

Vergaderjaar 1991-1992 Nr. 375

22 740**Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, met Protocol; Isselburg-Anholt, 23 mei 1991****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 augustus 1992

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 1 september 1992. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 1 oktober 1992.

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet¹, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 23 mei 1991 te Isselburg-Anholt tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, met Protocol (Trb. 1991, 102)².

Een toelichtende nota bij de Overeenkomst, met Protocol, treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, (1)(a) G.W. en art. 61, (3), G.W. 1972.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-IZ

TOELICHTENDE NOTA

1. Aanleiding voor de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Vanaf de periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog zijn de mede-overheden, met name de gemeenten, meer en meer onderling gaan samenwerken om tot een efficiëntere en ook effectievere vervulling van hun taken te komen. Met de totstandkoming van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 (Wet van 1 april 1950, Stb. K 120, hierna afgekort tot «Wgr») heeft de wetgever hierop ook ingespeeld. Deze wet stelt gemeenten, provincies en waterschappen in staat op publiekrechtelijke basis met elkaar samen te werken; een vorm van samenwerking die vele voordelen heeft ten opzichte van informele samenwerkingsvormen of samenwerking op privaatrechtelijke basis. Inmiddels is de Wgr een groot succes gebleken; een zodanig succes zelfs, dat het eind jaren zeventig nodig was de wet grondig te herzien, om zodoende ordening te brengen in het rijk geschakeerde netwerk van destijds bestaande samenwerkingsverbanden op intergemeentelijk niveau. Deze herziene Wgr trad op 1 januari 1985 in werking (Stb. 1991, 242).

In de grensstreken van ons land bleken gemeenten en provincies in toenemende mate belangstelling voor samenwerking met hun «counterparts» aan de andere zijde van de landsgrens aan de dag te leggen. Een wettelijke basis voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking ontbrak echter: de Wgr is uiteraard alleen van toepassing op het Nederlandse territorium. Gevolg daarvan is dat deze overheden hun toevlucht vooral in informele overlegprocedures moesten zoeken. Overheden aan de Duits-Nederlandse grens en ook enige grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden – de zogenaamde Euregio's – hebben bij herhaling gewezen op de in de praktijk bestaande behoefte aan een algemene publiekrechtelijke grondslag voor grensoverschrijdende samenwerking. Hun aandringen vormde in belangrijke mate de aanleiding voor de totstandkoming van de voorliggende Overeenkomst.

Gezien de huidige ontwikkelingen in internationaal verband is het verheugend te constateren, dat ook de mede-overheden hun blik over de landsgrenzen richten. Winst in efficiëntie en effectiviteit kan immers ook – in sommige gevallen zelfs beter – worden behaald door middel van bestuurlijke samenwerking over de landsgrenzen heen. De lokale en regionale overheden aan weerszijden van de landsgrenzen delen veelal dezelfde problemen; problemen die niet in de laatste plaats voortkomen uit hun perifere positie ten opzichte van de nationale bestuurlijke en economische centra. Een aantal problemen, zoals bijvoorbeeld de grensoverschrijdende milieuproblematiek, vereist een grensoverschrijdende aanpak.

Daar komt bij, dat die nationale grenzen in allerlei opzichten en in hoog tempo aan betekenis zullen inboeten als gevolg van de Europese eenwording; een ontwikkeling die naar verwachting gepaard zal gaan met een toenemende concurrentieslag tussen regio's in de verschillende landen. De grensregio's hebben daarbij als reëel nadeel hun op vele terreinen – niet alleen sociaal en economisch, maar ook bestuurlijk – achtergebleven infrastructuur. Ook de Europese overheid is zich van dit nadeel bewust, getuige de omvangrijke subsidies die voornamelijk vanuit het EFRO-fonds via het zogenaamde INTERREG-programma aan grensregio's worden verleend ter stimulering van hun sociaal-economische ontwikkeling.

De wezenlijke bijdrage van de voorliggende Overeenkomst is, dat zij de mede-overheden aan weerszijden van de Nederlands-Duitse grens nieuwe mogelijkheden biedt voor grensoverschrijdende samenwerking en

wel op publiekrechtelijke basis. Op de voordelen die publiekrechtelijke samenwerking heeft ten opzichte van samenwerking op privaatrechtelijke of informele grondslag zal hierna in paragraaf 4 worden ingegaan.

2. Voorgeschiedenis

De totstandkoming van de voorliggende Overeenkomst is voor een groot deel bepaald door ontwikkelingen in internationaal verband. In het kader van de Raad van Europa kwam op 21 mei 1980 te Madrid de «Outline Convention on transfrontier cooperation between territorial communities or authorities» tot stand; zij trad op 27 januari 1982 voor Nederland in werking (Trb. 1981, 74, laatstelijk Trb. 1981, 234). Deze Kaderovereenkomst legde de lidstaten die haar hebben bekrachtigd de inspanningsverplichting op grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen mogelijk te maken en te bevorderen. Daartoe dienden zij onderling de noodzakelijke overeenkomsten en regelingen aan te gaan.

Vooruitlopend op de ontwikkelingen rond de Kaderovereenkomst waren op nationaal niveau inmiddels al de nodige initiatieven genomen. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken had in 1977 twee werkgroepen ingesteld voor respectievelijk het Duitse en het Belgische grensgebied, die onder meer tot taak hadden de behoefte aan regelingen voor samenwerking over de grens te onderzoeken. Eén van de aanbevelingen uit hun gezamenlijke rapportage¹ luidt, dat teneinde de grensoverschrijdende samenwerking voor de lagere overheden werkelijk te bevorderen een algemene publiekrechtelijke bevoegdheid dient te worden gecreëerd; daartoe zou een verdrag met de buurlanden onontbeerlijk zijn. In haar standpunt ten aanzien van het rapport van april 1983 schaarde de regering zich achter deze aanbeveling.

Het standpunt van de regering werd nog eens onderstreept door de motie-Van der Burg (Kamerstukken II, 1983/1984, 16 538, nr. 36), aangenomen bij de behandeling van het ontwerp voor een nieuwe Wgr.

Daarin vroeg de Kamer de regering haast te zetten achter de totstandkoming van een verdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking met België en Duitsland.

Als eerste verdrag is de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (Trb. 1986, 160) tot stand gekomen, ondertekend op 12 september 1986 te Brussel en op 1 april 1991 in werking getreden. Deze Overeenkomst maakt op een wijze vergelijkbaar met de nu voorliggende Overeenkomst publiekrechtelijke samenwerking tussen lagere overheden in Nederland, België en Luxemburg mogelijk. Met de inwerkingtreding van de Duits-Nederlandse Overeenkomst zal Nederland voor zijn gehele landsgrens in een regeling met zijn buurlanden hebben voorzien.

3. Totstandkoming en verdere procedure

De Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking is op 23 mei 1991 te Isselburg in de Bondsrepubliek door de vier verdragspartijen ondertekend.

Aan de totstandkoming zijn in het kader van de werkgroep grensoverschrijdende samenwerking Oost diverse consultaties voorafgegaan met vertegenwoordigers van provincies, euregio's alsmede van de VNG. De werkgroep diende de Nederlandse onderhandelingsdelegatie vanuit de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking van advies omtrent de inhoud van de Overeenkomst.

De Overeenkomst gaat vergezeld van een Protocol en van een door de verdragspartijen gemeenschappelijk opgestelde toelichting. De Overeenkomst wordt thans ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal aangeboden.

¹ Rapport van de Werkgroepen grensgebied Duitsland respectievelijk België, «Samenwerking tussen lagere overheden aan weerszijden van de grens met Duitsland en met België», 's-Gravenhage 1980.

De regering zou het in verband met de in het voorgaande geschetste Europese ontwikkelingen op prijs stellen, indien de Staten-Generaal zich inzetten voor een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de Overeenkomst.

4. Uitgangspunten van de Overeenkomst

Voor de verhoudingen binnen Nederland mag de Wgr zich in een grote populariteit verheugen. De reden hiervoor is dat samenwerking op publiekrechtelijke grondslag ten opzichte van samenwerking op informele of privaatrechtelijke basis een aantal belangrijke voordelen biedt.

– *De democratische controle op en beïnvloeding van het bestuurlijk handelen in de samenwerking kan beter worden gewaarborgd.*

Zo worden er eisen gesteld aan de openbaarheid van dat handelen, aan de wijze waarop deelnemende overheden worden vertegenwoordigd en waarop hun vertegenwoordigers verantwoording afleggen.

– *Er kan meer structuur en bestendigheid in de samenwerking worden gebracht.*

Ten behoeve van hun samenwerking kunnen de deelnemende overheden organisatieverbanden vormen met desgewenst een gelede structuur.

– *De daadkracht van het bestuurlijk handelen kan worden verhoogd.*

Dat geldt met name als samenwerkende overheden de mogelijkheid krijgen om publiekrechtelijke bevoegdheden in de samenwerking in te brengen.

Zowel in Nederland als in Duitsland zijn deze voordelen onderkend. Aan beide zijden van de grens zijn binnen de nationale context – min of meer vergelijkbare – regels tot stand gebracht die publiekrechtelijke bestuurlijke samenwerking mogelijk maken. Deze regelgeving, die nader wordt besproken in het algemene deel van de gemeenschappelijke toelichting, vormt het logische vertrekpunt voor de inhoud van de Overeenkomst. De Overeenkomst is daardoor van Nederlandse zijde gezien materieel het best te kenschetsen als een Wgr voor grensoverschrijdend gebruik.

Zoals ook in de gemeenschappelijke toelichting is aangegeven, vormen de bepalingen van de Overeenkomst een aanvulling op het interne recht van de betrokken Overeenkomstsluitende Staten. In een aantal opzichten is sprake van een onaantastbare gelding van het interne recht van deze Staten. Meest wezenlijk daarbij is dat uitgegaan wordt van het «nemo plus iuris»-beginsel: overheden kunnen, ook als zij grensoverschrijdend opereren, niet treden buiten het samenstel van bevoegdheden, dat zij op grond van het interne recht hebben. Voorts dienen de samenwerkingsregelingen, naast de eisen uit de Overeenkomst, te voldoen aan de vereisten die het interne recht van de Staat van elke deelnemer stelt met betrekking tot vormgeving, goedkeuring en openbaarmaking. Bovendien blijven de deelnemende overheden, ook indien zij handelen in het kader van grensoverschrijdende samenwerking, onderworpen aan het toezicht van hun reguliere toezichthouders. Een belangrijk punt in dit verband is ook de regeling van rechtsbescherming tegen grensoverschrijdend bestuurlijk handelen.

Belanghebbenden wordt tegen grensoverschrijdend overheidshandelen dezelfde rechtsbescherming geboden als hun ter beschikking zou staan indien de betrokken overheden niet grensoverschrijdend zouden hebben gehandeld.

Het interne recht is uiteraard alleen van overeenkomstige toepassing op grensoverschrijdende samenwerking, voor zover het zich daartoe leent.

De Overeenkomst scheidt niet de mogelijkheid, dat grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden de bevoegdheid krijgen om beslissingen te nemen die derden rechtstreeks binden. De Duitse Grondwet, i.c. artikel 24, staat aan deze mogelijkheid in de weg. In beginsel zou samenwerking op basis van de Overeenkomst door deze beperking aan intensiteit en daadkracht kunnen inboeten. Om dat nadeel te ondervangen is in de Overeenkomst evenwel als mogelijkheid opgenomen, dat een grensoverschrijdend openbaar lichaam de deelnemende overheden verplicht gebruik te maken van hun verordenende bevoegdheden. Zo wordt langs een omweg alsnog bereikt, dat de burgers aan de resultaten van zijn besluitvorming worden gebonden.

Belangrijk uitgangspunt van de Overeenkomst is dat van de *vrijwilligheid van samenwerking*: daar waar het relatief prille samenwerking tussen overheden over de landsgrenzen heen betreft, is de eigen wil en het eigen initiatief tot samenwerken van groot belang. Een opleggingsregeling is in de Overeenkomst niet voorzien. Bovendien kunnen bestaande vormen van samenwerking, informeel of privaatrechtelijk, zonder meer in stand blijven.

Voor een aantal specifieke terreinen, zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en grenswaterbeheer, is via bijzondere verdragen tussen Nederland en Duitsland al eerder voorzien in een kader voor samenwerking tussen overheden. Het is niet de bedoeling met deze Overeenkomst verandering te brengen in de op grond van die verdragen gecreëerde overlegstructuren.

Het bijzondere van deze Overeenkomst in relatie tot de bestaande verdragen is juist dat zij niet de inhoud van, maar het publiekrechtelijke kader voor samenwerking regelt. Overheden kunnen met andere woorden zelf bepalen op welke terreinen zij grensoverschrijdend willen samenwerken; de Overeenkomst biedt hun daartoe vervolgens het instrumentarium.

5. De Overeenkomst op hoofdpunten

– Vormen van samenwerking

Artikel 2 is de kernbepaling van de Overeenkomst: daarin wordt de bevoegdheid tot samenwerken geschapen. Tevens worden daarin de drie samenwerkingsvormen waarin de Overeenkomst voorziet opgesomd. In volgorde van afnemende intensiteit van samenwerking zijn dit:

- de gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld;
- de gemeenschappelijke regeling waarbij geen openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld;
- de gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld.

Elk van deze vormen zal hieronder kort worden toegelicht.

De regeling waarbij een grensoverschrijdend openbaar lichaam wordt ingesteld is uitgewerkt in de artikelen 3 tot en met 5 van de Overeenkomst. Dit is daarom de meest ver gaande vorm van samenwerking, omdat het openbaar lichaam via de binding van deelnemende overheden indirect ook derden aan zijn besluitvorming kan binden (artikel 5, tweede lid). Bovendien beschikt het openbaar lichaam als enige van de samenwerkingsvormen van de Overeenkomst over rechtspersoonlijkheid. Het is daarmee de aangewezen vorm van samenwerking, indien het grensoverschrijdend samenwerkingsverband zelf juridisch aansprakelijk moet kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld voor het beheer van gezamenlijke middelen van de deelnemers. Ook met het oog op verkrijging van gelden van anderen dan de deelnemers is de mogelijkheid om rechtspersoon-

lijkheid te kunnen verkrijgen van belang. Zo verlangt de Europese Commissie dat de ontvangers van subsidie voor grensoverschrijdende initiatieven uit de desbetreffende structuurfondsen voorzien in regeling van de juridische aansprakelijkheid voor het beheer van de gelden.

Ten slotte kan het openbaar lichaam als enige van de drie samenwerkingsvormen eigen personeel in dienst hebben.

De eisen waaraan de regeling waarbij het openbaar lichaam wordt ingesteld moet voldoen, worden opgesomd in artikel 4.

De regeling waarbij geen openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld is te vinden in artikel 6. De toepassingsmogelijkheden van deze regeling – in haar algemeenheid te vergelijken met een «lichte regeling» op grond van Wgr – zijn in wezen onbeperkt. Men kan langs deze weg afspraken maken met betrekking tot de aanschaf en het medegebruik van voorzieningen, de invulling van plannen etc.

Benadrukt wordt, dat de samenwerkingsfiguur die in Nederland bekend staat als de «centrumgemeente-constructie» (artikel 8, derde lid, Wgr) in het kader van de Overeenkomst geldt als een bijzondere vorm van een regeling zonder openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Deze constructie, neergelegd in artikel 6, tweede lid, van de Overeenkomst, houdt in dat een gemeente of andere overheid in mandaatsverhouding taken en bevoegdheden van één of meer andere overheden behartigt.

De regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld is opgenomen in artikel 7. In tegenstelling tot hetgeen mogelijk is via het instellen van een openbaar lichaam of het treffen van een samenwerkingsregeling waarbij verordenende bevoegdheden worden gemandateerd, kan een gemeenschappelijk orgaan als bedoeld in de Overeenkomst in geen geval de deelnemers of derden bindende besluiten nemen. Daarin onderscheidt het gemeenschappelijk orgaan op grond van de Overeenkomst zich ook van het gemeenschappelijk orgaan, ingesteld op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wgr, waaraan wel bindende bevoegdheden kunnen worden toegekend. Het gemeenschappelijk orgaan is daarom in het kader van deze Overeenkomst de lichtste vorm van samenwerking. Het zal vooral in die gevallen een bruikbare samenwerkingsvorm zijn, waarin men enkel een overlegplatform wil creëren.

– Reikwijdte van de Overeenkomst

Artikel 1 geeft een limitatieve opsomming van de overheden die zonder meer gebruik kunnen maken van de Overeenkomst. Aan Nederlandse zijde zijn dit de provincies en de gemeenten. Aan Duitse zijde betreft het de «Gemeinden», «Kreise» en enkele bijzondere doelcorporaties. Nederlandse openbare lichamen als bedoeld in artikel 8 van de Wgr en Duitse «Zweckverbände» kunnen aan samenwerking deelnemen, indien dit in hun statuut is voorzien. Met elkaars instemming kunnen de Overeenkomstsluitende Staten deze kring van gebruikers uitbreiden met andere lokale of regionale overheden (artikel 1, derde lid). Uitbreiding is ook mogelijk voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen dan lokale of regionale territoriale gemeenschappen, bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel, of voor privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 1 vierde lid). Met deze uitbreidingsmogelijkheden kan snel worden ingespeeld op het ontstaan van nieuwe publiekrechtelijke lichamen en op de wensen tot samenwerking tussen de bestaande, niet direct tot de Overeenkomst toegelaten overheden.

De Nederlandse waterschappen en hun Duitse tegenhangers worden in de opsomming van artikel 1 niet genoemd. In de onderhandelingen is vastgesteld dat zowel aan Nederlandse als aan Duitse zijde weinig behoefte bestond deze overheden rechtstreeks onder het bereik van de Overeenkomst te brengen. Voor het aangaan van grensoverschrijdende uitvoeringsovereenkomsten vinden de betreffende overheden reeds

voldoende basis in artikel 59 van het op 8 april 1960 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland nopens het verloop van de gemeenschappelijke landgrens, de grenswateren, het grondbezit in de nabijheid van de grens, het grensoverschrijdende verkeer over land en via de binnenwateren en andere met de grens verband houdende vraagstukken, met Bijlagen en Slotprotocol (Grensverdrag) (Trb. 1960, 68).

– Werkingsfeer

Het bepaalde in artikel 12 dat de Overeenkomst voor het Koninkrijk der Nederlanden alleen geldt voor het in Europa gelegen deel van het Rijk, spreekt voor zich.

Met uitzondering van de beperking van artikel 12 omvat het werkingsgebied van de Overeenkomst het gehele territorium van de verdragsluitende Staten. Dat betekent dat ook niet in het grensgebied gelegen overheden op basis van de Overeenkomst kunnen samenwerken.

– Opzegging van de Overeenkomst

Artikel 14 regelt de werkingsduur van de Overeenkomst en de wijze, waarop de verdragspartners deze kunnen opzeggen.

Volgens het derde lid van dit artikel blijft alleen ingeval Nedersaksen of Noordrijn-Westfalen besluit de Overeenkomst op te zeggen, de Overeenkomst tussen de overige Verdragsstaten van kracht. Dat wil zeggen dat indien beide deelstaten tot opzegging besluiten, of indien Nederland dan wel de Bondsrepubliek dit doet, de Overeenkomst komt te vervallen.

– Financiële gevolgen

De kosten van samenwerking op basis van deze Overeenkomst komen voor rekening van de overheden die aan de samenwerking deelnemen, zoals dat ook het geval is bij samenwerking binnen Nederland op basis van de Wgr.

6. Reactie op de uitgebrachte adviezen

Alvorens de Overeenkomst ter advisering voor te leggen aan de Raad van State, heeft de regering de Raad voor de gemeentefinanciën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Raad voor het binnenlands bestuur (hierna afgekort tot Rbb) gevraagd of zij kunnen instemmen met de goedkeuring ervan. Deze instanties hebben hierop zonder uitzondering positief gereageerd. Wel nopen de reacties van het Interprovinciaal Overleg en de Rbb tot het maken van een aantal opmerkingen. Het advies van de Rbb is eerder toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 14 oktober 1991 (kenmerk BW91/1229).

De Rbb juicht in zijn advies het initiatief om te komen tot deze Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking toe.

De Rbb constateert dat grensoverschrijdende samenwerking met name in het licht van de Europese integratie een belangrijke zaak is en geeft te kennen voorstander te zijn van een spoedige inwerkingtreding; zijn kanttekeningen bij de Overeenkomst beogen dan ook vooral aandacht te vragen voor enkele consequenties van de Overeenkomst.

In de eerste plaats is de Rbb van mening dat de Overeenkomst als zodanig een niet onbelangrijk, maar wel zeer bescheiden kader biedt voor bestuurlijke samenwerking met een uitgesproken complementair karakter ten opzichte van het interne recht van de betrokken Staten.

Zoals al opgemerkt is voor deze internationale Overeenkomst inzake bestuurlijke samenwerking de interne regelgeving op het terrein van bestuurlijke samenwerking logischerwijs als uitgangspunt genomen. Deze is aan Nederlandse zijde voor het grootste deel in de Wgr vastgelegd. In zijn advies (par. 4.1) geeft de Rbb ook aan zich bij dit uitgangspunt te kunnen aansluiten. De regering erkent dat dit uitgangspunt op enkele onderdelen tot minder ver gaande samenwerkingsmogelijkheden leidt dan tot hetgeen op basis van de Wgr binnen Nederland mogelijk is en ook van Nederlandse zijde als gewenst werd gezien. Binnen de beperkingen van het interne recht van de verdragspartijen echter is het maximale bereikt. Voor verdergaande samenwerkingsmogelijkheden zou tenminste aan Duitse zijde (grond)wetswijziging noodzakelijk zijn geweest, hetgeen de totstandkoming van voorliggende Overeenkomst aanzienlijk zou hebben vertraagd.

Door de Rbb en het Interprovinciaal Overleg wordt betreurd dat de deelstaten en hun «Regierungsbezirke» niet rechtstreeks aan samenwerking op basis van deze Overeenkomst kunnen deelnemen. Met name op het niveau van de provincies bestaat hierdoor een leemte in de samenwerkingsmogelijkheden.

Het is juist dat de Duitse «Regierungsbezirke» zowel qua schaal als qua takenpakket een aantal overeenkomsten vertonen met de Nederlandse provincies, hetgeen hen tot potentiële samenwerkingspartners maakt. De «Regierungsbezirke» zijn echter in tegenstelling tot de provincies geen autonome decentrale overheden, maar vormen het middenniveau van de deelstaatoverheid.

De positie van de deelstaatoverheid en haar geledingen binnen het kader van de Overeenkomst is een wezenlijk andere dan de positie van de Nederlandse provincies: als Overeenkomstsluitende partij bevindt zij zich op gelijk niveau met de Nederlandse rijksoverheid. Dit positieverschil is, naast hetgeen in de gemeenschappelijke toelichting op pagina 6 en 7 wordt vermeld, verklaring voor het feit dat de deelstaten en hun «Regierungsbezirke» niet rechtstreeks vallen onder de werking van de Overeenkomst. Wel is door verdragspartijen uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid de werkingssfeer van de Overeenkomst uit te breiden tot andere overheden (artikel 1, derde en vierde lid).

De Nederlandse regering zal zich in toekomstig overleg blijven inzetten voor het zo ruim mogelijk benutten van deze bepalingen ten gunste van de samenwerkingsmogelijkheden van provincies en andere bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld organen van functioneel bestuur.

Met betrekking tot laatstgenoemde vorm van samenwerking acht de regering het in tegenstelling tot de Rbb niet te voorzichtig, maar juist passend in het regeringsstandpunt ten aanzien van functioneel bestuur, dat uitgaat van het primaat van algemeen bestuur, te eisen dat functionele bestuursorganen alleen te zamen met territoriale overheden aan samenwerking kunnen deelnemen. Op die wijze is een directe relatie tussen functioneel en algemeen bestuur gegarandeerd en een waarborg geschapen voor afstemming van hun grensoverschrijdende activiteiten.

Het Interprovinciaal Overleg wenst uitdrukkelijk te wijzen op de in zijn ogen ver gaande consequenties die de keuze van de vestigingsplaats van een samenwerkingsverband op basis van de Overeenkomst met zich kan meebrengen voor wat betreft de uitoefening van het toezicht op samenwerking.

Artikel 9, derde lid, bepaalt dat het toezicht op een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, ingesteld op basis van de Overeenkomst, wordt uitgeoefend door de toezichthouder van de Staat, waar dit lichaam of orgaan is gevestigd. Deze toezichthouder ziet toe op de behartiging van de belangen van alle deelnemende overheden. Een grensoverschrijdend samenwerkingsverband waaraan Nederlandse overheden deelnemen met een zetel in Duitsland valt met andere woorden onder

het algemeen bestuurlijk toezicht van de daarvoor volgens intern Duits recht in aanmerking komende toezichthouder. Langs deze weg ontstaat voor het samenwerkingsverband een eenduidig en overzichtelijk toezichtsregime. Met de belangen en bevoegdheden van de toezichthouders van het andere land, i.c. de Nederlandse toezichthouders, dient echter op diverse manieren rekening gehouden te worden. In de eerste plaats blijven hun toezichtsbevoegdheden ten opzichte van de aan samenwerking deelnemende Nederlandse overheden onverlet, aldus artikel 9, tweede lid. Dat is van doorslaggevende betekenis, aangezien een grensoverschrijdend samenwerkingsverband op grond van artikel 5 alleen via zijn deelnemers de burgers bindende bevoegdheden kan uitoefenen. Ten tweede dienen zij door de ingevolge artikel 9, derde lid, bevoegde toezichthoudende autoriteit op de hoogte te worden gesteld van toezichtsmaatregelen jegens het samenwerkingsverband en worden dergelijke maatregelen in beginsel alleen na overleg met de toezichthoudende autoriteiten van de andere betrokken verdragspartijen getroffen. In de derde plaats voorziet artikel 8 er onder meer in, dat besluiten van overheden tot het aangaan, wijzigen en opheffen samenwerkingsregelingen alsmede besluiten tot toe- of uittreding onderworpen zijn aan het toezicht, waaraan zij volgens intern recht zijn onderworpen. Zo behoeft een regeling tussen gemeenten waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld volgens artikel 8 van de Overeenkomst juncto artikel 36 van de Wgr goedkeuring van gedeputeerde staten.

Zoals het Interprovinciaal Overleg signaleert heeft de zetelkeuze ook consequenties voor de beslechting van geschillen. Artikel 11 van de Overeenkomst bepaalt, dat in het kader van grensoverschrijdende samenwerking gerezen bestuursgeschillen worden opgelost volgens de rechtsgang en de regels van de Staat waar de gedaagde is gevestigd.

Indien bijvoorbeeld een Nederlandse overheid een geschil met een Duitse overheid of een in Duitsland gevestigd samenwerkingsverband aanhangig maakt, dan wordt dit geschil beslecht volgens de van toepassing zijnde Duitse rechtsgang. Doordat de gedaagde overheid altijd door een gerecht van haar eigen Staat tot een bepaald doen of nalaten veroordeeld wordt, worden eventuele problemen met betrekking tot de rechterlijke competentie ten opzichte van buitenlandse overheden voorkomen.

De Rbb merkt op dat openbare lichamen, ingesteld op grond van artikel 8 van de Wgr, deel kunnen nemen aan samenwerking op basis van de Overeenkomst zonder dat aan Nederlandse zijde ook een provincie of gemeente in de samenwerking participeert; dit in afwijking van de Wgr, die in de artikelen 93 en 96 een dergelijke participatie wel eist. De Rbb is voorstander van een zo breed mogelijke toepassing van de Overeenkomst, maar wenst op dit punt een nadere toelichting, temeer daar bij de Benelux-Overeenkomst is benadrukt dat een dergelijke afwijking van de Wgr niet beoogd werd. Met name heeft de Rbb vragen met betrekking tot de democratische controle en doorzichtigheid van bestuur, nu de Overeenkomst opeenstapeling van samenwerkingsverbanden mogelijk maakt.

De regering is van mening dat in dit stadium van ontwikkeling van publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking voor zo veel mogelijk initiatieven van decentrale overheden ruimte moet bestaan. Derhalve staat een zo ruim mogelijk toepassingsbereik van de Overeenkomst voorop. Dit uitgangspunt brengt de regering er thans toe, anders dan zoals eerder in de toelichtende nota bij de Benelux-Overeenkomst (19 986, nr. 1) is gesteld, grensoverschrijdende samenwerking waaraan aan Nederlandse zijde uitsluitend door openbare lichamen ingesteld op basis van de Wgr wordt deelgenomen, toegestaan te achten. Dat geldt zowel voor samenwerking op basis van de onderhavige Nederlands-Duitse Overeenkomst als de samenwerking op basis van de

Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking. De bevoegdheid tot dergelijke samenwerking berust op de Overeenkomsten zelf, die als regelingen van hogere orde dan de Wgr deel uitmaken van het interne recht. Onder «het interne recht» uit de artikel 2, eerste lid, van de Nederlands-Duitse Overeenkomst dient derhalve mede de inhoud van de Overeenkomst zelf te worden begrepen. Hetzelfde geldt voor artikel 2, eerste lid, van de Benelux-Overeenkomst.

Een andere interpretatie zou tot gevolg hebben dat de Overeenkomsten hun eigen werking blokkeren: op basis van de Wgr alleen is immers geen enkele decentrale overheid bevoegd tot publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking. Bovendien moet worden bedacht dat gemeenten de taken en bevoegdheden die zij binnenlands hebben ingebracht in een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam niet nogmaals kunnen inbrengen in een grensoverschrijdend samenwerkingsverband.

Indien overheden taken en bevoegdheden op een bepaald terrein van overheidszorg hebben overgedragen aan een openbaar lichaam op basis van de Wgr, is met andere woorden in beginsel alleen dat openbaar lichaam bevoegd en in staat op dat terrein grensoverschrijdend samen te werken.

Overigens dienen de in dat openbaar lichaam samenwerkende overheden zelf te bepalen of en in hoeverre het openbaar lichaam bevoegd is grensoverschrijdend samen te werken.

De hiervoor gegeven uitleg van de Overeenkomst voorkomt dat in een dergelijk geval alleen grensoverschrijdend zou kunnen worden samengewerkt indien de deelnemende overheden deze taken en bevoegdheden uit de binnenlandse samenwerking zouden terughalen. Ter verduidelijking merken wij op dat het begrip «deelnemen» – equivalent van het Duitse «sich beteiligen» – in het kader van artikel 1 van deze Overeenkomst een bredere strekking heeft dan in de Wgr en ook het zelf aangaan van samenwerking omvat. Zoals uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dient uit de formulering van artikel 1, tweede lid, en het daarin gebezigde begrip «deelnemen» dan ook niet te worden afgeleid, dat bij grensoverschrijdende samenwerking naast een openbaar lichaam op basis van de Wgr andere Nederlandse overheden moeten participeren. Met de in dit artikellid gebruikte term «interne regelingen» zijn voorts bedoeld de regelingen, waarbij openbare lichamen en «Zweckverbände» worden ingesteld.

De regering is zich ervan bewust dat door deelname van samenwerkingsverbanden aan grensoverschrijdende samenwerking de doorzichtigheid van het bestuur kan worden verminderd. Om die reden zal zij zich er voor inzetten, dat grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven, net zoals dat binnenlands volgens de eisen van bundeling en integratie gebeurt, op elkaar en op de binnenlandse bestuurlijke organisatie worden afgestemd. Dit mede om hun doelmatigheid en doeltreffendheid te bevorderen. In de praktijk blijkt overigens dat de grenzen van een aantal bestaande euregio's al samenvallen met de grenzen van samenwerkingsgebieden ofwel dat streekverbanden als zodanig deelnemen in de euregio.

In beginsel is het juist dat door deelname van een binnenlands samenwerkingsverband aan een grensoverschrijdende regeling het bestuur van die regeling op grotere afstand komt te staan van de aan het samenwerkingsverband deelnemende besturen, waardoor de democratische controle wordt bemoeilijkt. Zoals hiervoor opgemerkt bevat de Overeenkomst de eis dat in de gemeenschappelijke regeling waarbij het samenwerkingsverband is ingesteld in een grensoverschrijdende taakstelling moet zijn voorzien. Daarbij heeft de regering een expliciete toekenning door de deelnemende overheden voor ogen: op die wijze is het geheel aan de deelnemende besturen te bepalen of en in hoeverre het samenwerkingsverband grensoverschrijdend actief wordt.

De Rbb vindt voorts dat de beheersmacht van het grensoverschrijdend openbaar lichaam sterk afhankelijk is gemaakt van de mate waarin de deelnemers in de samenwerking consensus weten te bereiken over de toedeling van taken en bevoegdheden aan het openbaar lichaam.

De Rbb meent dat de constructie, waarin derden de deelnemers aansprakelijk kunnen stellen voor het handelen van het grensoverschrijdend openbaar lichaam, de overdracht van «rechtsaanspraakgevoelige» taken riskant maakt. De vrijwaringsplicht die het openbaar lichaam vervolgens heeft ten opzichte van de aangesproken deelnemer leidt immers tot committering van alle deelnemers.

Anderzijds is de daadkracht van het openbaar lichaam in de ogen van de Rbb sterk afhankelijk van de wijze waarop de deelnemers zich gebonden achten en uitvoering geven aan zijn besluitvorming, nu het openbaar lichaam als gevolg van beperkingen in de Duitse Grondwet niet zelf verordenende bevoegdheden kan uitoefenen.

De regering betwijfelt of de regeling van aansprakelijkheid jegens derden een zodanige invloed zal hebben op de besluitvorming omtrent het toedelen van taken en bevoegdheden aan het openbaar lichaam als de Rbb suggereert. Met deze vrijwaringsregeling wordt namelijk geenszins een situatie gecreëerd die in het samenwerkingsrecht ongebruikelijk is. Weliswaar kan het openbaar lichaam niet zelf drager zijn van verordenende bevoegdheden, maar het kan de deelnemers verplichten conform zijn besluitvorming gebruik te maken van hun bevoegdheden. Het ligt voor de hand in deze constructie, waarin getracht is een eigen bevoegdheidsuitoefening door het openbaar lichaam zo dicht mogelijk te benaderen, de verantwoordelijkheid voor rechtsaanspraken als gevolg van bevoegdheidsuitoefening door de deelnemers volgens instructie van het openbaar lichaam, te leggen bij deze laatste. Inderdaad raken door deze vrijwaringsplicht vervolgens indirect alle deelnemers gecommiteerd. Het gegeven echter dat de gevolgen van een rechtsvordering niet door de individuele deelnemers behoeven te worden gedragen, maar worden overgenomen door het collectief, kan voor hen echter evengoed een argument zijn om juist aan overdracht van taken en bevoegdheden mee te werken.

De stelling van de Rbb, dat de daadkracht van het openbaar lichaam in de praktijk af zal hangen van de doortastendheid waarmee de deelnemers gevolg geven aan diens besluitvorming, geldt alleen ingeval ten behoeve van de taakuitoefening van het openbaar lichaam de burgers bindende beslissingen moeten worden genomen. In alle andere opzichten kan het openbaar lichaam over directe bestuursmacht beschikken en heeft daarmee de daadkracht van zijn optreden voor een groot deel in eigen hand.

De Rbb vraagt zich vervolgens af waarom in de Overeenkomst steeds wordt gesproken over «taken» en niet over het in de Wgr gebruikelijke «belangen».

In de Overeenkomst is uitgegaan van de in het Duitse recht gebruikelijke term «Aufgaben». De meest getrouwe Nederlandse vertaling daarvan is «taken» en niet «belangen». Achtergrond van deze terminologie is, dat in de Duitse bestuurspraktijk openbare lichamen («Zweckverbände») veelal worden opgericht ter uitvoering van concreet omschreven «doe-taken». Met het gebruik van de term «Aufgaben» is echter geenszins beoogd aan te geven dat de samenwerking op basis van de Overeenkomst zich tot dergelijke «doe-taken» zou moeten beperken.

De regering onderschrijft het belang dat de Rbb hecht aan zo volledig mogelijke informatie omtrent het aan weerszijden van de grens geldende relevante interne recht. Bezien zal worden of en zo ja, op welke wijze een voorziening met de Duitse verdragspartners kan worden getroffen, die ertoe strekt elkaar en de decentrale overheden op de hoogte te houden van de inhoud van dat recht en de wijzigingen daarin.

Informatie-uitwisseling over het geldende recht tussen de overheden die zelf bij samenwerking betrokken zijn is in de ogen van de regering echter zeker zo waardevol en noodzakelijk en kan even effectief zijn.

Met de Rbb is de regering van mening dat een goede registratie van grensoverschrijdende samenwerkingsregelingen, gelet op de inzichtelijkheid van het grensoverschrijdend bestuur, wenselijk is. Voor publiekrechtelijke vormen van grensoverschrijdende samenwerking, aangegaan op basis van de onderhavige Overeenkomst, is ingevolge artikel 8 van de Overeenkomst juncto artikel 27 van de Wgr registratie verplicht. Zodra de basisregistratie Wgr, die thans in ontwikkeling is, bevredigend functioneert, zal worden bezien of hierin ook gegevens over andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden kunnen worden opgenomen.

Terecht merkt de Rbb op dat de verdere ontwikkelingen van grensoverschrijdende samenwerking en de rol van de Overeenkomst daarbij nauwlettend dienen te worden gevolgd. Voor de kans dat de Overeenkomst ingehaald wordt door Europese richtlijnen, dan wel de totstandkoming ervan zal belemmeren behoeft in dit verband echter geen vrees te bestaan. Als het al tot communautaire regelgeving inzake grensoverschrijdende samenwerking komt – hetgeen nog allerminst zeker is –, dan zullen de verdragen tussen Nederland en haar buurlanden, die tot nu toe als enige via bilaterale verdragen uitvoering hebben gegeven aan de Kaderovereenkomst van de Raad van Europa, juist een modelrol kunnen vervullen.

In zijn advies heeft de Rbb tot slot een aantal opmerkingen van redactionele aard gemaakt, welke hieronder kort worden besproken.

Teneinde de inwerkingtreding van de Overeenkomst niet te vertragen geeft de regering er de voorkeur aan deze opmerkingen, voor zover zij een verduidelijking van de verdragstekst beogen, bij de eerstvolgende wijziging van de Overeenkomst te betrekken.

Terecht merkt de Rbb ten aanzien van artikel 2, tweede lid, van de Overeenkomst op, dat het beter ware om niet alleen in de gemeenschappelijke toelichting, maar ook in de tekst van de Overeenkomst zelf te benadrukken dat in dit artikel de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen limitatief worden opgesomd.

Naar aanleiding van de opmerking over de formulering van artikel 3, derde lid, artikel 6, vijfde lid en artikel 7, vierde lid, zij opgemerkt dat de formule «voor zover deze Overeenkomst geen andere bepalingen bevat» aansluit bij de in dezen gebruikelijke Duitse formulering. De strekking van deze zinsnede is overigens geen andere dan de strekking van het door de Rbb voorgestelde «voor zover de Overeenkomst niet anders bepaalt».

In artikel 4, tweede lid, is de zinsnede «met inachtneming van het toe te passen interne recht» opgenomen om de toepasselijkheid van dat recht bij het instellen van andere organen dan het algemeen en dagelijks bestuur buiten twijfel te stellen. Er is met andere woorden geen sprake van een afwijking van artikel 3, derde lid.

Aangezien de Overeenkomst aan de regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld verreweg de meeste eisen stelt, wordt – anders dan ten aanzien van de beide andere regelingen in de artikelen 6 en 7 – in artikel 4 benadrukt dat de gemeenschappelijke regeling in verdere bepalingen kan voorzien. Zoals in de gemeenschappelijke toelichting aangegeven geldt dit echter eveneens voor regelingen op grond van artikel 6 en 7.

Zoals de Rbb terecht signaleert is in de Nederlandse tekst van artikel 7, eerste lid, van de Overeenkomst na het woord «kunnen» abusievelijk het woord «schriftelijk» weggefallen.

Volgens de Rbb wekt de formulering van artikel 8, eerste lid, en artikel 9, eerste lid, ten onrechte de suggestie dat alleen behoeft te worden

voldaan aan de in artikel 8 genoemde geldigheidsvereisten bij het aangaan of wijzigen van de *vorm* van samenwerking en niet bij wijzigingen in de samenwerkingsregeling die geen betrekking hebben op de vorm van samenwerking. Hierover kan naar het oordeel van de regering geen misverstand ontstaan. De term «vormen van samenwerking» omvat immers volgens de formulering van artikel 2 mede de voor samenwerking benodigde regelingen.

De Rbb merkt naar aanleiding van artikel 14, vierde lid, op dat de verdragsluitende partijen hebben nagelaten een beperking in de tijd aan te brengen, gedurende welke de voor opzegging van de Overeenkomst in het kader van samenwerking getroffen maatregelen van kracht blijven. De regering wijst erop dat een eventuele beperking in werkingsduur in de eerste plaats een aangelegenheid is van de decentrale overheden, die deze maatregelen in het kader van hun samenwerking en binnen de grenzen van hun bevoegdheid hebben getroffen.

Voor een meer uitvoerige uiteenzetting over de inhoud van de Overeenkomst en haar afzonderlijke onderdelen zij verwezen naar de bijgevoegde, door de Overeenkomstsluitende partijen gezamenlijk opgestelde toelichting. Daarin is naast een algemeen deel ook een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. I. J. W. de Graaff-Nauta

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek