

Zitting 1975-1976

13 995

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling met betrekking tot de voorziening in aangelegenheden, waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken, alsmede van de bepaling inzake geschillen tussen openbare lichamen**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****1. Inleiding**

Het bijgaande wetsontwerp betreft de laatste twee artikelen van het hoofdstuk «Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen» van de herziene Grondwet.

De thans voorgestelde artikelen 7.13 en 7.14 hebben betrekking op de samenwerking van en de geschillen tussen openbare lichamen. Deze materie vindt in de geldende Grondwet regeling in de artikelen 158 en 79. De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet heeft bepalingen hieromtrent te zamen gebracht in het door haar voorgestelde artikel 101 (Eindrapport blz. 322-324). Wij achten deze combinatie in één artikel echter vanuit een oogpunt van systematiek minder juist, aangezien de beide onderwerpen daarvoor te weinig verband met elkaar hebben. Voorgesteld wordt daarom twee afzonderlijke grondwetsbepalingen dienaangaande te handhaven.

**2. Samenwerking tussen openbare lichamen***Artikel 7.13*

*Artikel 7.13 (artikel 101, eerste lid, staatscommissie).* Dit artikel vertoont overeenkomst met het bestaande artikel 158 der Grondwet. Dit artikel, waarvan ook reeds in de toelichting op artikel 7.10 (zie het afzonderlijke daarop betrekking hebbende wetsontwerp) aandacht werd gegeven, bepaalt dat de wet de voorziening regelt in zaken, belangen, inrichtingen of werken bij welke twee of meer gemeenten zijn betrokken. Artikel 158 is in 1922 in de Grondwet opgenomen ten einde elke twijfel uit te sluiten over de vraag of aan gemeenten een gemeenschappelijke regeling zou mogen worden opgelegd ook ten aanzien van onderwerpen behorende tot de huishouding der gemeenten en dus met aantasting van de gemeentelijke autonomie. Ook het voorgestelde artikel 7.13 heeft mede de strekking om grondwettelijke – in casu aan artikel 7.2 te ontleen – bezwaren tegen gedwongen samenwerking tussen gemeenten te ondervangen. Een belangrijk verschil met het oude artikel 158 is intussen dat de nieuwe bepaling niet slechts ziet op samenwerking tussen gemeenten maar op samenwerking tussen openbare lichamen in het algemeen en de wetgever ter zake een algemene regelingsopdracht geeft. Door de ruimere werkingssfeer van het artikel wordt o.m. bereikt dat de wetgever niet op grondwettelijke bezwaren stuit, indien hij vormen van gedwongen samenwerking tussen provincies wil creëren. Thans bestaat deze bevoegdheid niet.

De onderhavige bepaling dient niet in die zin imperatief te worden opgevat, dat de wetgever voor alle denkbare combinaties voorzieningen zou moeten treffen. Beoogd is aan de wetgever op te dragen ten aanzien van de publiekrechtelijke samenwerking tussen openbare lichamen regelen op te treden. Dit laat de wetgever vrij alleen tussen bepaalde soorten openbare lichamen publiekrechtelijke samenwerking toe te laten.

Opmerking verdient voorts, dat de werking van artikel 7.13 zich ook uitstrekt tot vormen van samenwerking waarbij het Rijk betrokken is.

De bepaling in de tweede zin van artikel 7.13, welke behoudens een redactionele verduidelijking aan de staatscommissie is ontleend, beoogt een grondwettelijke basis te verschaffen aan de mogelijkheid bij of krachtens enige wet, die regels stelt omtrent de samenwerking van openbare lichamen, nieuwe openbare (samenwerkings)lichamen in te stellen. Het is overigens niet noodzakelijk dat een op dit artikel gebaseerd lichaam uitsluitend het karakter van een samenwerkingslichaam heeft. Heeft het lichaam tevens bevoegdheden die niet aan de samenwerkingspartners ontleend zijn, dan is het in zoverre te beschouwen als een *ander* openbaar lichaam in de zin van het bij afzonderlijk wetsontwerp voorgestelde artikel 7.12 (thans 162). Een voorbeeld van een zodanig lichaam is het openbaar lichaam Rijnmond.

In de wet die de instelling regelt van openbare lichamen, waarin gemeenten of provincies participeren en in het kader van deze wet in de instellingsbesluiten zal voor zover mogelijk voorzien moeten worden in het geldend maken van de waarborgen voor een democratisch bestuur, die de Grondwet voor provincies en gemeenten kent. Een algemene grondwettelijke verplichting op dit punt achten wij echter niet goed mogelijk.

Wel is in het ontwerp de door de staatscommissie voorgestelde bepaling in zoverre aangevuld dat de in artikel 7.12 neergelegde verplichting tot wettelijke regeling op het punt van inrichting, samenstelling en bevoegdheid der besturen, toezicht en openbaarheid van vergaderingen van toepassing is verklaard. Een dergelijke verplichting is ook voor de onderhavige lichamen op haar plaats te achten.

Ten slotte wordt nog opgemerkt, dat aan een op grond van dit artikel gevormd openbaar lichaam de bevoegdheid zal kunnen worden verleend om de daarin deelnemende gemeenten of provincies tot medebewind te roepen. Het voorgestelde artikel 7.2, tweede lid, laat dit toe. Onder de huidige Grondwet wordt ten aanzien van gemeenten deze mogelijkheid niettegenstaande artikel 153, derde lid, op grond van artikel 158 ook reeds aangenomen.

### 3. Geschillen tussen openbare lichamen

*Artikel 7.14 (artikel 101, tweede lid, staatscommissie).* Dit artikel bevat in vereenvoudigde bewoordingen datgene wat in de geldende Grondwet is neergelegd in artikel 79. Wij zijn van mening, dat artikel 79 in de praktijk waarde heeft ondanks bezwaren tegen dit artikel in de literatuur<sup>1</sup> en ondanks de omstandigheid, dat in de wetgeving reeds bepalingen zijn aan te wijzen welke een regeling bevatten ter zake van geschillen tussen bepaalde openbare lichamen; zo bijvoorbeeld in artikel 121 Provinciewet, artikel 7 Wet gemeenschappelijke regelingen en de artikelen 4, 19 en 65 Waterstaatswet 1900. Juist waar dergelijke regelingen ontbreken stelt dit artikel buiten twiifel, dat er toch een instantie is die beslist in zodanige geschillen. Dit geeft ons reden tot het voorstellen van artikel 7.14.

Het huidige artikel 79 der Grondwet ziet niet op de beslissing in geschillen tussen waterschappen. De Grondwet heeft dit ter regeling overgelaten aan het gezag, dat de inrichting van waterschappen regelt. Doorgaans is de beslissing in deze geschillen opgedragen aan gedeputeerde staten.

#### Artikel 7.14

<sup>1</sup> Vgl. Van der Pot-Donner, Handboek Ned. Staatsrecht, 9e druk (1972), blz. 335, en Oud, Constitutioneel recht, deel II, 2e druk (1970), blz. 402-410. Anders: J. R. Stellinga, Grondtrekken Ned. Staatsrecht (1953), blz. 322-323, en R. Crinice Le Roy, Geschillen van bestuur, Bestuurswetenschappen, jaargang 1963, blz. 96-99.

Het voorgestelde artikel 7.14 heeft wèl mede betrekking op geschillen tussen waterschappen. De redactie van artikel 7.14 laat continuering van de bestaande situatie te dezen toe, zij het dat voortaan in de wet zelf de opdracht aan gedeputeerde staten tot deze geschillenbeslechting moet zijn geregeld.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken a.i.,  
W. F. de Gaay Fortman

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
W. F. de Gaay Fortman

