

Zitting 1976–1977

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. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 9 november 1976

De bijzondere commissie voor het beleid inzake grondwet en kieswet¹ heeft de eer als volgt te rapporteren over de voorlopige bevindingen van verschillende fracties.

Artikel 7.13 (samenwerking tussen openbare lichamen)

De leden van de fracties van A.R.P., C.H.U. en K.V.P. waren van mening, dat het hier om een ingrijpende verandering gaat. In vergelijking met artikel 158 van de huidige grondwet treedt een niet onaanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van de wetgever op, in het bijzonder wat betreft gedwongen samenwerking van provinciebesturen. Dit leidt bij de reglementering ván en het toezicht óp interprovinciale waterschappen tot een totaal gewijzigde situatie.

De bewindslieden merken op dat «door de ruimere werkingssfeer van het artikel onder meer wordt bereikt dat de wetgever niet op grondwettelijke bezwaren stuit, indien hij vormen van gedwongen samenwerking tussen provincies wil creëren». Ook de aan het woord zijnde leden wilden in het geheel niet uitsluiten dat in het verleden in bepaalde gevallen het opleggen van een verplichting tot samenwerking, de oplossing voor een bepaald probleem had betekend. Dit neemt de bezwaren ten aanzien van het innerlijk enigszins tegenstrijdige begrip «gedwongen samenwerking» echter niet weg. In hoeverre is er sprake van werkelijke samenwerking tussen openbare lichamen indien deze niet anders dan door een wettelijke maatregel kan worden afgedwongen?

Kunnen de bewindslieden enkele concrete voorbeelden noemen om de noodzaak van deze grondwetswijziging te illustreren? Welke consequenties kan het voorstel hebben voor gemeentelijke- of provinciale elektriciteitsbedrijven, waterleidingbedrijven en andere openbare nutsbedrijven? Kunnen de bewindslieden, nu zij dit in de memorie van toelichting niet deden, alsnog argumenten geven voor het voorstel dat de bevoegdheid tot het opleggen van een gemeenschappelijke regeling zowel kan toevallen aan de Kroon, als aan een Minister, als aan besturen van gedecentraliseerde overheidsverbanden? Zal de ondoorzichtigheid van deze regeling geen verwarring brengen?

Ook het begrip «openbare lichamen» riep bij de genoemde leden vragen op. De Ministers beogen, volgens hun toelichting niet «alle denkbare combinaties» doch slechts «tussen bepaalde soorten openbare lichamen publiekrechtelijke samenwerking toe te laten». Toch biedt de voorgestelde

¹ Samenstelling: Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Tilanus (CHU), Koekeek (BP), Abma (SGP), Groensmit-van der Kalen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Kappeyve van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Luckers-Bergmans (KVP) en Staneke (DS'70).

formulering ruimte voor «alle denkbare combinaties». Verdient het geen aanbeveling de combinaties te vermelden die bedoeld worden? De leden die deze vraag stelden, zouden er bezwaar tegen hebben indien de mogelijkheid wordt geboden te gemakkelijk ondoorzichtige samenwerkingsverbanden te creëren.

In de genoemde fracties bestond twijfel over de vraag of het voorstel niet ingrijpt in de historische rechten van de waterschappen en of het niet te zeer in de bevoegdheden van waterschappen treedt. Het waterschapsrecht is voor diegenen die daar niet beroepshalve mee worden geconfronteerd, buitengewoon onoverzichtelijk. Daarom is een uitvoerige toelichting ten aanzien van dit aspect zeer noodzakelijk. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden zou het onjuist zijn indien de autonomie van de waterschappen wezenlijk wordt aangetast. Volgens artikel 14 der Waterstaatswet 1900 kunnen waterschappen ook een privaatrechtelijke ondergrond hebben. Hoe verhouden zich deze privaatrechtelijke aspecten tot de eventueel gedwongen samenwerking met publiekrechtelijke openbare lichamen?

Deze leden hadden nogal wat moeite met de opmerking in de toelichting «dat 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 voor zover mogelijk voorzien moet worden in het geldend maken van de waarborgen voor een democratisch bestuur, die de Grondwet voor provincies en gemeenten kent». Wat is de betekenis van de clausulering «voor zover mogelijk»? Bedoelt de Regering te zeggen dat de mogelijkheden hier minder ver gaan dan ten aanzien van provincies en gemeenten? De in de toelichting volgende zin: «Een algemene grondwettelijke verplichting op dit punt achten wij echter niet goed mogelijk» behoort van nadere uitleg en argumentatie te worden voorzien.

De bewindslieden merken op 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. Ook dit is naar het voorlopig oordeel van de aan het woord zijnde leden een nogal ingrijpende verandering die de autonomie van bij voorbeeld de gemeenten ten diepste raakt. Hoe noodzakelijk bepaalde gemeenschappelijke regelingen ook zijn, toch wekken zij in de praktijk bij de gemeenten, in het bijzonder bij de raadsleden voortdurend frustraties op. De raad heeft immers in vele gevallen vrijwel elke greep op een gemeenschappelijke regeling verloren en in feite niets anders te doen dan de benodigde gelden voteren zonder reële invloed op het beleid.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden begrip voor de voorgestelde uitbreiding van de werkings sfeer van de huidige tekst. Zij hadden echter vooralsnog bezwaren tegen het scheppen van de mogelijkheid om de gemeenten en de provincies te dwingen tot samenwerking met andere openbare lichamen. In de relatie tot andere openbare lichamen is de mogelijkheid van vrijwillige medewerking van provincie en/of gemeente denkbaar en overeenkomstig het Nederlands stelsel van gedecentraliseerd bestuur. Vooralsnog leek het deze leden ongewenst om de wetgever de gelegenheid te geven deze structuur naar believen te doorbreken.

Leden van de V.V.D.-fractie erkenden dat de onderlinge verwevenheid van bestuursproblemen het noodzakelijk kan maken dat aan openbare lichamen vormen van samenwerking dwingend worden opgelegd. Mede in dat licht wensten zij het voorliggende wetsvoorstel te aanvaarden.

In de toelichting worden slechts als voorbeelden van openbare lichamen die gezamenlijk bij zaken betrokken zijn, genoemd de gemeenten, de provincies en het Rijk. Voorts wordt uitdrukkelijk vermeld – zo constateerden ook

deze leden – dat de voorgestelde bepaling de wetgever vrij laat alleen tussen bepaalde soorten openbare lichamen publiekrechtelijke samenwerking toe te laten. Moet in deze beide passages van de toelichting toch een zekere suggestie worden bespeurd dat de beoogde, wettelijk te regelen samenwerking beperkt wordt tot de eerder genoemde drie?

Gaan de gedachten van de Regering omtrent de uitwerking van dit grondwetsartikel uit naar een wet die algemene regels over modellen van samenwerking geeft, dan wel naar incidentele wetten, toegesneden op de concrete samenwerking van bepaalde, met name aangeduide openbare lichamen?

Naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie ligt het niet op de weg van de grondwetgever om samenwerking tussen gemeenten afdwingbaar te maken. Achten de bewindslieden een centralisering van de bevoegdheid om tot herindeling te komen niet in strijd met de doelstelling die zij zeggen te hanteren bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur?

De leden van de G.P.V.-fractie hadden geconstateerd dat dit voorstel de totstandkoming van een Wet gemeenschappelijke regelingen-nieuwe stijl veronderstelt. Volgens de Minister zal de eventuele instelling van openbare lichamen bij afzonderlijke wet of – binnen het kader van de algemene wet – bij instellingsbesluit kunnen geschieden. Tegen deze achtergrond was het deze leden niet duidelijk wat wordt bedoeld met het woordje «daarbij» aan het begin van de tweede zin. Wordt bedoeld, dat de algemene wet in de instelling van een nieuw openbaar lichaam kan voorzien? Dit lijkt praktisch niet mogelijk gezien de grote verscheidenheid van samenwerkingsvormen.

Ook de slot-zinsnede van het artikel is niet duidelijk. Volgens de toelichting is hierin de verplichting tot wettelijke regeling van een aantal zaken van toepassing verklaard. Wanneer bestaat deze verplichting? Toch zeker als besloten wordt tot instelling van een openbaar lichaam? Wat is dan de betekenis van het van toepassing verklaren van artikel 7.12 tweede lid? Moet er dan een bijzondere wet tot stand komen die de daarin genoemde zaken regelt? Of moet de algemene wet daarin bij voorbaat voorzien? Dit laatste leek de nu aan het woord zijnde leden het meest praktisch, met toepassing van delegatie op onderdelen. Kan de tweede zin van de voorgestelde bepaling derhalve niet beter luiden «Deze regels kunnen in de instelling van een nieuw openbaar lichaam voorzien, ten aanzien waarvan artikel 7.12, tweede lid, van toepassing is»?

Artikel 7.14 (geschillen tussen openbare lichamen)

De consequenties van dit voorstel voor de waterschappen riepen bij de leden van de fracties van A.R.P., C.H.U. en K.V.P. enkele vragen op. De huidige Grondwet heeft de beslissing in geschillen tussen waterschappen ter regeling overgelaten aan het gezag dat de inrichting van de waterschappen regelt. De beslissing in deze geschillen is doorgaans aan Gedeputeerde Staten opgedragen. Naar de mening van genoemde leden ontnemt de nu voorgestelde bepaling deze bevoegdheid aan Gedeputeerde Staten en verlegt zij haar naar een Koninklijk besluit, tenzij – welke mogelijkheid wordt opengelaten – de wetgever de opdracht aan Gedeputeerde Staten zou regelen. Deze leden achtten die opzet niet geheel verantwoord. Gezien de geschiedenis en gezien ons staatsbestel zijn de provincies bij uitstek in staat aandacht te geven aan het waterbeheer. Geschillen in dat kader behoren dan ook bij de provincie thuis. De grondwetgever moet dan ofwel geschillen van de voorgestelde regeling uitsluiten of thans zeer nadrukkelijk bepalen dat de opdracht tot het beslechten van geschillen bij formele wet aan Gedeputeerde Staten moet worden gegeven.

In welke positie zullen de waterschappen door deze grondwetswijziging zonder verdere wijziging van de gemeentewet kunnen komen te verkeren? Kan niet reeds in de huidige opzet – indien de besturen der betrokken provincies zich niet met elkander verstaan, hetzij dit betreft de noodzakelijkheid der regeling, hetzij dit betreft de regeling zelf – de regeling door de Regering worden getroffen nadat de Raad van State is gehoord? Wat verandert hierin?

De Regering acht een aanvullende geschillenregeling als geformuleerd in het nieuwe artikel van waarde voor de gevallen dat de wet geen regeling terzake biedt. In de V.V.D.-fractie was de vraag gerezen of hier niet het nadeel tegenover staat van een mogelijke competentiestrijd tussen rechterlijke macht en Kroon, in hoeverre zij over een bestuursgeschil mogen beslissen. Kan de Regering een nadere definiëring van het hier gehanteerde begrip «geschil» geven?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort