

Vergaderjaar 1993–1994

23 139

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

Nr. 9

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 17 november 1993

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

In artikel I worden na onderdeel B de onderdelen C en D toegevoegd, die luiden:

C

Artikel 36 komt te luiden:

Artikel 36

1. Een regeling waarbij gebruik is gemaakt van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 8, behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.
2. Gedeputeerde staten nemen bij hun besluit tot goedkeuring met name in overweging, in hoeverre behartiging van het belang in het kader van de ter goedkeuring voorgelegde afzonderlijke regeling de voorkeur verdient boven behartiging daarvan in het kader van een regeling die zou ontstaan door integratie van de ter goedkeuring voorgelegde regeling met een reeds goedgekeurde regeling.
3. Gedeputeerde staten onthouden goedkeuring aan een regeling die wat betreft het gebied waarop de regeling betrekking heeft niet in overeenstemming is met een indeling als bedoeld in artikel 2.
4. In afwijking van het derde lid kunnen gedeputeerde staten aan een regeling als bedoeld in het derde lid goedkeuring verlenen, indien naar het oordeel van gedeputeerde staten:
 - a. in verband met de aard van het te behartigen belang of in verband met de schaal waarop dit belang behartigd moet worden, afwijking van de indeling bijzonder aangewezen is, of
 - b. een regeling zoals ter goedkeuring is voorgelegd moet worden getroffen, met dien verstande dat de regeling wat betreft het gebied waarop de regeling betrekking heeft in overeenstemming moet worden gebracht met de indeling.
5. Bij een besluit tot goedkeuring als bedoeld in het vierde lid, onder b, geven gedeputeerde staten tevens een aanwijzing als bedoeld in artikel 99, eerste lid.

Artikel 69 komt te luiden:

Artikel 69

1. Een regeling waarbij gebruik is gemaakt van een bevoegdheid als bedoeld in de artikelen 62 juncto 8, behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.

2. Gedeputeerde staten nemen bij hun besluit tot goedkeuring met name in overweging, in hoeverre behartiging van het belang in het kader van de ter goedkeuring voorgelegde afzonderlijke regeling de voorkeur verdient boven behartiging daarvan in het kader van een regeling die zou ontstaan door integratie van de ter goedkeuring voorgelegde regeling met een reeds goedgekeurde regeling.

3. Gedeputeerde staten onthouden goedkeuring aan een regeling die wat betreft het gebied waarop de regeling betrekking heeft niet in overeenstemming is met een indeling als bedoeld in artikel 2.

4. In afwijking van het derde lid kunnen gedeputeerde staten aan een regeling als bedoeld in het derde lid goedkeuring verlenen, indien naar het oordeel van gedeputeerde staten:

a. in verband met de aard van het te behartigen belang of in verband met de schaal waarop dit belang behartigd moet worden, afwijking van de indeling bijzonder aangewezen is, of

b. een regeling zoals ter goedkeuring is voorgelegd moet worden getroffen, met dien verstande dat de regeling wat betreft het gebied waarop de regeling betrekking heeft in overeenstemming moet worden gebracht met de indeling.

5. Bij een besluit tot goedkeuring als bedoeld in het vierde lid, onder b, geven gedeputeerde staten tevens een aanwijzing als bedoeld in de artikelen 103b, juncto 99, eerste lid.

Toelichting

De in deze nota van wijziging opgenomen toevoeging aan het voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking, houdt verband met het koninklijk besluit van 15 november 1993 (nr. 93 009442) inzake het beroep van de gemeente 's-Graveland tegen een besluit van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland. In dat besluit werd aan de gemeente 's-Graveland een aanwijzing gegeven om toe te treden tot de gemeenschappelijke regeling gewest Gooi- en Vechtstreek.

In dit koninklijk besluit wordt het betreffende aanwijzingsbesluit van de provincie Noord-Holland vernietigd. Deze vernietiging is een gevolg van het feit, dat gedeputeerde staten eerder goedkeuring hadden verleend aan genoemde regeling. De Kroon constateert in het besluit dat gedeputeerde staten, gelet op artikel 36, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), goedkeuring hadden behoren te onthouden aan de regeling. Het werkingsgebied van de regeling was immers niet in overeenstemming met de door de provincie vastgestelde Wgr-gebiedsindeling, zonder dat deze afwijking werd gerechtvaardigd door aard- of schaalargumenten. In de opvatting van de Kroon gebiedt de rechtszekerheid niettemin dat van het gegeven goedkeuringsbesluit alleen dan kan worden afgeweken, als de omstandigheden in relevante mate zijn gewijzigd. Daarvan was naar het oordeel van de Kroon in dit geval onvoldoende sprake.

De huidige opzet van de Wgr, zo wordt ook door deze uitspraak van de Kroon bevestigd, brengt met zich mee dat aan een regeling die zonder goede redenen afwijkt van het bundelingsvereiste altijd goedkeuring moet worden onthouden. De instructienorm van artikel 36, derde lid, dwingt hiertoe. Dat geldt zelfs ingeval gedeputeerde staten de totstandkoming van de betreffende regeling noodzakelijk vinden, maar dan voor alle gemeenten in het samenwerkingsgebied, met andere woorden als gebundelde regeling. In dat geval moet volgens de huidige systematiek eerst een aanwijzing worden gegeven. Die aanwijzing geldt dan bovendien alle gemeenten en niet alleen de gemeenten die aanvankelijk deelname weigerden. Een aanwijzing aan de laatstgenoemde gemeenten tot toetreding is immers niet mogelijk, nu er nog geen goedgekeurde regeling bestaat.

Zoals de casus 's-Graveland laat zien kan de provincie in de geldende systematiek voor een moeilijk oplosbaar dilemma worden geplaatst. Enerzijds dient rekening gehouden te worden met het belang, dat de gemeenten die een regeling ter goedkeuring voorleggen hebben bij een – spoedige – goedkeuring en inwerkingtreding. Dat belang kan ernstig worden geschaad als met goedkeuring moet worden gewacht totdat eventuele niet-deelnemende gemeenten zich bereid hebben verklaard of desnoods gedwongen zijn tot deelname. Anderzijds dient de provincie erop toe te zien dat regelingen waar nodig gebundeld zijn, hetgeen aan goedkeuring van een regeling die niet aan het bundelingsvereiste voldoet, maar overigens gewenst of noodzakelijk is, in de weg staat.

Onwenselijk in de bestaande opzet is bovendien, dat ook de gemeenten die wel bereid zijn tot samenwerking altijd door een aanwijzing moeten worden getroffen, indien één of enkele gemeenten in het samenwerkingsgebied deelname aan een regeling zonder geldige redenen van de hand wijzen.

Bijgaande nota van wijziging biedt een uitweg uit dit dilemma. Daartoe wordt het goedkeuringsartikel in de Wgr als volgt gewijzigd.

De norm dat aan ongebundelde regelingen in beginsel goedkeuring moet worden onthouden, blijft gehandhaafd. Op deze hoofdregel zijn evenwel twee uitzonderingen mogelijk. De eerste uitzondering is dat afwijking van het bundelingsvereiste bijzonder aangewezen is in verband met de aard of de schaal van het met de regeling te behartigen belang (artikel 36, vierde lid, onder a). Dit is de uitzonderingsgrond die ook nu al in artikel 36, derde lid, van de Wgr is opgenomen.

In de tweede plaats kunnen gedeputeerde staten aan een ongebundelde regeling goedkeuring verlenen, ondanks dat afwijking van de indeling niet bijzonder aangewezen is, indien gedeputeerde staten totstandkoming van de regeling noodzakelijk vinden voor het gehele samenwerkingsgebied en daarom aanpassing van de regeling aan de indeling zullen bevorderen (artikel 36, vierde lid, onder b). Deze nieuwe uitzonderingsgrond maakt het mogelijk dat een zonder geldige reden ongebundelde regeling toch wordt goedgekeurd, zodat de betrokken gemeenten alvast kunnen samenwerken en de samenwerking niet wordt vertraagd door de weigerachtigheid van één of enkele gemeenten in het samenwerkingsgebied. Als gedeputeerde staten een regeling goedkeuren met toepassing van artikel 36, vierde lid, onder b, dan dienen zij tegelijkertijd een aanwijzing te geven. Dat kan zijn een aanwijzing tot toetreding aan die gemeenten in het samenwerkingsgebied die nog niet aan de betreffende regeling deelnemen. Dat kan ook een aanwijzing tot uittreding zijn aan gemeenten buiten het samenwerkingsgebied die aan de regeling deelnemen. Maakt uittreding of toetreding aanpassing van de

regeling noodzakelijk, dan dient zonodig ook een aanwijzing te worden gegeven aan de deelnemers van de goedgekeurde regeling.

De aanwijzing tot toetreding is een aanwijzingsbesluit in de zin van artikel 99 van de Wgr. Op dat besluit zijn derhalve de bepalingen van hoofdstuk X van de Wgr van toepassing, hetgeen onder meer betekent dat overleg dient plaats te vinden met de betrokken gemeenten en dat tegen de aanwijzing beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat. Het zwaarwegend openbaar belang, als bedoeld in artikel 99, eerste lid, dat tot de aanwijzing noopt is in een dergelijk geval het wettelijk vereiste dat een regeling in overeenstemming moet zijn met de Wgr-indeling.

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