

Zitting 1978–1979

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 22 december 1978

De vorige stukken zijn gedrukt in de zittingen 1975–1976, 1976–1977 en 1977–1978

Naar aanleiding van het commentaar van een tweetal fracties op het in de memorie van antwoord en de nota van wijziging gestelde merken wij het volgende op.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden gaarne vernemen aan welke concrete gevallen binnen de huidige wetgeving voor medebewindsverhoudingen de Regering denkt, waar samenwerking tussen gemeenten en andere openbare lichamen reeds thans zou kunnen worden opgelegd. In antwoord hierop merken wij op dat de bedoelde passage in de memorie van antwoord slechts beoogde aan te geven dat de huidige Grondwet aan het opleggen van samenwerking in medebewind tussen gemeenten en andere openbare lichamen niet in de weg staat. Voor zover ons bekend heeft de wetgever tot nu toe van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Dit doet aan de grondwettigheid van de constructie evenwel niet af.

De hier aan het woord zijnde leden zouden voorts gaarne nader geargumenteerde zien waarom het doorbreken van ons stelsel van gedecentraliseerd bestuur door de wetgever, al zou dat ook maar een enkele maal gebeuren, mogelijk gemaakt moet worden. In antwoord hierop merken wij op dat de wetgever reeds onder de huidige Grondwet de hier aan de orde zijnde bevoegdheid tot het opleggen van samenwerking – ook ten aanzien van autonome taken – heeft, althans ten aanzien van samenwerking tussen gemeenten. Evenmin als het huidige artikel 158, kan de thans voorgestelde bepaling naar haar strekking echter dienen als hefboom om «het Nederlandse stelsel van gedecentraliseerd bestuur naar believen te doorbreken». Het artikel ziet op *samenwerking*; daarin ligt ook een begrenzing besloten. Uit de bepalingen die de Wet gemeenschappelijke regelingen bevat inzake het opleggen van samenwerkingsverbanden, blijkt dat de wetgever zich zijn verantwoordelijkheid in dezen bewust geweest is. Wij gaan ervan uit dat de wetgever zich die verantwoordelijkheid in de toekomst evenzeer bewust zal zijn.

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van het C.D.A. de memorie van antwoord grotendeels met instemming gelezen hebben.

Omtrent de betekenis van het begrip samenwerken merkten de leden hier aan het woord op, dat zij de opvatting zoals verwoord in de memorie van antwoord, dat samenwerken een neutraal begrip is in die zin dat het in het midden laat of uit vrije wil dan wel gedwongen wordt samengewerkt, niet

geheel konden onderschrijven. Evenals onze voorgangers zijn wij van mening dat het begrip samenwerken taalkundig niets zegt over de mate van vrijwilligheid waarin tot de samenwerking wordt besloten. Bovendien zou de opvatting dat samenwerken slechts samenwerken in vrijwilligheid betekent, tot problemen kunnen leiden. Veelal is er immers bij samenwerken geen sprake van totale vrijwilligheid of onvrijwilligheid, maar gaat het om tussenvormen. Zo kan men zich voorstellen dat samenwerking als voorwaarde aan een subsidieverlening wordt verbonden. Is dan sprake van vrijwillige of van onvrijwillige samenwerking? Ook ten einde dergelijke problemen te vermijden zijn wij van oordeel dat het begrip samenwerken kleurloos dient te worden opgevat. Overigens hebben wij er geen moeite mee te erkennen dat het vrijwillig aangaan van samenwerking de kansen op goede resultaten van die samenwerking kan verhogen.

De leden voornoemd achtten voorts de stellingname in de memorie van antwoord, dat het ook zonder concrete voorbeelden te noemen gerechtvaardigd zou zijn thans de wetgever meer armslag te geven ten aanzien van samenwerking van openbare lichamen, discutabel. Wij zijn van mening dat er onvoldoende grond zou zijn het in de huidige Grondwet bestaande onderscheid tussen gemeenten en provincies voor wat betreft het opleggen van samenwerkingsverbanden, in de nieuwe Grondwet te handhaven. Bij de totstandkoming van artikel 158 in 1929 (toen artikel 149) werd reeds opgemerkt dat aan dit onderscheid geen principiële betekenis toegekend mag worden. Zoals in de memorie van antwoord is vermeld, stelde zowel de Proeve als de Staatscommissie-Cals/Donner voor ook het opleggen van samenwerkingsverbanden tussen provincies onderling en tussen provincies en andere openbare lichamen, mogelijk te maken. Daar ook wij van mening zijn dat het onderscheid geen principiële betekenis heeft, menen wij dat het gerechtvaardigd is het in de nieuwe Grondwet niet meer op te nemen. Deze wijziging past ook in het streven de grondwettelijke bepalingen inzake provincies en gemeenten slechts verschillend te doen zijn, waar daarvoor een bijzondere reden bestaat. In deze benadering behoeft het voorstel geen rechtvaardiging door het noemen van voorbeelden van toekomstige toepassing. Overigens herinneren wij aan het reeds genoemde voorbeeld van de interprovinciale samenwerking ten aanzien van de instelling en reglementering van Waterschappen, welke ingevolge artikel 4 juncto artikel 63 Waterstaatswet 1900 door de Kroon kan worden opgelegd.

In theorie is het juist dat, zoals de hier aan het woord zijnde leden opmerken, krachtens artikel 7.13 de bevoegdheid tot het opleggen van een gemeenschappelijke regeling onder meer kan toevallen aan de besturen van de gedecentraliseerde overheidsverbanden, nl. wanneer de wetgever in die bevoegdheid zou voorzien. Ten aanzien van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten heeft de wetgever – theoretisch gesproken – deze bevoegdheid ook nu al. Artikel 7.13 geeft niet meer delegatiemogelijkheden dan artikel 158 ten aanzien van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten thans reeds geeft. In de artikelen 11 en volgende van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een en ander geconcretiseerd. Wij zijn van mening dat deze regeling niet ondoorzichtig genoemd kan worden. Ook op dit punt ontlene wij aan de wijze waarop de wetgever tot dusver te werk is gegaan het vertrouwen dat de toekomstige wetgever eveneens een verantwoord gebruik van de grondwettelijke mogelijkheden zal maken.

Het verheugt ons dat de hier aan het woord zijnde leden thans overtuigd zijn van de noodzaak de grondwettelijke bezwaren tegen het opleggen van samenwerkingsverbanden tussen provincies weg te nemen. Overigens merken wij op dat artikel 7.13, anders dan de hier aan het woord zijnde leden stellen, geen algemene regelingsopdracht ten aanzien van alle categorieën van openbare lichamen voor de wetgever inhoudt, doch slechts een mogelijkheid biedt waarvan de wetgever desgewenst gebruik kan maken.

De leden hier aan het woord hadden wederom een duidelijke toelichting gemist ten aanzien van het feit dat de waterschappen uitdrukkelijk ook een privaatrechtelijke ondergrond kunnen hebben. Deze leden vroegen zich met

name af hoe zich deze privaatrechtelijke aspecten verhouden tot de eventuele gedwongen samenwerking met publiekrechtelijke openbare lichamen. In de memorie van antwoord werd opgemerkt dat deze kwestie voor de toepassing van artikel 7.13 niet van primaire betekenis is. Een en ander thans nog eens nader overwegend menen wij evenwel te moeten opmerken dat sinds de grondwetsherziening van 1887 buiten kijf is dat waterschappen niet beschouwd kunnen worden als privaatrechtelijke verenigingen met overheidsbevoegdheden¹. Het waterschap is immers voor ontstaan, voortbestaan en inrichting volledig afhankelijk van de wil van de overheid. Voorts kan worden opgemerkt dat sinds het midden van de vorige eeuw, toen enkele schrijvers inderdaad van mening waren dat een waterschap beschouwd moest worden als een privaatrechtelijke vereniging van grondeigenaren, de algemene belangenbehartiging, naast de uitsluitend waterstaatkundige verzorging ten behoeve van de ingelanden, in de activiteiten van de waterschappen een steeds belangrijker plaats is gaan innemen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de bestrijding van de waterverontreiniging. Op grond van een en ander menen wij dan ook het waterschap als een publiekrechtelijk lichaam te moeten beschouwen, waarbij aan een eventuele oorspronkelijke privaatrechtelijke ondergrond in dit verband geen juridische betekenis meer is te hechten.

Het verheugt ons dat de hier aan het woord zijnde leden met instemming kennis hebben genomen van het voorgestelde additionele artikel.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

¹ Zie voor een nadere toelichting hierop Schilt-huis, Waterschapsrecht, 2de druk 1960, blz. 14 en 16.