veranderen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
M. G. Rood