

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. 4

## BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

### Bijlage I Advies van de Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 mei 1976

No. 6

Bij Kabinetsmissive van 13 april 1976, no. 111, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende 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.

Dit wetsontwerp bevat een regeling van twee onderwerpen, te weten:

1. een opdracht aan de wetgever ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken (artikel 7.13);
2. een geschillenregeling (artikel 7.14).

De Raad van State moge het volgende opmerken.

#### *Ad 1 (artikel 7.13)*

De tweede volzin wekt – vooral door de aanhef van de bijzin – de indruk dat de wetgever kan kiezen uit twee mogelijkheden: een wet die de instelling van een nieuw openbaar lichaam wel als een mogelijke voorziening noemt en daarnaast een wet die dat niet doet. Een zodanig alternatief lijkt niet in de bedoeling te liggen. Daarom ware een redactie te kiezen als: Daarbij worden in elk geval regels gegeven omtrent de mogelijkheid van de instelling van een nieuw openbaar lichaam en betreffende de onderwerpen, in het tweede lid van artikel 7.12 vermeld.

*Ad 2 (artikel 7.14)*

Ten aanzien van de term «Koninklijk besluit» wenst de Raad van State een voorbehoud te maken, in afwachting van een wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet, waarin deze uitdrukkingwijze wordt geïntroduceerd. Ter verduidelijking ware na het woord «deze» in de derde regel «geschillen» te herhalen.

Overigens vraagt de Raad zich af, of deze plaats voor dit artikel de meest geëigende is. Het hoofdstuk over (administratieve) rechtspraak lijkt meer aangewezen. Het artikel vormt immers een sluitstuk voor de regeling van geschillen.

Ten slotte wijst de Raad erop, dat, nu de afgelopen decennia de Kroon nauwelijks geschillen tussen de in artikel 79 van de Grondwet genoemde lichamen te beslissen heeft gekregen, het naar 's Raads mening meer met de werkelijkheid in overeenstemming zou zijn wanneer in de memorie van toelichting op bladzijde 3<sup>1</sup> niet wordt verder gegaan dan te stellen, dat evengevoemde bepaling «in de praktijk waarde kan hebben».

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht is geschonken.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Vice-President van de Raad van State,  
M. Ruppert

---

<sup>1</sup> Par. 3, al. 1.

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 juli 1976

Blijkens de medeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 april 1976, nr. 111, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp 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 rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 mei 1976, nr. 6, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 31 mei 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

*Artikel 7.13*

Volgens de Raad van State wekt de tweede volzin – vooral door de aanhef van de bijzin – de indruk dat de wetgever kan kiezen uit twee mogelijkheden: een wet die de instelling van een nieuw openbaar lichaam wel als een mogelijke voorziening noemt en daarnaast een wet die dat niet doet. Een zodanig alternatief lijkt de Raad niet in de bedoeling te liggen. De Raad stelt daarom voor een redactie te kiezen als: «Daarbij worden in elk geval regels gegeven omtrent de mogelijkheid van de instelling van een nieuw openbaar lichaam en betreffende de onderwerpen, in het tweede lid van artikel 7.12 vermeld.»

Wij zijn echter van oordeel, dat aan de wetgever dient te worden overgelaten te bepalen in welke gevallen al dan niet de mogelijkheid van de instelling van een openbaar lichaam wordt geopend. Voor bepaalde gevallen van samenwerking tussen bepaalde openbare lichamen – waarbij de aandacht verdient dat het voorgestelde artikel niet alleen betrekking heeft op territoriale openbare lichamen – zou het bieden van deze mogelijkheid minder wenselijk kunnen zijn. Het lijkt ons niet juist, dat de wetgever ook dan daartoe zou zijn gehouden. Voorts komt in het redactievoorstel van de Raad minder duidelijk naar voren dat de wetgever ook zelf tot de instelling van een samenwerkingslichaam kan overgaan. De in het wetsontwerp neergelegde redactie lijkt ons intussen bij nadere overweging wel voor verbetering vatbaar. Wij menen dat hetgeen met de tweede volzin bedoeld wordt beter tot uitdrukking komt in de volgende formulering: «Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 7.12, tweede lid, van toepassing is.»

*Artikel 7.14*

Wij hebben er nota van genomen, dat de Raad ten aanzien van de term koninklijk besluit een voorbehoud wenst te maken, in afwachting van een wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet, waarin deze uitdrukkingwijze wordt geïntroduceerd. Hier volstaan wij met op te merken, dat de terminologie op dit punt ook voor dit artikel is ontleend aan het voorstel van de staatscommissie<sup>1</sup>. Op plaatsen waar in het woordgebruik van de huidige Grondwet wordt gezegd dat de Koning beslist, wordt in de herziene Grondwet volgens ons voorstel gesteld, dat bij koninklijk besluit wordt beslist. In de memorie van toelichting bij het herzieningsontwerp inzake het koningschap zal hierop nader worden ingegaan.

De Raad doet de suggestie na het woord «deze» in de bijzin ter verduidelijking «geschillen» te herhalen. Naar ons oordeel is het echter niet twijfelachtig, dat het woord «deze» geen betrekking kan hebben op «openbare lichamen» in de hoofdzin. Mitsdien hebben wij de suggestie van de Raad niet gevolgd.

De Raad vraagt zich overigens af, of deze plaats voor dit artikel de meest geëigende is. Het hoofdstuk over (administratieve) rechtspraak lijkt de Raad

---

<sup>1</sup> Eindrapport, blz. 36

meer aangewezen. Het artikel vormt volgens de Raad een sluitstuk voor de regeling van geschillen. Wij zijn echter van oordeel, dat een plaatsing van het artikel in laatstbedoeld hoofdstuk niet in overeenstemming zou zijn met de specifieke werkingssfeer van de bepaling. Het artikel ziet alleen op geschillen tussen *openbare lichamen* en hoort daarom thuis in hoofdstuk 7, dat handelt over deze lichamen. Wij volgen derhalve hier het voorstel van de staatscommissie.

De Raad merkt op dat, nu de afgelopen decennia de Kroon nauwelijks geschillen tussen de in artikel 79 van de Grondwet genoemde lichamen te beslissen heeft gekregen, het meer met de werkelijkheid in overeenstemming zou zijn wanneer in paragraaf 3, eerste alinea, van de memorie van toelichting niet wordt verder gegaan dan te stellen, dat evengenoemde bepaling «in de praktijk waarde kan hebben». Wij kunnen deze opvatting van de Raad niet delen. Artikel 79 mag dan niet op uitgebreide schaal toepassing hebben gevonden, het is niettemin een bepaling die van tijd tot tijd een nuttige functie blijkt te vervullen. Wij zien derhalve geen reden de memorie van toelichting op dit punt te wijzigen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet met de gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van het wetsontwerp en de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

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

## OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

**Ontwerp van wet***Artikel II, aanhef:*

In een in de Grondwet op te nemen hoofdstuk 7, Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen, worden de volgende artikelen opgenomen:

*Artikel 7.13*

De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Die voorziening kan de instelling van een nieuw openbaar lichaam omvatten, in welk geval artikel 7.12, tweede lid, van toepassing is.

**Memorie van toelichting***Par. 2, al. 4:*

De bepaling in de tweede zin van artikel 7.13 beoogt een grondwettelijke basis te verschaffen aan de mogelijkheid om krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen of enige andere 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.