

Vergaderjaar 1993–1994

23 139

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 oktober 1993

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. Algemene opmerkingen

De regering constateert met genoegen dat een grote meerderheid van de Tweede Kamer de noodzaak van aanscherping van de Wgr onderschrijft. Die brede steun voor de aanscherping mocht ook worden worden verwacht, gelet op de brede steun die de motie-De Cloe/Van der Heijden (Kamerstukken II, 1991–1992, 21 062 nr. 16) over beperking van de vrijblijvendheid in Wgr-samenwerking in uw Kamer kreeg.

De leden van de CDA-fractie merkten op het van groot belang te achten dat ook in de niet-BoN-gebieden betere en hechtere samenwerking tot stand komt. Indien bepaalde taken beter door een samenwerkingsverband kunnen worden behartigd dan door iedere gemeente afzonderlijk, dan moet het wettelijk instrumentarium voorhanden zijn om sturing aan de totstandkoming van samenwerking te geven, aldus deze leden. Al geruime tijd wordt de vrijblijvendheid van samenwerking als een belemmering voor de totstandkoming en met name ook de uitvoering van samenwerkingsregelingen ervaren. De CDA-fractie was verheugd dat het wetsvoorstel een aantal oorzaken voor het beperkte gebruik van het reeds voorhanden zijnde wettelijk instrumentarium zal wegnemen.

Ook de leden van de fracties van PvdA, VVD, SGP en GPV betuigden steun aan het doel van het wetsvoorstel: verzekeren dat intergemeentelijke samenwerking, waar dat noodzakelijk is, tot stand komt en tot resultaten leidt. De leden van de fractie van het GPV merkten daarbij op dat het succes van samenwerking nog te vaak afhankelijk is van de medewerking van alle gemeenten. Door het minder vrijblijvend maken van samenwerking kunnen patstellingen zo veel mogelijk worden voorkomen of doorbroken.

Op de opmerking van de leden van de VVD-fractie, dat men de Wgr ook op andere punten aangescherpt zou willen zien, komen wij nog terug.

De leden van de PvdA-fractie hadden zich er overigens wel over verwonderd dat de indiening van het wetsvoorstel zo lang op zich had laten wachten, mede gelet op het feit dat reeds een voorontwerp voorhanden was. Zij vroegen de regering aan te geven wat hiervan de oorzaak was.

Op 27 februari 1992 stemde de Kamer in met de motie waarin de regering werd gevraagd om een wetsvoorstel tot aanscherping van de Wgr in te dienen. Met de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is daarna begin juni 1992 een begin gemaakt. Voorrang is gegeven aan het voorstel voor de Kaderwet bestuur in verandering (Kamerstukken II, 1992–1993, 23 048 nr. 2). Het wetsvoorstel is op 13 november 1992 in de Ministerraad besproken, waarna het op 1 december 1992 aan de Raad van State om advies is voorgelegd. De Raad heeft vervolgens op 22 april 1993 advies uitgebracht. De regering heeft het wetsvoorstel spoedig daarna op 10 mei 1993 ingediend.

Het voorliggende wetsvoorstel wijkt op een aantal onderdelen af van het voorontwerp. Zo werd in het voorontwerp geen wijziging gebracht in de aanwijzings- en opleggingsprocedure.

1.2. Bestuurlijke vernieuwing in de niet BoN-gebieden

De leden van de D66-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zoals zij in paragraaf 1.3 van het voorlopig verslag aangeven vonden zij uit democratisch oogpunt gedwongen samenwerking op basis van de Wgr hooguit tijdelijk, bijvoorbeeld gedurende een periode van vier jaar, te accepteren, mits uitzicht zou worden geboden op een meer definitieve situatie waarin taken komen te liggen bij een rechtstreeks gekozen middenbestuur. Wat vindt de regering van de suggestie oplegging aan een termijn te binden, zo vroegen deze leden. Ten slotte merkten zij op dat het wetsvoorstel het opruimen van de bestaande ondoorzichtige regionale bestuurslaag niet dichterbij brengt.

De leden van de fractie van GroenLinks misten in het wetsvoorstel een beschouwing over de vraag hoe de bestuurlijke indeling in Nederland in de toekomst gestalte moet krijgen. Wat zijn de inhoudelijke criteria op grond waarvan stimulansen tot intergemeentelijke samenwerking worden gegeven? Wat is de wenselijke omvang van het takenpakket van het toekomstige regionale bestuur? Zitten de verschillende departementen wat dit betreft wel op één lijn, zo vroegen zij zich af.

In de memorie van antwoord inzake het voorstel voor de Kaderwet (Kamerstukken II, 1992–1993, 23 048, nr. 7) zijn wij ingegaan op de beleidslijnen die zijn uitgezet voor de niet-BoN-gebieden. Wij grijpen de vragen van de fracties van D66 en GroenLinks gaarne aan om dit beleid nader toe te lichten.

Vooropgesteld zij dat bestuurlijke vernieuwing ook in de gebieden die niet onder de werking van de Kaderwet vallen een proces is dat in overleg met de betrokken besturen – gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies – vorm en inhoud dient te krijgen, zonder dat de uitkomst bij voorbaat vast staat.

Een tweede uitgangspunt is, dat de uitkomsten per gebied kunnen verschillen. Afhankelijk van de aard en de intensiteit van de regionale problematiek zal per gebied moeten worden gezien welke taken bij

voorkeur op regionaal niveau moeten worden behartigd. Aard en intensiteit van de regionale problematiek zijn daarmee de belangrijkste criteria bij beantwoording van de vraag of stimulansen tot samenwerking moeten worden gegeven. De omvang van het regionale takenpakket is derhalve in dit stadium niet zonder meer aan te geven. Wel is duidelijk dat van een aantal taken bij voorbaat vaststaat dat zij in enigerlei vorm op de schaal van de nieuwe Wgr-gebiedsindeling zullen moeten worden behartigd. Een opsomming van deze taken is opgenomen in de bijlage bij de Overlegnotitie herziening Wgr-indeling, aan de Kamer toegezonden bij brief van 19 april 1993 (kenmerk VBO92/12/U12).

Het algemene doel van het proces is te komen tot vermindering van de bestuurlijke dichtheid en een optimale verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurslagen.

Met inachtneming van deze uitgangspunten krijgt de bestuurlijke vernieuwing in de niet-BoN-gebieden langs drie lijnen gestalte: vermindering van vrijblijvendheid van intergemeentelijke samenwerking door middel van de aanscherping van de Wgr, herziening van de indeling in Wgr-samenwerkingsgebieden door de provincies en afstemming van de functionele gebiedsindelingen op deze nieuwe Wgr-indeling.

De eerste lijn, de aanscherping van de Wgr, krijgt nadere uitwerking in het voorliggende wetsvoorstel.

Wat de tweede lijn betreft, is bij brief van 25 oktober 1993 (kenmerk VBO92/12/U60) het nader kabinetsstandpunt over de herziening van de Wgr-indeling aan de Tweede Kamer aangeboden. Zoals daarin geschetst tekent zich in het hele land een duidelijk vergroot territoriaal kader af voor de toekomstige intergemeentelijke samenwerking en de afstemming en integratie van de functionele regio's.

Het is van groot belang dat de provinciale besluitvorming over de nieuwe indeling in samenwerkingsgebieden zo snel mogelijk wordt afgerond. Zodra die indeling vaststaat, zullen de provincies, gemeenten en samenwerkingsverbanden het patroon van gemeenschappelijke regelingen dienovereenkomstig opnieuw moeten ordenen. De provincies zijn op grond van de Wgr gehouden bij hun besluit omtrent herziening van de indeling aan te geven, op welke wijze en binnen welke termijn regelingen die niet aan de nieuwe indeling voldoen dienen te worden aangepast. Daarmee wordt duidelijk op welk moment de nieuwe ordening een feit zal zijn.

Het Rijk is verantwoordelijk voor de afstemming en integratie van de van rijkszijde gehanteerde functionele indelingen. Zoals reeds gemeld in de memorie van antwoord bij het voorstel voor de Kaderwet bestuur in verandering is het kabinet voornemens de Kamer begin 1994 een werkprogramma voor dit integratietraject voor te leggen.

Gelet op de samenhang tussen de herordening van gemeenschappelijke regelingen en de integratie van functionele regio's in de nieuwe gebiedsindeling, ligt het in de rede dit integratietraject goed af te stemmen met de provinciale aanpassingstrajecten. Het Rijk streeft ernaar de integratie uiterlijk 1 januari 1998 af te ronden.

Met het voorlopig en nader kabinetsstandpunt over de gebiedsindeling heeft het Rijk een duidelijk standpunt bepaald inzake de indeling en omvang van de samenwerkingsgebieden.

De ontwikkelingen langs de geschetste lijnen zijn nog niet zover gevorderd, dat thans een eenduidig perspectief voor de bestuurlijke organisatie in het hele land kan worden geboden. Wel worden nu al enige contouren zichtbaar. In dit verband wijst het kabinet op de

mogelijkheden om met een aantal provincies overeenstemming te bereiken over een aangepast bestuursmodel.

In het geval van Friesland heeft dat al geleid tot concrete afspraken. Deze afspraken zullen resulteren in een in dit najaar op te stellen plan van aanpak. Centraal in dit plan van aanpak staat een bestuursmodel waarbij op termijn de Wgr-gebieden in Friesland overbodig worden. De betrokken taken zullen dan worden verdeeld tussen de provincie en de gemeenten, danwel worden afgestoten of in enige vorm verzelfstandigd. Daarnaast wordt gestreefd naar een betere verdeling van taken tussen Rijk, provincie en gemeenten, waarbij uitruil kan plaatsvinden. Naar ons voorlopige oordeel kunnen de Friese plannen ook van betekenis zijn voor de provincies Zeeland, Groningen en Drenthe.

Voor een uitvoeriger beschouwing over de ontwikkelingen in deze en andere provincies verwijzen wij naar het nader kabinetsstandpunt over de herziening van de Wgr-indeling.

De procesbenadering in de niet BoN-gebieden zal op termijn moeten leiden tot duidelijkheid omtrent de aard, structuur en omvang van het takenpakket op de verschillende bestuurlijke niveaus. Wanneer deze duidelijkheid kan worden geboden is nu nog niet met zekerheid te zeggen. Een verplichting om oplegging van samenwerking aan een termijn van vier jaar te binden, zoals de leden van de D66-fractie voorstelden, is om die reden naar het oordeel van de regering niet zinvol.

Uiteraard kunnen er wel redenen zijn om in een aanwijzings- of oplegingsbesluit te bepalen dat de verplichte samenwerking slechts voor bepaalde duur geldt, afhankelijk van het belang waarvoor de regeling moet worden aangegaan. Ook kan worden vastgelegd dat de noodzaak van verplichte samenwerking op termijn opnieuw moet worden bezien.

1.3. *Uitgangspunten van Wgr-samenwerking*

Een tweetal fracties is specifiek ingegaan op de aard en het karakter van samenwerking op basis van de Wgr nu en in de toekomst. De leden van de SGP-fractie waren steeds uitgegaan van het principe van verlengd lokaal bestuur. In de visie van deze leden was het vooral van belang de mogelijkheden tot sturing van gemeenten en de waarborgen van uitvoering van in samenwerking genomen besluiten te verbeteren. Voorts gingen zij uit van het principe van vrijwilligheid, waarin een terughoudend beleid ter zake oplegging past. Zij vroegen of de regering deze uitgangspunten deelt.

De leden van de fractie van de VVD onderschreven in paragraaf 1.2 van het voorlopig verslag eveneens het beginsel van vrijwilligheid bij intergemeentelijke samenwerking. Met de regering deelden zij het standpunt dat verplichte samenwerking als een ultimum remedium moet worden gezien. Aan de andere kant constateerden deze leden dat intergemeentelijke samenwerking feitelijk onmisbaar is geworden. Zij gaven de voorkeur aan aanpassing van de schaal van provincies of gemeenten boven de introductie van hulpconstructies of reorganisatie van het bestuur als geheel. De leden van de VVD vroegen zich nog af of de regering regionaal bestuur en verlengd lokaal bestuur als synoniemen hanteert en zo ja, wat haar hiertoe had gebracht. Is de regering het eens met de stelling, dat de term regionaal bestuur een geladen term is geworden, zo vroegen deze leden.

Uitgangspunt van samenwerking op basis van de Wgr is vrijwilligheid. Die vrijwilligheid biedt de beste garanties voor het succes van samenwerking. Met de leden van de aan het woord zijnde fracties vinden wij dat oplegging, gelet op dit uitgangspunt, ultimum remedium dient te zijn. Bedacht moet worden dat oplegging vooral ook moet worden gezien als instrument om impasses te doorbreken, bijvoorbeeld indien door de

opstelling van één of enkele gemeenten geen gebundelde regeling tot stand kan komen. De aanscherping van het opleggingsinstrumentarium is bovendien geen doel op zich, maar een middel om de intergemeentelijke samenwerking te versterken. In die zin delen wij de visie van de leden van de SGP-fractie.

Het feit dat intergemeentelijke samenwerking op een aantal terreinen feitelijk onmisbaar is geworden, betekent niet dat gemeenten niet in vrijwilligheid tot samenwerking kunnen besluiten.

Uitgangspunt is ook dat intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr verlengd lokaal bestuur is. Voor zover in de memorie van toelichting is gesproken over versterking van het regionaal bestuur, is daarmee in dit kader bedoeld de versterking van het verlengd lokaal bestuur. In de Kaderwet heeft de regering de term regionaal bestuur gereserveerd voor het op basis van die wet nieuw te vormen bestuur in de BoN-gebieden. Gelet op die definiëring zal in het kader van dit wetsvoorstel in het vervolg worden gesproken over verlengd lokaal bestuur of intergemeentelijke samenwerking.

Het beleid van het kabinet is erop gericht de bestuursdichtheid zo klein mogelijk te houden. Daar hoort bij dat hulpconstructies zo veel mogelijk worden vermeden. Flexibele oplossingen zijn nodig voor het probleem dat maatschappelijke ontwikkelingen zich op wisselende schaal kunnen voordoen. Op deze maatschappelijke ontwikkelingen kan ook worden ingespeeld door aanpassing van de schaal van bestaande bestuurslagen, zoals door middel van het voortgaande proces van gemeentelijke herindeling. Of schaal aanpassing voorrang heeft boven de selectieve toepassing van hulpconstructies hangt af van de aard van de problematiek: indien afzonderlijke gemeenten alleen door permanente samenwerking voldoende bestuurlijk draagvlak kunnen ontwikkelen om hun taken goed aan te pakken, is schaal aanpassing geboden.

Hulpstructuren kunnen daarnaast een middel zijn om het proces tot vermindering van de bestuursdichtheid te ondersteunen. Zo dient in de BoN-gebieden via de tijdelijke hulpconstructies van de Kaderwet uiteindelijk een meer adequate verdeling van taken over de bestuurslagen gerealiseerd te worden. In de niet BoN-gebieden wordt via de hiervoor geschetste aanpak langs drie sporen gewerkt aan opschoning van hulpconstructies en daarmee aan vermindering van bestuursdichtheid.

2. De rol van het rijk en de provincie in de WGR

2.1. Noodzaak aanscherping opleggingsinstrumentarium

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks zetten vraagtekens bij de verwachte effecten van de vereenvoudiging van de aanwijzings- en opleggingsprocedure. De leden van de D66-fractie hadden het vermoeden dat het geringe gebruik van het bestaande instrumentarium van verplichte samenwerking in de Wgr eerder toe te schrijven was aan de opstelling van de provincies dan aan de kwaliteit van het bestaande wettelijke instrumentarium. Zij vonden steun voor dit vermoeden in het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) over de evaluatie van de Wgr van mei 1991 (toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 20 juni 1991, kenmerk BW91/U6). Zij achtten de geschetste opstelling van de provincies vanuit de basisgedachte van de Wgr – vrijwillige samenwerking – ook passend. Zij vroegen zich af of de kritiek van het Rijk op de opstelling van de provincies niet ook het Rijk zelf treft. Het Rijk beschikt immers ook nu over instrumenten om het beleid van de provincies in dezen te beïnvloeden. De leden van de fracties van D66, GroenLinks en de SGP vonden dat eerst zou moeten worden onderzocht

of consequenter toepassing van het huidige instrumentarium ook tot het gewenste resultaat zou kunnen leiden.

De SGP-fractie stelde in dit verband nog een aantal specifieke vragen met betrekking tot de artikelen 99, 101, 103i en 103j, welke in hoofdstuk II van deze memorie zullen worden beantwoord.

Zowel in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel als in het nader rapport is aangegeven, dat het zeer beperkte gebruik van het bestaande opleggingsinstrumentarium uit de Wgr voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door de terughoudende opstelling van de provincies en van het Rijk. Ingrijpen in de ontwikkeling van samenwerking zou indruisen tegen het streven naar decentralisatie en naar versterking van de positie van het lokale bestuur. Het vermoeden van de leden van de D66-fractie is juist. De conclusie die zij op basis van dit vermoeden trekken ten aanzien van de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel echter niet, zoals wij hierna uiteen zullen zetten.

Aandacht voor vergroting van de bereidheid tot toepassing van het opleggingsinstrumentarium ligt inderdaad voor de hand. In het kabinetsstandpunt «Naar samenwerking op niveau» naar aanleiding van de evaluatie van de Wgr (Kamerstukken II, 1990-1991, 22 068 nr. 2) hebben wij aangegeven hoe naar ons inzicht het beleid van de provincies inzake de toepassing van de Wgr verder gestalte zou moeten krijgen. Samengevat was ons oordeel dat, gelet op de belangrijkste doelstelling van de nieuwe Wgr – ordening in het grillige patroon van samenwerking brengen –, provincies actiever gebruik zouden moeten maken van hun ordeningsinstrumenten.

Inderdaad heeft ook het Rijk slechts beperkt gebruik gemaakt van zijn formele bevoegdheden in dezen en is vooral langs de weg van overleg getracht het beleid van de provincies te beïnvloeden. In de overlegronde die volgde op het zojuist genoemde kabinetsstandpunt heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de toepassing van het ordeningsinstrumentarium met klem onder de aandacht van de provincies gebracht. De noodzaak van een actievere opstelling bestaat nog steeds. Uiteraard blijft de basisgedachte van de Wgr vrijwilligheid en daarbij past terughoudendheid in het afdwingen van samenwerking. Dat neemt echter niet weg, dat de provincies en in tweede instantie het Rijk, de verantwoordelijkheid hebben erop toe te zien dat (ordening in) samenwerking, waar dat noodzakelijk is, tot stand komt. Terughoudendheid in de toepassing van het wettelijk instrumentarium dat hun daartoe ter beschikking staat, moet niet ontaarden in passiviteit.

Er zijn, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, ook andere oorzaken voor de geringe toepassing van het wettelijk instrumentarium. Zoals de provincies meermalen hebben aangegeven, weerhoudt de lange duur van de aanwijzings- en opleggingsprocedure hen ervan samenwerking af te dwingen. In hun reactie op het voorontwerp hebben zij opheffing van de tekortkomingen in de bestaande procedure dan ook sterk bepleit. Enkel een actievere opstelling en een grotere bereidheid tot toepassing van de procedure biedt hier met andere woorden onvoldoende soelaas.

Een volgende oorzaak voor het achterwege blijven van oplegging van samenwerking is de onmogelijkheid de uitvoering van samenwerking af te dwingen. Juist de Rbb heeft in diverse adviezen op deze lacune gewezen en herhaaldelijk aanvulling van het instrumentarium inzake verplichte samenwerking bepleit.

Wij menen dat op grond van dit samenstel van factoren de noodzaak van vereenvoudiging en aanscherping van het opleggingsinstrumentarium voldoende is aangetoond.

2.2. *Bevoegdheden van het Rijk en van de provincie*

Door een aantal fracties zijn vragen gesteld over de wijze waarop provincie en Rijk met de hun in het wetsvoorstel toebedeelde bevoegdheden zullen omgaan. Zo vroegen de leden van de CDA-fractie in welke mate de provincies en het Rijk van de opleggingsbevoegdheid gebruik zullen maken en welke minister daarvoor eindverantwoordelijkheid draagt. In aansluiting daarop vroegen de leden van de D66-fractie of de Minister van Binnenlandse Zaken een veto kan uitspreken over een aanwijzing van een vakminister.

De fracties van D66 en het GPV vroegen de regering aan te geven wat wordt verstaan onder een zwaarwegend openbaar belang. De leden van de SGP-fractie suggereerden de opleggingsbevoegdheid van het Rijk uitdrukkelijk in de wet te beperken tot situaties waarin een rijksbelang in het geding is.

In het voorgaande is beklemtoond dat het aanwijzings- en opleggings-instrumentarium een ultimum remedium is. Dat betekent dat alleen dan tot samenwerking wordt verplicht indien met samenwerking een zwaarwegend openbaar belang is gemoeid en deze samenwerking niet vrijwillig tot stand komt. Belangrijkste toetssteen van provinciaal beleid en van rijksbeleid is het criterium «zwaarwegend openbaar belang». Een precieze aanduiding van wat hieronder wordt verstaan valt niet te geven. Van een zwaarwegend belang kan sprake zijn, indien het achterwege blijven van samenwerking voor de kwaliteit van de gemeentelijke taakbe-
hartiging of het gemeentelijke voorzieningenniveau sterk nadelige gevolgen heeft. Vergroting van efficiëntie en effectiviteit van gemeentelijke taakbe-
hartiging kunnen in de beoordeling een rol spelen. Verder is in een aantal sectoren het zwaarwegend openbaar belang nader geconcretiseerd in de desbetreffende bijzondere wet, zoals in de Brandweerwet. Ten slotte staat genoemd criterium ook in nauwe relatie met het bundelingsvereiste uit de Wgr. De Wgr sluit samenwerking, waarbij zonder geldige reden wordt afgeweken van de schaal van het samenwerkingsgebied, uit. Weigeren één of enkele gemeenten zonder valide argumenten deel te nemen aan samenwerking en blokkeren zij daardoor de totstandkoming van een regeling op de schaal van het samenwerkingsgebied, dan kan dit een reden zijn voor oplegging, zeker als hierdoor de belangen van de andere gemeenten worden geschaad.

Zoals ook in de memorie van toelichting is gesteld, behoort het initiatief om gemeenten tot samenwerking te dwingen in het algemeen van de provincie uit te gaan. De provincie is en blijft de eerstverantwoordelijke voor het toezicht op intergemeentelijke samenwerking. In welke mate het Rijk gebruik zal maken van zijn instrumenten hangt dan ook voor een belangrijk deel af van de mate waarin de provincie invulling geeft aan haar beleid. Gebruikmaking van de uitnodigings- en opleggingsbevoegdheid van het Rijk ligt onder meer in de rede, indien met samenwerking mede een rijksbelang is gemoeid, of indien de opvattingen van het Rijk en de provincie inzake oplegging niet overeenkomen.

De suggestie van de leden van de SGP-fractie, de opleggingsbevoegdheid van het Rijk uitdrukkelijk in de wet te beperken tot situaties waarin een rijksbelang in het geding is, willen wij niet volgen. Met de term «zwaarwegend openbaar belang» is onzes inziens voldoende gegarandeerd dat het Rijk niet zonder gewichtige redenen in de belangenafweging van de provincie zal treden.

Bij een aanwijzing of oplegging vanwege het Rijk draagt de aanwijzende of opleggende (vak)minister de eindverantwoordelijkheid. Hij oefent immers de desbetreffende bevoegdheden uit, zoals uit de tekst

van het wetsvoorstel duidelijk blijkt. Hij kan zijn bevoegdheden echter alleen uitoefenen indien hij daarover overeenstemming heeft bereikt met de Minister van Binnenlandse Zaken. Eventuele verschillen van mening tussen de betrokken ministers zullen uiteindelijk door de Ministerraad worden beslist.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich in paragraaf 1.4 van het voorlopig verslag af welke waardering de regering heeft willen geven aan bundeling en integratie, door deze taken aan provinciale staten en niet aan gedeputeerde staten op te dragen en op welke wijze provinciale staten deze taak zullen kunnen waarmaken. De leden van de fracties van CDA, D66 en SGP wensten een nadere toelichting op het verleggen van de aanwijzings- en opleggingsbevoegdheid van provinciale staten naar gedeputeerde staten.

De regering heeft in het voorgaande het belang van verdere bundeling en integratie van samenwerkingsverbanden benadrukt. Anders dan door de VVD-fractie wordt gesuggereerd is bundeling en integratie geen uitsluitende verantwoordelijkheid van provinciale staten, maar van provinciale staten en gedeputeerde staten gezamenlijk.

Provinciale staten bepalen in de eerste plaats het algemene kader voor bundeling en integratie. Zij stellen op grond van artikel 2 van de Wgr de gebieden vast waarbinnen samenwerking gebundeld en geïntegreerd dient te worden. Bij herziening van de indeling stellen zij voorts vast of en zo ja, op welke wijze en binnen welke termijn bestaande regelingen aan de nieuwe indeling dienen te worden aangepast. Gedeputeerde staten dienen op hun beurt in het kader van hun toezichhoudende en geschilbeslechtende taak aan bundeling en integratie van regelingen bij te dragen. Zo dienen zij goedkeuring te onthouden aan regelingen die, zonder dat daarvoor aard- of schaalargumenten zijn, afwijken van de door provinciale staten vastgestelde gebiedsindeling.

Verlegging van de aanwijzingsbevoegdheid van provinciale staten naar gedeputeerde staten is in de eerste plaats ingegeven door de taakverdeling tussen beide organen in de Wgr. Daarin berust bij provinciale staten de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de algemene kaders voor samenwerking en bij gedeputeerde staten de verantwoordelijkheid voor een goede gang van zaken bij de samenwerking in de praktijk. Het in voorkomende gevallen geven van een aanwijzing past onzes inziens veel meer bij laatstgenoemde verantwoordelijkheid. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden hebben wij niet willen beweren dat gedeputeerde staten per definitie actiever gebruik zullen maken van de aanwijzingsbevoegdheid dan provinciale staten. Wel mag worden verondersteld dat zij, wegens hun meer directe en actieve bemoeienis met de samenwerking in de praktijk, eerder en beter in staat zijn de noodzaak van een aanwijzing te onderkennen.

In de memorie van toelichting is als een bijkomend voordeel van verlegging van de aanwijzingsbevoegdheid naar gedeputeerde staten genoemd, dat hierdoor enige tijdswinst kan worden geboekt. Mede gezien de vergaderfrequentie mag worden aangenomen, dat de besluitvorming in dit college in de regel sneller zal verlopen dan in provinciale staten. Met de leden van de D66-fractie zijn wij van mening, dat de hierdoor geboekte tijdswinst beperkt is. Dit was dan ook niet het hoofdargument voor de verlegging.

2.3. Kop op de Wgr

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de rechtstreekse toedeling van taken aan een samenwerkingsverband op basis van de Wgr, de

zogenoemde kop op de Wgr. De PvdA-fractie vroeg zich af in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan het tot stand brengen van de kop op de Wgr. Kan de aanwijzingsbevoegdheid ook worden gebruikt in het kader van decentralisatie van rijkstaken naar samenwerkingsverbanden, zo vroegen de leden van de fractie van D66. De fracties van GPV en CDA vonden dat de aangescherpte wet niet mag worden gebruikt om allerlei rijkstaken op te leggen aan samenwerkende gemeenten.

In de memorie van antwoord bij de Kaderwet zijn wij uitvoerig ingegaan op de rechtstreekse toedeling van taken aan samenwerkingsverbanden. Voor een nadere toelichting op onze visie op de kop op de Wgr verwijzen wij gaarne naar paragraaf 1.3 van die memorie. In aanvulling daarop merken wij nog het volgende op.

De aangescherpte Wgr bevat geen basis voor rechtstreekse toedeling van taken aan een samenwerkingsverband. Decentralisatie van taken naar samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr is met andere woorden niet mogelijk. Uiteraard is het op basis van de Wgr wel mogelijk en denkbaar, dat voor bepaalde, naar afzonderlijke gemeenten gedecentraliseerde taken de noodzaak van samenwerking zich doet gevoelen, gemeenten deze samenwerkingsnoodzaak negeren en samenwerking door middel van het opleggingsinstrumentarium wordt afgedwongen. Denkbaar is ook dat aan decentralisatie naar afzonderlijke gemeenten bij bijzondere wet de voorwaarde van samenwerking wordt verbonden.

In de memorie van antwoord bij de Kaderwet hebben wij aangegeven een algemene wettelijke basis voor rechtstreekse toedeling van taken aan een samenwerkingsverband vooralsnog niet gewenst te achten. Wij willen rechtstreekse toedeling van taken echter niet geheel uitsluiten. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin de behoefte ontstaat voor een bepaalde taak rechtstreekse toedeling in enige vorm mogelijk te maken. Zo kan via rechtstreekse toedeling samenwerking tussen gemeenten worden bevorderd. Verder kan rechtstreekse toedeling voorkomen dat voor bepaalde taken niet op de Wgr gebaseerde functionele samenwerkingsverbanden ontstaan en aldus de bestuurlijke integratie van functionele indelingen verder wordt bemoeilijkt. Ten slotte kunnen langs deze weg de mogelijkheden tot decentralisatie worden vergroot.

Voor rechtstreekse toedeling van bepaalde taken aan een samenwerkingsverband is een wettelijke basis vereist. Het parlement zal derhalve in de gelegenheid zijn van geval tot geval de keuze voor rechtstreekse toedeling, indien die wenselijk wordt geacht, te beoordelen.

2.4. Democratische legitimatie

De leden van de fracties van de VVD, D66 en GroenLinks gingen in op het democratisch gehalte van Wgr-samenwerking. De VVD-fractie vroeg zich af of omtrent de democratische controle op samenwerking geen verplichtende regels moeten worden gesteld. De leden van de fractie van GroenLinks stelden voor uit te sluiten dat burgemeesters deel uitmaken van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Zou het bestuur van een regeling op basis van regionale politieke fracties en naar evenredigheid kunnen worden samengesteld, zo vroegen deze leden in paragraaf 1.4 van het voorlopig verslag.

De Wgr bevat diverse bepalingen die beogen de banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers zo sterk mogelijk te doen zijn. Vergroting van de democratische legitimatie van samenwerking was immers een van de belangrijkste doelstellingen van de herziening van de

Wgr in 1984. Wij wijzen in dit verband op de bepalingen inzake de samenstelling van het bestuur van een samenwerkingsverband, de verantwoordings- en informatieplicht van bestuursleden jegens de deelnemers en de betrokkenheid van de deelnemers in de begrotingsprocedure. Deze bepalingen bieden naar ons oordeel voldoende waarborgen voor een adequate controle op en legitimatie van het handelen van de bestuurders van het samenwerkingsverband. Met de leden van de GPV-fractie zijn wij van mening dat naarmate de samenwerking minder vrijblijvend wordt, de band tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten hechter moet worden en dat intensiever gebruik moet worden gemaakt van de beschikbare mogelijkheden.

De suggestie van de leden van de fractie van GroenLinks, uit te sluiten dat burgemeesters bestuurslid kunnen zijn van een samenwerkingsverband, wijzen wij van de hand. In de eerste plaats beslist de gemeenteraad wie de gemeente vertegenwoordigt in het bestuur van een dergelijk verband. Wijst men de burgemeester aan, dan is deze verantwoordig en informatie schuldig aan de raad. Bij ontbrekend vertrouwen kan de raad de burgemeester als vertegenwoordiger in het bestuur ontslaan. Daarmee is onzes inziens de controle op en legitimatie van het handelen van een burgemeester in een samenwerkingsverband genoegzaam geregeld. Daarnaast moet worden bedacht dat de burgemeester als gemeentelijk orgaan eigen taken en bevoegdheden heeft. Ook voor deze taken is samenwerking tussen burgemeesters op basis van de Wgr mogelijk.

De Wgr sluit de mogelijkheid, dat het bestuur van een samenwerkingsverband op basis van regionale politieke fracties en naar evenredigheid wordt samengesteld, niet uit. Mits men blijft binnen de grenzen van de wet – aanwijzing van vertegenwoordigers door en uit de raad, in beginsel tenminste één vertegenwoordiger per deelnemer – is een dergelijke samenstelling niet onmogelijk. Wij wijzen er wel met nadruk op dat samenwerking op basis van de Wgr verlengd lokaal bestuur is en blijft. Bestuursleden van een samenwerkingsverband worden primair geacht hun gemeente te vertegenwoordigen en niet de politieke stroming waartoe zij behoren.

2.5. *Verplichte uitvoering*

De meeste fracties stemden in met de gedachte de verplichte uitvoering van gemeenschappelijke regelingen in de wet te verankeren. De CDA-fractie was van mening dat hiervan een positieve werking op het uitvoeren van de besluiten van een regeling zou kunnen uitgaan. Wel vroegen zij zich af of de verplichte uitvoering een remmende werking kan hebben op het aangaan van nieuwe gemeenschappelijke regelingen.

In hoeverre de verplichte uitvoering remmend werkt op het aangaan van nieuwe regelingen valt moeilijk te voorspellen. Bedacht moet worden dat overheden, door de binding die zij bij het aangaan van een regeling jegens elkaar aangaan, ook nu al gehouden zijn de betreffende regeling uit te voeren. Net als in andere gevallen geldt hier het adagium «pacta sunt servanda». Het zou daarom merkwaardig zijn indien gemeenten de verplichting tot uitvoering zouden aangrijpen om af te zien van het treffen van een regeling. Nieuw is uiteraard wel de bevoegdheid van het bestuur van een samenwerkingsverband om bij in gebreke blijven zelf in uitvoering te voorzien namens en ten laste van een deelnemer. De toepassing van deze bevoegdheid is evenwel met de nodige waarborgen omkleed. Zo dient het voornemen tot toepassing aan de betrokken

deelnemer kenbaar te worden gemaakt. Tegen deze kennisgeving is beroep mogelijk bij de administratieve rechter.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het wel verstandig zou zijn om een gemeente met de uitvoering te belasten, indien een andere gemeente in het samenwerkingsverband deze uitvoering weigert. Om wat voor situaties gaat het daarbij en welke feitelijke mogelijkheden heeft de uitvoerende gemeente, zo wilden zij weten. Kan in sommige gevallen een private instelling met uitvoering worden belast?

De mogelijkheid voor de provincie om de verplichte uitvoering over te kunnen laten aan een andere instantie is mede op verzoek van de provincies zelf in de wet opgenomen. Zij constateerden dat de provincie niet in alle gevallen geëquipeerd zal zijn om een besluit uit te voeren.

In welke situaties verplichte uitvoering zich voordoet hangt zeer af van het takenpakket dat onderwerp vormt van de betrokken regeling. Het kan zijn dat van het samenwerkingsverband een bepaald besluit wordt geveerd, bijvoorbeeld een planvaststellingsbesluit. In dergelijke gevallen zal de provincie in de regel zeer wel in staat zijn zelf in plaats van het samenwerkingsverband in uitvoering te voorzien. Het kan echter ook zijn dat van het samenwerkingsverband feitelijke handelingen worden verwacht, zoals de aanleg van bepaalde voorzieningen. Juist in die gevallen kan het de provincie ontbreken aan de feitelijke middelen om zodontig zelf in uitvoering te voorzien en kan inschakeling van derden geboden zijn, bijvoorbeeld een gemeentelijke dienst van een niet-weigerachtige gemeente. Wensen gedeputeerde staten de uitvoering over te laten aan een gemeente binnen het samenwerkingsverband, dan zullen zij moeten overwegen of dit de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband niet onnodig schaadt.

Voor zover de verplichte uitvoering geen betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of taken, maar op het verrichten van feitelijke handelingen, is het mogelijk dat daarbij niet-overheden worden ingeschakeld.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het wel nodig is om aan de minister bevoegdheden inzake verplichte uitvoering toe te kennen. Is het niet voldoende als op dit punt gedeputeerde staten het sluitstuk vormen, zo vroegen deze leden. Voorts gaven zij in paragraaf 1.4 aan, moeite te hebben met het vervallen van het criterium «zwaarwegend openbaar belang» bij de verplichte uitvoering. Zij vroegen de regering het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

Net als bij de oplegging van regelingen rust bij de verplichte uitvoering de verantwoordelijkheid primair bij de provincie. Niettemin kan het Rijk eigen argumenten hebben om op uitvoering van een regeling aan te dringen, die niet noodzakelijkerwijze stroken met de belangenafweging van gedeputeerde staten. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de betrokken regeling ook al door het Rijk en niet door de provincie is opgelegd. In dergelijke gevallen dient het Rijk over eigen instrumenten te beschikken om uitvoering van de regeling af te dwingen.

Een van de doelen van het wetsvoorstel is uitvoering van regelingen te verzekeren teneinde de vrijblijvendheid van samenwerking te verminderen. Is eenmaal een regeling tot stand gekomen, dan staat het de deelnemers niet meer vrij die regeling al dan niet uit te voeren, maar zijn zij daartoe verplicht. De plicht tot uitvoering vloeit met andere woorden voort uit het bestaan van de regeling en is niet afhankelijk van het bestaan van een zwaarwegend openbaar belang dat tot uitvoering noopt. Om die reden houden wij vast aan onze gedachte dat geen zwaarwegend openbaar belang behoeft te worden aangetoond, alvorens een aanwijzing tot verplichte uitvoering kan worden gegeven. Overigens zijn voldoende

andere waarborgen ingebouwd – hoorplicht en rechtsbescherming – om te voorkomen dat de provincie of het Rijk te lichtzinnig van de aanwijzingsbevoegdheid ter zake van de verplichte uitvoering gebruik maakt.

3. Verhouding WGR tot de Kaderwet

3.1. Integratie Kaderwet en aanscherping Wgr

De CDA-fractie had graag gezien dat de aanscherping van de Wgr deel zou uitmaken van de Kaderwet bestuur in verandering. Daardoor zou het voor gebieden die op dit moment nog niet aan de voorwaarden voor de eerste fase van de Kaderwet voldoen, gemakkelijker worden op termijn toch in die eerste fase te komen.

In paragraaf 1.3 van de memorie van antwoord bij de Kaderwet heeft de regering uitvoerig beargumenteerd waarom integratie van beide wetsvoorstellen onwenselijk is. Wij verwijzen naar onze argumentatie aldaar.

Uit de inbreng van de CDA-fractie voor het Eindverslag over de Kaderwet leiden wij af dat de leden van deze fractie van mening zijn dat deze argumentatie de onwenselijkheid van integratie van het onderhavige wetsvoorstel in de Kaderwet voldoende aantoont.

3.2. ROL-fase Kaderwet en aangescherpte Wgr

De leden van de VVD-fractie vroegen of evaluatie van de Wgr niet aanleiding zou zijn voor nog verdergaande aanpassing van de Wgr. Onder meer doelden zij daarbij op het verplichtend regelen van de totstandkoming van een basisregeling en de bundeling en integratie van bestaande samenwerking. Zal het niet neerleggen in de Wgr van vorm en inhoud van een regeling in andere gebieden dan de BoN-gebieden over enige tijd wijs blijken te zijn geweest? Moeten gemeenten in genoemde gebieden voor het merendeel van de taken waarvoor de Kaderwet verplichte samenwerking voorschrijft ook al niet samenwerken en ligt het daarom niet voor de hand meer samenhang te brengen tussen de ROL-fase van de Kaderwet en de wijziging van de Wgr?

Voorts wilden deze leden weten welke verdere acties de regering heeft ondernomen in reactie op de evaluatie, behalve aanpassing van de wet en aanpassing van de gebiedsindeling.

De leden van de fractie van het GPV vroegen zich af of de verhouding tussen Kaderwet en Wgr aldus moet worden getypeerd, dat de Kaderwet een specifieke regeling bevat voor bepaalde samenwerkingsgebieden en de Wgr het kader biedt voor alle andere gebieden. Betekent dat ook dat, als de werking van de Kaderwet wordt beperkt tot enkele van de nu als BoN-regio bestempelde gebieden, de Wgr automatisch voor de andere gebieden zal gelden? Deze leden vroegen verder of de verschillen tussen Kaderwetgebieden en andere gebieden niet onnodig groot worden gemaakt, met name in de ROL-fase. Waarom zou de aanwijzing van de leden van het algemeen bestuur in de BoN-regio anders moeten zijn dan daarbuiten, zo vroegen zij.

De leden van de SGP-fractie beklemtoonden, dat ook voor de BoN-gebieden snelle voortgang van dit wetsvoorstel noodzakelijk is, in verband met de vraagstukken die zich voordoen rond het voorstel voor de Kaderwet bestuur in verandering.

De verplichting tot bundeling van gemeenschappelijke regelingen is reeds bij de totstandkoming van de herziene Wgr in de wet opgenomen. Alleen indien daarvoor aard- en schaalargumenten zijn mogen regelingen afwijken van het bundelingsvereiste. De mogelijkheid van integratie van

regelingen dient bij goedkeuring door de provincie telkens te worden gezien. De basisregeling is als zodanig niet in de wet geregeld. In de visie van de regering is wettelijke vastlegging van de vorm en inhoud van een basisregeling ook niet wenselijk: dat past niet in de stapsgewijze en gedifferentieerde aanpak die de regering in de niet BoN-gebieden voor ogen staat. In deze gebieden dient de basisregeling het resultaat te zijn van de consequente toepassing van het wettelijke bundelings- en integratie-instrumentarium. Aldus kan per samenwerkingsgebied een basisregeling op maat ontstaan, al naar gelang de samenwerkingsbehoefte en- noodzaak. In de BoN-gebieden daarentegen is de behoefte aan en noodzaak van samenwerking al uitgekristalliseerd. Dat rechtvaardigt het wettelijk vastleggen in de Kaderwet van een «basisregeling» voor die gebieden, de ROL-regeling.

Strikt genomen staat voor geen van de taken waarvoor de Kaderwet binnen de BoN-gebieden in de ROL-fase samenwerking voorschrijft, de plicht tot samenwerking in alle andere gebieden daarbuiten vast. Voor zover in bepaalde sectoren behoefte bestaat aan een verplichting tot samenwerking, kan deze plicht via het opleggingsinstrumentarium worden afgedwongen, dan wel in de betreffende sectorwet worden opgenomen.

Zoals wij in het kabinetsstandpunt «Naar samenwerking op niveau» al hebben opgemerkt, hechten wij groot belang aan voortzetting en intensivering van het provinciale bundelings- en integratiebeleid en daarmee ook aan de totstandkoming per samenwerkingsgebied van een basisregeling, waarin zo veel mogelijk belangen kunnen worden geclusterd. Nog steeds is in een aantal bestaande samenwerkingsgebieden geen basisregeling tot stand gekomen. Bij de herziening van de indeling in samenwerkingsgebieden en de daarop volgende noodzakelijke aanpassing van gemeenschappelijke regelingen zal door middel van bundeling en integratie verdergaande ordening in de samenwerking moeten worden gebracht en de totstandkoming van basisregelingen moeten worden bevorderd.

Voor alle andere activiteiten naar aanleiding van de evaluatie van de Wgr, behalve aanscherping van de Wgr en aanpassing van de gebiedsindeling, verwijzen wij naar het kabinetsstandpunt «Naar samenwerking op niveau» en de kabinetsreactie op het advies van de Rbb over de genoemde evaluatie (Kamerstukken II, 1992–1993, 21 062 nr. 20). Belangrijke andere activiteiten waren onder meer de wijziging van de Wgr in verband met in de bestuurspraktijk en de evaluatie gebleken wettelijke knelpunten (Wet van 13 december 1990, Stb. 609), de ontwikkeling van de basisregistratie Wgr en de overleggronde langs de provincies naar aanleiding van de evaluatie.

De kenschets van de verhouding tussen Kaderwet en Wgr van de leden van de GPV-fractie is juist. Mochten bepaalde BoN-gebieden uiteindelijk niet onder de werking van de Kaderwet worden gebracht, dan vallen zij onder de werking van de aangescherpte Wgr. Overigens is en blijft de Wgr ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen in de Kaderwetgebieden, inclusief de ROL-regeling uit de Kaderwet, voor zover deze wet geen afwijking van de Wgr bevat.

De afwijkingen van de Wgr waarop de leden van de GPV-fractie doelen zijn opgenomen in afdeling 2 van hoofdstuk 2 van de Kaderwet. In paragraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is van elk van de bepalingen in die afdeling de reden aangegeven. Voorts is in paragraaf 1.3 van de memorie van antwoord bij dat wetsvoorstel aangegeven dat de redenen voor opnemings van een aantal afwijkingen in de Kaderwet ten opzichte van de reguliere Wgr samenhangen met het

procesmatige karakter van het wetsvoorstel en dat deze noodzakelijk zijn om de problematiek in de BoN-gebieden met gerichte maatregelen op te lossen. Met name de mogelijkheid dat de wijze van verkiezing van het bestuur in de eerste fase van de Kaderwet afwijkt van de reguliere Wgr, is ingegeven door de gedachte dat met een zekere mate van vergroting van de afstand tussen gemeenten en het regionaal bestuur (waarbij de «dubbele-petten»-problematiek wordt verminderd) een belangrijke tussenstap kan worden gezet naar een regionaal bestuur waarbij geen sprake meer is van verlengd lokaal bestuur.

Wij onderschrijven het belang dat de SGP-fractie hecht aan de voortgang van de aanscherping van de Wgr. Niettemin benadrukken wij dat ook bij de behandeling van het voorstel voor de Kaderwet spoed geboden is. De overgrote meerderheid van de Tweede Kamer heeft reeds meermalen – laatstelijk in het voorlopig verslag inzake de Kaderwet (Kamerstukken II, 1992–1993, 23 048, nr. 6) – de noodzaak van vorming van regionaal bestuur in de BoN-gebieden onderschreven. De omvang en urgentie van de bestuurlijke en maatschappelijke problemen in deze gebieden vergen een snelle en afdoende regeling. De aangescherpte Wgr biedt deze gebieden onvoldoende soelaas: verdergaande wettelijke voorzieningen zijn noodzakelijk.

4. Hoorplicht en rechtsbescherming

4.1. Hoorplicht

De leden van de fractie van D66 en de SGP wensten van de regering een nadere toelichting op het vervangen van de overlegverplichting bij toepassing van het aanwijzings- en opleggingsinstrument door een hoorplicht. De leden van de fractie van de VVD vroegen zich in dit verband af of het overleg dat aan de aanwijzing voorafgaat aan een termijn is gebonden.

Doel van de aanscherping is meer snelheid te brengen in de opleggingsprocedure. Daartoe wordt iedere stap in de procedure aan termijnen gebonden en worden overlegmomenten gesaneerd. In het wetsvoorstel wordt zowel in de aanwijzings- als in de opleggingsfase volstaan met het horen van de betrokken gemeenten. De regering ging er daarbij van uit dat, gelet op het ultimum-remedium karakter van een aanwijzing, onvermijdelijk eerst langs de weg van overleg wordt getracht samenwerking tot stand te brengen. Zou niettemin de provincie naar het oordeel van gemeenten te snel naar het aanwijzingsinstrument grijpen, dan zou altijd de mogelijkheid openstaan via artikel 114 van de Gemeentewet alsnog overleg af te dwingen. Het verplicht horen van de betrokken gemeenten, zoals geregeld in artikel 99, tweede lid, vormt als het ware het sluitstuk van deze overlegfase.

De regering meende hierdoor duidelijk te hebben gemaakt, dat een aanwijzing niet lichtvaardig zonder voorafgaand overleg zou kunnen worden gegeven. Blijkens de opmerkingen van de genoemde fracties en het advies van de Raad van State bestaat hierover desondanks twijfel. Om deze twijfel weg te nemen zal het wetsvoorstel op dit onderdeel worden aangepast in die zin, dat de hoorplicht voorafgaand aan een aanwijzing wordt vervangen door een overlegplicht. Het overleg zal, zoals ook de leden van de VVD-fractie suggereerden, aan een maximumtermijn van drie maanden worden gebonden. De hoorplicht voorafgaande aan een uitnodiging van de minister aan de provincie tot het geven van een aanwijzing (artikel 102, tweede lid) zal om dezelfde redenen en op dezelfde wijze worden aangepast.

In de fase van de oplegging houden wij vast aan de hoorplicht in plaats

van de overlegverplichting. De aanwijzing is het bepalende moment in de procedure: daarin wordt bepaald welke gemeenten voor welk belang op welke wijze een regeling dienen te treffen. De hoofdbestanddelen van de te treffen regeling staan daarmee vast. De oplegging is in hoofdzaak de technische uitwerking van hetgeen bij de aanwijzing is bepaald. Overleg over het ontwerp van de regeling vinden wij tegen die achtergrond te veel van het goede, te meer daar de gemeenten in dat stadium alle gelegenheid hebben gehad zelf een regeling op te stellen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 merken wij op, dat de overlegplicht in de aanwijzingsfase derogeert aan het algemene artikel 114 van de Gemeentewet. De hoorplichtbepalingen derogeren niet aan artikel 114. Gemeenten kunnen met andere woorden in de opleggingsfase ook verzoeken om overleg met het provinciebestuur. De provincie kan een dergelijk verzoek alleen weigeren indien het algemeen belang zich daartegen verzet. Wordt geen verzoek tot overleg gedaan, dan kan de provincie volstaan met het horen van de betrokken gemeenten.

De leden van de GPV-fractie pleitten voor een extra waarborg voorafgaand aan een aanwijzing, door te bepalen dat een meerderheid van de betrokken gemeenten of van de gemeenten die de meerderheid van de bevolking vertegenwoordigen tegen de aanwijzing geen bezwaren heeft.

De suggestie van de GPV-fractie wijzen wij af. Evenals als bij de herziening van de Wgr in 1984 is de regering thans van oordeel, dat een kwalitatief criterium, het zwaarwegend openbaar belang, en niet een kwantitatief criterium, zoals aantallen inwoners of gemeenten, bij het geven van een aanwijzing de doorslag moet geven. Daarbij hebben wij mede in overweging genomen, dat de aanwijzing in de regel toch zal worden gebruikt in situaties waarin de meerderheid van de betrokken gemeenten een regeling gewenst acht en één of enkele gemeenten zich daartegen verzetten.

4.2. *Rechtsbescherming*

De fracties van PvdA, D66, VVD en SGP stelden vragen over het stelsel van rechtsbescherming tegen aanwijzing, oplegging en verplichte uitvoering. De leden van de fractie van de PvdA vroegen in hoofdstuk II hoe verdere bekorting van beroepsprocedures kan worden bereikt zonder de zorgvuldigheid geweld aan te doen en verzochten de regering aan te geven hoe de beroepsprocedure in Duitsland is geregeld. De leden van de fractie van de VVD vroegen welke tijdswinst op dit punt met de nieuwe procedure wordt geboekt. Tevens vroegen zij zich af hoe de beroepsprocedures in de Wgr zich verhouden tot de beroepsmogelijkheden in de Kaderwet. De leden van de D66-fractie vroegen naar de reactie van de regering op het gegeven, dat de procedure door alle mogelijkheden van bezwaar en beroep nog altijd lang kan duren.

De SGP-fractie wenste een nadere toelichting op de vormgeving van de verschillende beroepsprocedures. Verder stelden zij in dit kader vragen over artikel 103g, welke in hoofdstuk II van deze memorie zullen worden beantwoord.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is het feit dat de procedure met name door de verschillende bezwaar- en beroepsmogelijkheden nog steeds lang kan duren, onder ogen gezien. De precieze duur van de procedure en de winst die ten opzichte van de huidige procedure wordt geboekt valt juist hierdoor moeilijk aan te geven. Duidelijk is in ieder

geval dat de duur sterk zal afhangen van de snelheid waarmee bezwaar en beroepsprocedures worden doorlopen.

Voor wat betreft de rechtsbescherming tegen aanwijzings- en opleggingsbesluiten werd bij de voorbereiding van het wetsvoorstel besloten aansluiting te zoeken bij het algemene stelsel, zoals neergelegd in het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 495 nr. 2). In de huidige opzet zou de versnelling in de procedure dan ook vooral moeten voortkomen uit het feit, dat de diverse fasen van de procedure thans aan wettelijke termijnen zijn gebonden.

Verdere versnelling in de procedure wordt bereikt door bij beide beroepsmomenten in de procedure – het aanwijzingsbesluit en het opleggingsbesluit – beroep in één instantie in plaats van beroep in twee instanties mogelijk te maken. Wij zijn bij nadere overweging de opvatting toegedaan, dat aanpassing van de procedure in deze zin gewenst is. Vier maal de mogelijkheid de rechter te adiëren, dat wil zeggen beroep en hoger beroep tegen de aanwijzing en beroep en hoger beroep tegen de oplegging, is van het goede te veel. Door de beroepsfase te beperken tot één instantie wordt sneller een definitief oordeel van de rechter verkregen zonder dat de rechtsbescherming van de betrokken gemeenten onaanvaardbaar wordt beperkt. Zij behouden immers de mogelijkheid op twee momenten in de procedure bezwaar en beroep aan te tekenen. Rechtspraak in één instantie is ook door de Raad van State met klem bepleit voor wat betreft de aanwijzing inzake de verplichte uitvoering van een regeling. De Raad wees daarbij op het feit dat het hier gaat om bestuurlijke geschillen tussen overheidsinstanties, waarbij het wenselijk is dat snel over een definitief rechterlijk oordeel kan worden beschikt. Dezelfde overwegingen gelden ook ten aanzien van geschillen omtrent aanwijzing en oplegging.

De regering zal een nota van wijziging op dit punt voorbereiden.

In bijlage 1 bij deze memorie is een beknopt overzicht gevoegd van de duur van de aanwijzings- en opleggingsprocedure. Rekening houdend met de invoering van een verplichte overlegtermijn van drie maanden voorafgaand aan de aanwijzing, duurt een door de provincie gestarte opleggingsprocedure maximaal 15 maanden, de duur van bezwaar- en beroepsprocedures niet meegerekend. Begint de procedure met een uitnodiging van het Rijk aan de provincie, dan komt daar de termijn van artikel 102, derde lid, bij. In de huidige procedure ontbreekt iedere wettelijke maximumtermijn, zodat van de totale duur moeilijk een reële schatting kan worden gemaakt. Illustratief voor de duur van de huidige procedure is wellicht dat het overleg over het al dan niet geven van een aanwijzing aan de gemeente 's-Graveland tot toetreding tot het gewest Gooi- en Vechtstreek reeds enige jaren in beslag heeft genomen.

De verschillende beroepsprocedures in hoofdstuk X van de aangescherpte Wgr zijn, rekening houdend met de hierboven voorgestelde wijzigingen, identiek ingericht.

Samengevat: tegen aanwijzings- en opleggingsbesluiten op grond van paragraaf 1 van hoofdstuk X en tegen aanwijzingsbesluiten op grond van paragraaf 2 van dat hoofdstuk zal bezwaar en beroep in één instantie (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) mogelijk zijn.

Bezwaar en beroep tegen een aanwijzing tot verplichte samenwerking komt in de Kaderwet niet voor. In de Kaderwet is een dergelijk aanwijzingsbesluit niet opgenomen, aangezien de Kaderwet zelf bepaalt welke gemeenten voor welke belangen een regeling moeten treffen.

Bezwaar en beroep tegen een aanwijzing tot verplichte uitvoering van samenwerking is in de Kaderwet identiek geregeld als in de aangescherpte Wgr.

Tegen een opleggingsbesluit is in de Kaderwet thans nog bezwaar en

beroep in twee instanties mogelijk, zoals ook was voorzien in het onderhavige wetsvoorstel. Wij zullen de Kaderwet op dit onderdeel conform de aanscherping van de Wgr aanpassen.

Op de vraag van de VVD-fractie hoe het staat met de opleggingsprocedure ten aanzien van de gemeente 's-Graveland, kunnen wij mededelen dat het ontwerp-besluit van de Afdeling geschillen inmiddels aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken is voorgelegd en dat over dit ontwerp overleg heeft plaatsgevonden tussen de betrokken departementen. Binnenkort beslist de staatssecretaris of met het ontwerp kan worden ingestemd.

In bijlage twee bij deze memorie is op verzoek van de PvdA-fractie geschetst hoe de verplichte samenwerking en de rechtsbescherming daartegen in de Bondsrepubliek Duitsland zijn geregeld. Aangezien de regeling van de samenwerking tussen lokale overheden tot de competentie van de deelstaten behoort en deze elk hun eigen regeling kennen, hebben wij ons daarbij beperkt tot de twee aan Nederland grenzende deelstaten.

II. ARTIKELEN

Artikel 10a

De leden van de SGP-fractie vroegen of de kennisgeving van een voornemen tot uitvoering ex artikel 10a vergeleken kan worden met de kennisgeving voorafgaand aan het toepassen van bestuursdwang, welke als een voor beroep vatbare beschikking wordt aangemerkt.

Mocht de betrokken gemeente het oneens zijn met het voornemen tot uitvoering, dan komt onzes inziens in eerste instantie de geschilprocedure van artikel 28 van de Wgr in aanmerking. Het betreft immers een geschil over de toepassing van de regeling tussen het samenwerkingsverband en een van de deelnemers. De beslissing van gedeputeerde staten in het geschil is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen beroep kan worden ingesteld.

Artikel 99

De leden van de D66-fractie en de GPV-fractie vroegen de regering aan te geven wet wordt verstaan onder een zwaarwegend openbaar belang.

Op dit onderwerp zijn wij reeds ingegaan in paragraaf 2.2.

De leden van de GPV-fractie merkten op dat de formuleringen van het eerste lid in belangrijke mate ontleend zijn aan de huidige wetstekst. Zij vroegen of hieruit moet worden afgeleid dat het wetsvoorstel niet beoogt een aanwijzingsmogelijkheid te scheppen in situaties waarin deze tot nu toe niet bestaat. Voorts vroegen zij of de conclusie moet zijn dat het instrument aanwijzing altijd in relatie zal moeten worden gebracht met een of meer bepaalde, concreet aan te geven belangen.

Deze vragen van de fractie van het GPV beantwoorden wij bevestigend.

De leden van de SGP-fractie en de D66-fractie vroegen waarom in de aanwijzingsbepalingen niet (meer) de mogelijkheid voorkomt dat van deze bevoegdheid door gedeputeerde staten gebruik wordt gemaakt op verzoek van één of meer gemeenten.

De formulering waarop gedoeld wordt is in het kader van het streven

naar deregulering geschrapt. Daarbij is overwogen dat de betrokken bepaling geen bijzondere betekenis heeft, aangezien ook zonder een dergelijke bepaling het gemeenten vrij staat gedeputeerde staten te verzoeken van hun aanwijzingsbevoegdheid gebruik te maken.

De leden van de fractie van D66 signaleerden dat het regelmatig voorkomt dat in een regio naast een basisregeling ook afzonderlijke regelingen bestaan met afzonderlijke besturen. Een situatie die wel wordt omschreven als «wel gebundeld, maar niet geïntegreerd». Deze leden vroegen of het met het gebruik van artikel 99 mogelijk is behalve bundeling ook integratie af te dwingen.

Wij beantwoorden deze vraag ontkennend.

Bundeling is wettelijke plicht, zoals onder meer blijkt uit artikel 36, derde lid, dat gedeputeerde staten opdraagt goedkeuring te onthouden aan regelingen die ten onrechte afwijken van de ingevolge artikel 2 vastgestelde gebiedsindeling. Artikel 36, tweede lid, daarentegen draagt gedeputeerde staten op de mogelijkheid van integratie bij de uitoefening van hun goedkeuringsbevoegdheid in overweging te nemen, doch verbindt daar niet de consequentie aan dat onder omstandigheden onthouding van goedkeuring dient plaats te vinden. Integratie kan met andere woorden worden beschouwd als een inspanningsverplichting en niet als een zwaarwegend openbaar belang dat toepassing van artikel 99 rechtvaardigt. Dat neemt niet weg, dat wij verdere integratie van regelingen van groot belang achten. Wij verwachten van de provincies dan ook een serieuze inspanning, teneinde tot vermindering van de bestuurlijke verdichting te komen.

Ten aanzien van het tweede lid van artikel 99 stelden de leden van de fractie van D66 de vraag of niet tevens bepaald zou moeten worden dat ook het algemeen bestuur van het integrale samenwerkingsverband gehoord moet worden. Daarmee worden dan ook gemeenten gehoord die het mogelijk niet rechtstreeks maar wel indirect aangaat.

De suggestie die de fractie van D66 hier doet achten wij zinvol, met dien verstande dat van het bedoelde horen alleen sprake kan zijn, indien de aanwijzing zich richt op toetreding tot, uittreding uit of wijziging van een bestaande regeling. Alleen dan is sprake van een bestuur van een regeling dat betrokken is bij de aanwijzing en daadwerkelijk gehoord kan worden. Met die restrictie nemen wij de suggestie van deze leden over. Dat geldt ook hun suggestie met dezelfde strekking bij de artikelen 100, tweede lid, en 103, tweede lid.

Wij wijzen erop dat naar aanleiding van opmerkingen van verschillende fracties ter zake de hoorplicht in artikel 99, tweede lid, zal worden vervangen door een overlegplicht. Wij verwijzen daarvoor naar paragraaf 4.1.

Deze leden wezen er voorts op dat bij de oplegging van een regeling de indeling als bedoeld in artikel 2 Wgr, het uitgangspunt is. Een van dat uitgangspunt afwijkende aanwijzing is blijkens artikel 99, derde lid, echter mogelijk indien zulks op grond van argumenten van aard en schaal bijzonder aangewezen is. De leden van de D66-fractie vreesden dat met deze bepaling de lappendeken, waarvan het nu juist de bedoeling is dat deze wordt opgeruimd, opnieuw vorm wordt gegeven. Zij vroegen zich dan ook af of niet verdere waarborgen/criteria ingebouwd moeten worden om van artikel 99, derde lid, gebruik te maken. Zij vroegen de regering tevens aan te geven in welke situaties zij afwijking van de indeling, bedoeld in artikel 2 Wgr, gerechtvaardigd acht en daarbij ook de mogelijkheid in beschouwing te nemen tot het instellen van territoriale bestuurscommissies.

Wij benadrukken allereerst dat het onderhavige wetsvoorstel geen

wijziging brengt in het uitgangspunt, dat bij samenwerking de indeling in samenwerkingsgebieden krachtens artikel 2 Wgr moet worden gevolgd. Evenmin wordt verandering gebracht in de criteria op basis waarvan van die indeling mag worden afgeweken: de aard van het belang of de schaal waarop dat belang behartigd moet worden, moet afwijking bijzonder aangewezen maken. Deze criteria zijn onder andere ook te vinden in artikel 36, derde lid, inzake de goedkeuring van regelingen door gedeputeerde staten, waarnaar wij hiervoor reeds verwezen, en in artikel 7 waar het gaat om de afstemming van werkgebieden en gebiedsindelingen van het Rijk. Artikel 99, derde lid, doet niet anders dan de afwijkingscriteria laten doorwerken in de situatie dat een aanwijzing wordt gegeven. Afgezien van de overweging dat zulks uit een oogpunt van consistente wetgeving noodzakelijk is, achten wij de vrees van de D66-fractie ongegrond. Met dit wetsvoorstel kan geen van het bundelingsvereiste afwijkende indeling worden afgedwongen als deze niet te rechtvaardigen is met een beroep op de wettelijke afwijkingscriteria. De Minister van Binnenlandse Zaken zal daarop in het kader van zijn betrokkenheid bij van rijkswege gegeven aanwijzingen nauwlettend toezien. Verdere waarborgen achten wij overbodig. In paragraaf 1.2 hebben wij voorts geschetst hoe wij willen komen tot opschoning van de lappendeken van regelingen en indelingen. Ook in het licht daarvan zal een van de Wgr-gebiedsindeling afwijkende aanwijzing tot de hoge uitzonderingen moeten behoren. De mogelijkheid om af te wijken zou bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt, indien uit aard- en schaaloverwegingen de voorkeur moet worden gegeven aan stapeling van samenwerkingsgebieden.

De Wgr kent thans niet de mogelijkheid territoriale bestuurscommissies in te stellen. In het voorlopig kabinetsstandpunt over de Wgr-indeling (toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van 19 april 1993, kenmerk VBO92/12/U12) hebben wij aangegeven dat wij de wenselijkheid van een regeling daaromtrent in de Wgr zouden bezien. Een territoriale bestuurscommissie en een regeling op kleinere schaal dan het samenwerkingsgebied zijn beide mogelijkheden voor de situatie waarin een belang op kleinere schaal dan die van het samenwerkingsgebied moet worden behartigd. Voordeel van de territoriale bestuurscommissie is, dat deze is ingebed in een groter bestuurlijk verband. Nadeel is echter dat een territoriale bestuurscommissie – zeker als deze veelvuldig zou worden toegepast in niet-geïntegreerde regelingen – tot bestuurlijke versnippering kan leiden. Om dit te voorkomen zou de instelling van de territoriale bestuurscommissie aan stringente voorwaarden moeten worden gebonden. Daarbij valt te denken aan de voorwaarde, dat instelling alleen dan mag geschieden in het kader van gebundelde en geïntegreerde regelingen. Voorts zou het takenpakket van het samenwerkingsverband op de schaal van het samenwerkingsgebied niet onaanvaardbaar mogen worden uitgehold. Wij zullen zo spoedig mogelijk een definitief standpunt bepalen over de mogelijkheid tot instelling van territoriale bestuurscommissies.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de voorgestelde termijn in de nieuwe artikelen 99, vierde lid, en 100, eerste lid, wel zo lang moet zijn. Zij ontvingen graag een toelichting waarom een termijn van zes maanden nodig is om een regeling te maken als daartoe een aanwijzing is ontvangen. Zij drongen er bij de regering op aan de termijn van zes maanden aanzienlijk te bekorten.

Hoezeer wij het streven van de VVD-fractie onderschrijven om tot verdere bekorting van procedures te komen, menen wij dat een bekorting van de bedoelde termijnen niet goed mogelijk is en een aanzienlijke bekorting, waarom deze fractie vroeg, in ieder geval uitgesloten moet worden geacht. De reden waarom is gekozen voor een maximumtermijn

van zes maanden is gelegen in de overweging dat de maximale wettelijke termijn toereikend moet zijn om aan de meest verstrekkende aanwijzing gevolg te kunnen geven. Het heeft naar onze mening geen zin een termijn in de wet op te nemen die voorzienbaar te kort zal blijken. Dergelijke wetgeving werkt naar onze mening zelfs contraproductief. Indien een aanwijzing gemeenten verplicht een gemeenschappelijke regeling te treffen, ter behartiging van enkele belangen waarvoor nog geen regeling bestaat, achten wij zes maanden een reële termijn die wel degelijk tot voortvarendheid noopt. Voor de opstelling van een ontwerp van een regeling, de voorlegging van het ontwerp aan de betrokken gemeenten en de verkrijging van instemming van de raden is een dergelijke termijn echt niet te ruim bemeten. Gedeputeerde staten dienen bij hun aanwijzing voldoende druk op de ketel te zetten door een termijn te stellen die de gemeenten naar de aard van de activiteiten waartoe de aanwijzing verplicht, dwingt om snel tot zaken te komen. Zo kan de termijn bij een aanwijzing die verplicht tot het wijzigen van, het toetreden tot of het uittreden uit een bestaande regeling uiteraard buitengewoon kort zijn.

Ook de maximumtermijn van zes maanden voor de oplegging is niet onnodig lang. Binnen deze termijn zal immers ook het horen van de betrokken besturen plaats moeten vinden.

Artikel 101

De leden van de SGP-fractie gingen ervan uit dat een bevoegdheid niet op een hoger niveau moet worden uitgeoefend dan noodzakelijk is. Wat dat betreft vroegen zij in paragraaf 1.2 van het voorlopig verslag of het wel nodig is om, zoals voorgesteld in de artikelen 101 en 103i, de minister(s) in de plaats te laten treden van gedeputeerde staten indien het betreft een regeling tussen gemeenten die in meer dan één provincie liggen, doch niet in één of niet alle in eenzelfde provinciegrensoverschrijdend samenwerkingsgebied. Deze leden deden de suggestie om de bevoegdheid in dergelijke situaties op te dragen aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de vestigingsplaats ligt van de betreffende gemeenschappelijke regeling, met de clausule dat de bevoegdheid wordt uitgeoefend na overleg of in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere betrokken provincie(s).

De benadering van de leden van de SGP-fractie spreekt ons aan. Wij kunnen hun suggestie echter om praktische redenen niet geheel overnemen. Zij gaat uit van de veronderstelling dat een aanwijzing op grond van artikel 101 altijd is gericht op een toetreding tot, een uittreding uit of een wijziging van een bestaande regeling. Dat behoeft echter niet het geval te zijn. Als de aanwijzing betreft de verplichte totstandkoming van een nieuwe regeling is er geen vestigingsplaats en derhalve evenmin een bevoegd provinciaal bestuur. In de situatie waarop artikel 101 ziet achten wij het derhalve onvermijdelijk dat de aanwijzingsbevoegdheid wordt toegekend aan de betrokken minister. De situatie waarop artikel 103i ziet leent zich wel voor overneming van de suggestie van de SGP-fractie, aangezien het daar gaat om de verplichte uitvoering van een bestaande regeling waarbij ofwel een openbaar lichaam ofwel een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld, gezeteld in één van de betrokken provincies. Wij zullen het wetsvoorstel op dit punt aanpassen.

Artikel 102

De leden van de fracties van CDA en PvdA achtten het een goede zaak dat in verschillende bepalingen termijnen zijn opgenomen. Zij vroegen

zich af waarom in de artikelen 102, derde lid, en 103g niet ook een maximumtermijn wordt gesteld.

De reden waarom in artikel 102, derde lid, geen maximumtermijn is opgenomen is, dat de maximale tijd die gedeputeerde staten nodig hebben om aan de uitnodiging gehoor te geven niet precies ingeschat kan worden. Ten eerste heeft het provinciebestuur tijd nodig om te overwegen of het aan de uitnodiging gehoor zal geven. Geeft het aan de uitnodiging gehoor, dan is tijd nodig voor het overleg met de gemeenten voorafgaand aan de aanwijzing en is een langere termijn noodzakelijk. Maakt het al in de hoorfase kenbaar geen gevolg te zullen geven aan de uitnodiging, dan kan worden volstaan met een zeer korte termijn.

Wij wijzen erop dat niet alleen in artikel 103g een maximumtermijn ontbreekt, maar in alle bepalingen van de voorgestelde paragraaf 2 van hoofdstuk X waarin regels worden gesteld met betrekking tot de verplichte uitvoering van een regeling. De achtergrond hiervan is dat bij uitvoering een zeer grote verscheidenheid van activiteiten aan de orde kan zijn. Een concrete wettelijke termijnstelling is daarom praktisch onmogelijk.

Wij zien daarom geen andere mogelijkheid dan het aan de instantie die in deze gevallen een uitnodiging doet dan wel een aanwijzing geeft, over te laten een op de concrete situatie toegesneden termijn te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe een verdere bekorting van procedures kan worden bereikt zonder de zorgvuldigheid geweld aan te doen. Zij vroegen tevens aan te geven op welke wijze in de Bondsrepubliek de beroepsprocedure in vergelijkbare zaken is geregeld.

Wij verwijzen naar hetgeen hierover is gezegd in paragraaf 4.2 en naar bijlage 2 bij deze memorie.

De leden van de D66-fractie spraken de vrees uit dat artikel 102 door de verschillende departementen als handvat gebruikt zal worden om hun eigen regio-indeling tot stand te brengen. In dat licht vroegen zij of «in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken» hier betekent dat deze een veto kan uitspreken.

In paragraaf 2.2 zijn wij hierop reeds ingegaan. De voorgestelde regeling riep bij de leden van de D66-fractie nog de vraag op of deze aanwijzingsbevoegdheid ook gebruikt zou kunnen worden voor rechtstreeks delegatie van rijkstaken naar een intergemeentelijk samenwerkingsverband. De leden van de fracties van de PvdA en D66 stelden vragen over het bestaan van een relatie tussen dit wetsvoorstel en de mogelijkheid van rechtstreekse overdracht van taken aan samenwerkingsverbanden.

Voor een antwoord op deze vragen verwijzen wij naar paragraaf 2.2.

Artikel 103

De leden van de D66-fractie vroegen of het niet net als bij artikel 99, tweede lid, wenselijk zou zijn de hoorplicht ook van toepassing te laten zijn op het algemeen bestuur van het integrale samenwerkingsverband.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen wij deze leden naar het antwoord op hun vraag bij artikel 99, tweede lid.

Artikel 103f

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of de termijnen van de beroepsgang van artikel 103f geregeld zijn in de Algemene wet bestuursrecht.

Het antwoord op de vraag van deze leden luidt bevestigend.

De leden van de SGP-fractie vonden de beperking van het beroepsrecht, neergelegd in artikel 103f, tweede lid onnodig beperkend. Verder twijfelden zij aan de effectiviteit van deze bepaling.

Artikel 103f, tweede lid, zal het instellen van bezwaar of beroep tegen de oplegging in veel gevallen niet voorkomen. In dat opzicht is de twijfel van de SGP-fractie aan de effectiviteit van deze bepaling niet geheel onterecht. Enige zeefwerking mag echter wel worden verwacht. Doel van de bepaling is echter vooral te voorkomen, dat bij bezwaar of beroep tegen de oplegging de vraag naar de rechtmatigheid van de aan de oplegging ten grondslag liggende aanwijzing (opnieuw) aan de orde wordt gesteld. Die vraag is niet meer aan de orde zodra de aanwijzing onherroepelijk geworden is. Artikel 103f, tweede lid, benadrukt dit. Het beroepsrecht wordt hierdoor niet onnodig beperkt; tegen de aanwijzing is immers eveneens bezwaar en beroep mogelijk.

Artikel 103g

De leden van de SGP-fractie gingen in paragraaf I.4 van het voorlopig verslag in op de keuze de hoorplicht in artikel 103g, tweede lid, slechts te betrekken op de relatie tussen gedeputeerde staten en het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Zij verwezen daarbij naar een advies van de Rbb van mei 1990, waarin hierover wordt opgemerkt: «gedeputeerde staten kunnen pas overgaan tot het treffen van een voorziening **nadat** is gebleken dat de gemeenten daartoe in onderlinge samenwerking niet in slaagden. Dat betekent dat er verschillen van mening en/of belangen tussen gemeenten aan de orde zijn. Het is volgens de Raad in zo'n geval beter dat gedeputeerde staten rechtstreeks overleg voeren met de betrokken gemeentebesturen». De leden van de SGP-fractie vernamen graag een reactie hierop van de regering.

Bij een aanwijzing gaat het om de uitoefening van taken en bevoegdheden welke door de afzonderlijke gemeenten aan het samenwerkingsverband zijn overgedragen. De aanwijzing richt zich dan ook op het samenwerkingsverband en niet op de afzonderlijke gemeenten. Het ligt dan ook voor de hand om primair met het samenwerkingsverband te overleggen alvorens een aanwijzing te geven. Als uit dat overleg zou blijken dat de opstelling van één of meer deelnemende gemeenten de oorzaak is van de tekortschietende taakbehartiging, ligt het voor de hand dat gedeputeerde staten de betrokkenen hierover te horen. Het wettelijk regelen van een hoorplicht, die bovendien alle in het samenwerkingsgebied gelegen gemeenten zou moeten gelden, achten wij niet nodig en, gelet op het veelal spoedeisend karakter van een aanwijzing inzake verplichte uitvoering, ongewenst.

Artikel 103h

De leden van de CDA-fractie vroegen bij wie de verantwoordelijkheid van de uitvoering komt te liggen ingeval het bestuur van het openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan (ex artikel 10a) respectievelijk de provincie (ex artikel 103h) de feitelijke uitvoering overlaat aan een niet-weigerachtige gemeente in het samenwerkingsverband. Zij gingen ervan uit dat het bestuur van het samenwerkingsverband respectievelijk de provincie eindverantwoordelijk blijft.

Wij onderschrijven de opvatting van de leden van de CDA-fractie.

Artikel 103j

De leden van de SGP-fractie vroegen in paragraaf I.2 van het voorlopig verslag of het wel nodig is het pakket instrumenten zodanig compleet te maken dat – naast de bevoegdheid van gedeputeerde staten om een aanwijzing te doen tot uitvoering van een bepaalde bevoegdheid of taak

door het orgaan van de gemeenschappelijke regeling (ex artikel 103g) – de minister de bevoegdheden worden gegeven die in het verlengde daarvan liggen, namelijk uitnodiging aan gedeputeerde staten zelf aanwijzen en zelf uitvoeren. Is het niet voldoende als op dit punt gedeputeerde staten het sluitstuk vormen?

Voor een antwoord op deze vraag verwijzen wij naar paragraaf 2.5.

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

I	- A) gemeenten treffen regeling binnen max. 6 maanden	- 1) GS keuren goed	
		- 2) GS keuren niet goed	- GS leggen op conform aanwijzing binnen max. 6 maanden
	Gs geven aanwijzing na overleg gedurende max. 3 maanden		
	- B) gemeenten treffen geen regeling binnen max. 6 maanden	-	GS leggen op conform aanwijzing binnen max. 6 maanden
II	- A) GS geven aanwijzing conform de uitnodiging ¹		
	Uitnodiging Rijk aan GS tot geven van aanwijzing binnen bepaalde termijn		
	- B) GS geven geen aanwijzing	-	Rijk geeft aanwijzing ²

¹ Hierna verloopt de procedure zoals geschetst onder I.

² Hierna verloopt de procedure zoals geschetst onder I, met dien verstande dat voor GS het Rijk dient te worden gelezen en het Rijk een voorgelegde formeel niet goedkeurt, maar toetst of aan de aanwijzing is voldaan.

Verplichte samenwerking in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen*Noordrijn-Westfalen*

In het Noordrijn-Westfaalse «Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit» wordt onderscheid gemaakt tussen verplichte samenwerking voor medebewindstaken en autonome taken.

Voor medebewindstaken geldt de regeling van de zog. «Pflichtverbände»: is samenwerking voor deze taken om redenen van openbaar belang dringend geboden, dan geeft de toezichhoudende instantie de betrokken overheden een termijn waarbinnen zij een samenwerkingsverband moeten vormen. Komt binnen deze termijn geen samenwerkingsverband tot stand, dan stelt de toezichhouder door het treffen van een regeling het samenwerkingsverband in. Tegen dit «opleggingsbesluit» kan de gemeente in beroep bij het «Verwaltungsgericht» en in hoger beroep bij het «Landesverfassungsgericht».

Verplichte samenwerking voor autonome taken kan alleen bij wet worden afgedwongen, het zog. «gesetzlicher Zweckverband». Ook hier geldt dat de betrokken overheden eerst in staat moeten worden gesteld zelf een samenwerkingsverband te vormen. Tegen deze oplegging bij wet kunnen de gemeenten in eerste en enige instantie bezwaar maken bij het «Landesverfassungsgericht».

Nedersaksen

Ook in Nedersaksen wordt in de regeling inzake verplichte samenwerking onderscheid gemaakt tussen medebewindstaken en autonome taken. De verplichte samenwerking voor medebewindstaken is in het Nedersaksische «Zweckverbandgesetz» op vrijwel dezelfde wijze geregeld als in Noordrijn-Westfalen.

Voor verplichte samenwerking voor autonome taken daarentegen is geen wet vereist, maar de instemming van de hogere toezichthouder. In de meeste gevallen is dat de deelstaatoverheid.