

Bij besluit van 4 November 1946, afd. B.B. (Bur. Bestuurszaken), no. 34225, heeft U.E. een Commissie ingesteld, aan welke werd opgedragen, op korte termijn te adviseren omtrent de wijze, waarop moet worden voorzien in belangen, welke gemeenschappelijk zijn voor de grote stedelijke gemeenten en de in haar onmiddellijke omgeving liggende kleinere gemeenten,

a. in zover die voorziening niet of niet op de meest doelmatige wijze kan worden getroffen op grond van de desbetreffende bepalingen der gemeentewet of van andere wettelijke bepalingen of langs andere weg, en

b. wanneer of zolang grenswijziging voor voorziening in die belangen niet noodzakelijk is.

In deze Commissie werden benoemd:

tot lid, tevens Voorzitter:

Prof. Mr. A. Koelma, Burgemeester van Alkmaar;  
tot leden:

N. Arkema, Directeur der Vereniging van Nederlandse Gemeenten;

Mr. F. A. Helmstrijd, Secretaris der gemeente Arnhem;

Mr. J. M. Kan, Raadadviseur, Chef der Afdeling Binnenlands Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

Mr. A. Kleijn, Burgemeester van Meppel;

Dr. J. W. Noteboom, Burgemeester van Voorburg;

Mr. Dr. G. A. W. ter Pelkwijk, Burgemeester van Utrecht;

Dr. C. A. Prinsen, Burgemeester van Roosendaal en Nispen;

Mr. M. W. Scheltema, Griffier der Staten van Groningen;

Mr. M. A. Stufkens, Griffier der Staten van Noordholland;

Mr. J. in 't Veld, Burgemeester van Zaandam;

Mr. E. Ph. A. Verhaegh, Referendaris ter Provinciale Griffie van Limburg;

tot secretaris:

H. Burik, Hoofdcommies bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Op 19 December 1946 heeft U.E. de Commissie geïnstalleerd met het uitspreken van de volgende rede:

Mijnheer de Voorzitter, Mijne Heren.

Het is mij een voorrecht enige ogenblikken in Uw midden te vertoeven, teneinde de door mij ingestelde Commissie te installeren. Reeds eerder heb ik blijk gegeven van mijn erkentelijkheid, dat U zich bereid hebt getoond in deze Commissie zitting te nemen. Ik stel er prijs op aan deze erkentelijkheid ook op deze plaats uitdrukking te geven. Ik prijs mij gelukkig in Uw Voorzitter de man gevonden te hebben, bij wie, als kenner van het administratief recht, de leiding van Uw Commissie in goede handen is.

Bij mijn besluit tot instelling van de Commissie heb ik U de taak opgedragen mij te adviseren omtrent de wijze, waarop zal moeten worden voorzien in de belangen, welke gemeenschappelijk zijn voor de grote stedelijke gemeenten en de in haar onmiddellijke omgeving liggende kleinere gemeenten. Zulk een opdracht is gemakkelijk neergeschreven, doch ik ben mij er van bewust, dat haar uitvoering grote zorg vereist. Reeds vroeger

Aan

Z.E. de Minister van Binnenlandse Zaken.

heeft men verbetering van de mogelijkheden van samenwerking tussen de gemeenten gezien als een panacée voor het voorkomen van grenswijzigingen op grote schaal. De verwachtingen, in 1931 uitgesproken bij de totstandkoming van de artikelen 129—146 der gemeentewet, zijn echter, zeer zeker op dit stuk, slechts ten dele verwezenlijkt. Nadien hebben de bepalingen der gemeentewet inzake samenwerking een verbetering ondergaan en zijn de mogelijkheden uitgebreid bij het Doelcorporatiebesluit 1941, dat weliswaar na de bevrijding is geschorst, doch welks bepalingen bij een binnen afzienbare tijd in te dienen wetsontwerp aan het oordeel van de Staten-Generaal zullen worden onderworpen. De vraag mag worden gesteld, of op dit terrein nog wel verdere mogelijkheden liggen.

Dat ik de vrijheid neem op Uw tijd en werkracht beslag te leggen, wijst er op, dat ik de aan Uw oordeel onderworpen vraag ernstige overweging waard acht en met name een reële mogelijkheid aanwezig zie om door een aan de eisen der praktijk aangepaste wettelijke regeling de bezwaren, althans het merendeel daarvan, verbonden aan het naast elkaar functioneren van grote stad en randgemeenten, te ondervangen. Hiervoor is nodig, dat men zich rekenschap geeft van de specifieke facetten van de hierbij naar vorentredende vraagstukken en zich bepaaldelijk realiseert, dat de hier liggende onderlinge verhoudingen geheel andere zijn dan die, welke bij de normale samenwerking tussen twee of meer gemeenten aan de orde komen. Hier gaat het niet om streekbelangen, doch om voorzieningen tusschen aan elkaar grenzende gemeenten van dikwerf zeer verschillende structuur. Bovendien kunnen hierbij psychologische factoren als drang tot zelfhandhaving der randgemeenten enerzijds en overschatting van de belangen der grote stad anderzijds een overheersende rol spelen, zózeer zelfs, dat daardoor de onderlinge verhoudingen uiterst subtiel zijn.

Het is geenszins mijn bedoeling, en ik zou ook een onjuiste weg inslaan, indien ik reeds thans de lijnen zou uitstippelen, langs welke een oplossing voor de onderhavige vraagstukken zal moeten of kunnen worden gevonden. Ik ben mij er trouwens van bewust, dat de verschillende gevallen zozeer uiteenlopen, dat het wellicht aanbeveling verdient te overwegen of moet worden volstaan met het ontwerpen van één stel regelen, dan wel dat tweërlei stelsel in de wet wordt neergelegd, dat het bevoegd gezag naar gelang van de bijzondere aard van het voorliggend geval, naar bevind van zaken, van toepassing kan verklaren.

Tal van problemen van bestuurlijke, financiële en andere aard zullen bij de te treffen regeling onder het oog moeten worden gezien. Ik denk hierbij bepaaldelijk aan de vraag, in hoeverre de te treffen regeling aan het provinciaal bestuur mede invloed dient te geven. Mede waar Uw voorzitter U reeds met prijzenswaardige voortvarendheid een aantal vragen ter overdenking heeft aanbevolen, meen ik hierin niet nader te moeten treden.

De vraag, of een oplossing kan worden gevonden voor de bezwaren van het naast elkaar bestaan van grote steden en randgemeenten, is thans bijzonder actueel, nu in enkele gevallen het middel van annexatie opnieuw wordt nagestreefd om deze bezwaren te ondervangen. Het is U bekend, dat de Regering afwijzend staat tegenover het vormen van administratieve eenheden, die door haar omvang moeilijk bestuurbaar zijn en moeilijk te verenigen zijn met een vruchtbare decentralisatiegedachte, waarop het streven der Regering bij voordring gericht is. Annexatie van randgemeenten, in het bijzonder indien deze een behoorlijke omvang hebben en een eigen karakter bezitten, dient naar mijn mening ultimum remedium te zijn. Het schein van een regeling, welke het toepassen van dit remedium verder kan beperken, kan stellig het totstandbrengen van een gezond gemeentelijk leven bevorderen. Anderzijds zie ik uiteraard niet voorbi dat, ook na het tot stand komen van een regeling als door Uw Commissie te ontwerpen, de mogelijkheid van orenswijziging tussen grote stad en randgemeenten niet volledig zal zijn afgesneden.

Mede op grond van de ervaring, welke U allen op het gebied van het bestuursrecht verkregen hebt, meen ik uitdrukking te mogen geven aan mijn verwachting, dat Uw arbeid goede vruchten zal afwerpen. Het verheugt mij, dat de instelling van Uw Commissie zowel in de Staten-Generaal als in vakkringen met grote ingenomenheid is begroet. Met bijzondere belangstelling wordt het resultaat van Uw arbeid tegemoet gezien. Het is mijn vaste overtuiging, dat de gestelde verwachtingen niet zullen worden beschaamd. En hiermede verklaar ik de Commissie voor geïnstalleerd.

De Voorzitter der Commissie heeft deze toespraak als volgt beantwoord:

Excellentie,

De Commissie beschouwt het als een grote eer, door Uwe Excellentie te zijn belast met een opgave, die behoort tot de dringende vragen van de tijd: hoe te waken voor het eigene van een lokale gemeenschap, zonder het algemeen belang daaraan op te offeren? Zó althans kan, naar mij voorkomt, het besluit, waarbij Uwe Excellentie deze Commissie in het leven heeft geroepen, worden geïnterpreteerd.

Het vraagstuk, dat de Commissie zal hebben te overwegen, is op zich zelf niet nieuw. Wel is nieuw de vorm, waarin het nu voor ons land aan de orde is gesteld. En vooral is nieuw de met de tijd samenhangende sfeer, waarin het vraagstuk zal kunnen en moeten worden onderzocht.

Zeer duidelijk is er op het terrein, waarop de gedachten zich zullen bewegen, in het laatste decennium iets gewijzigd, dat in en door de oorlog sterker tot ons is gaan spreken. De groeiende betekenis van de verbindingen tussen de burgers onderling is voor de Overheid van groot nut. Immers, alles wat er toe kan dienen die verbindingen dienstbaar te maken aan de openbare zaak, moet met zorg worden gecultiveerd.

Zo is ons gehele staatsbestel, dat berust op het systeem van decentralisatie en dat dientengevolge als geen ander zich leent tot het ontstaan van lokale verbondenheden, op weg een nieuwe, beter gezegd een vernieuwde, stimulans te vinden van psychologische aard, ten doel hebbende, de betekenis van de in de gemeente besloten bevolkingsgroeperingen te versterken.

Men zou een parallel kunnen zien in het verschijnsel der Community-Associations en Community-Centres in Engeland, der plaatselijke gemeenschappen in ons land en de nieuwe opleving der wijkgedachte te onzent.

Dit alles is van betekenis ook voor het vraagstuk, dat Uwe Excellentie aan onze Commissie ter oplossing heeft voorgelegd.

Al moge het zijn, dat het hier uitsluitend gaat om een vraag van juridische vornging, het feitencomplex, dat tot deze vraag aanleiding gaf, moet ons klaar voor ogen staan, wil van een doeltreffende oplossing sprake kunnen zijn.

De groei der stedelijke centra heeft in dit opzicht een bevoegen geschiedenis, dat de grenzen der stedelijke gemeenten slechts met de grootste moeite konden worden verlegd tot daar, waar naar het oordeel dier gemeenten de nieuwe behoeften geacht werden, zich uit te strekken. Men staat hier voor de vraag van of het een — handhaving van een onbevredigende toestand — of het ander: annexatie. De Commissie zal zich met ernst afvragen, of dit het eind is van alle wijsheid, dan wel of er een tussenvorm ware te bedenken, die, zolang het uiterste middel der grenswijziging kan worden vermeden, toch een uitbestuursoogpunt bevredigende toestand schept.

De Commissie is gevoelig voor het vertrouwen, dat Uwe Excellentie in haar heeft willen stellen door haar deze zeker niet eenvoudige vraag voor te leggen. Zij dankt U daarvoor en geeft U gaarne de verzekering, dat zij hoopt, de taak, waarvoor zij zich geplaatst ziet, met de door Uwe Excellentie gewenste spoed tot een einde te kunnen brengen.

De samenstelling der Commissie heeft geen wijziging ondergaan. Het lid der Commissie, Mr. H. W. Scheltema, heeft door ziekte niet aan haar werkzaamheden kunnen deelnemen, terwijl de Commissie in het laatste stadium van haar arbeid, zeer tot haar leedwezen, de leiding heeft moeten ontberen van haar Voorzitter, Prof. Mr. A. Koelma, die in de voorbereidende werkzaamheden een belangrijk aandeel heeft gehad, doch sedert het voorjaar van 1947 door ziekte zijn taak niet heeft kunnen verrichten. De laatste vergaderingen der Commissie stonden onder leiding van het lid Mr. J. M. Kan. Voorts heeft Mr. W. Riphagen Jr., Referendaris bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, een werkzaam aandeel gehad bij de opstelling van het aan het slot van dit rapport bedoelde wetsontwerp.

Onmiddellijk na haar installatie heeft de Commissie haar werkzaamheden aangevat, en zich bezonnen over de omvang van de haar opgedragen taak, t.w. het zoeken van een vorm voor de oplossing van de vraagstukken, welke uit de nabuurschap van grote stedelijke gemeenten en de in de onmiddellijke nabijheid liggende gemeenten voortvloeien.

Dat deze vraagstukken zich voordoen, behoeft op zich zelf geen verwondering te wekken. Ook in het menselijk verkeer

geeft nabuurschap aanleiding tot het ontstaan van subtiële problemen. Niet zonder reden hebben de ontwerpers van de Code Civil en het Burgerlijk Wetboek een bijzondere plaats aan het „burenrecht“ ingeruimd. Terloops moge in dit verband mede worden gewezen op het aanhangige ontwerp van wet, houdende voorzieningen betreffende eigendom van appartementen. Bij gemeenten, welke in elkaars onmiddellijke omgeving liggen, is het niet anders. Naast zakelijke spelen ook hier psychologische factoren een rol, die steeds belangrijker wordt, naarmate een der gemeenten door omvang, betekenis en structuur een overheersende positie inneemt. Zo goed als bij de onderlinge betrekkingen in het menselijk verkeer treedt ook hier actie en reactie op en vindt wisselwerking plaats.

Nabuurschap van gemeenten geeft aanleiding tot het ontstaan van een complex van vraagstukken van zeer bijzondere aard. Dit is een gevolg van de omstandigheid, dat met een nauw ruimtelijk verband een meer of minder sterke samenhang van het maatschappelijke verkeer gepaard gaat, waardoor de wijze, waarop verschillende openbare belangen in elk der gemeenten afzonderlijk behartigd worden, van grote betekenis wordt voor alle gemeenten, die van het complex deel uitmaken. Men denke hierbij slechts aan de openbare orde, de zedelijkheid, de gezondheid, de vaststelling en verwezenlijking van uitbreidingsplannen, de huisvesting van verschillende groepen der bevolking, het aantrekken van handel en industrie, het verkeer, technische diensten enz. Onder deze omstandigheden kan er aanleiding bestaan, dat de hierbedoelde belangen niet eenzijdig door elk der gemeenten afzonderlijk, doch gemeenschappelijk behartigd worden. Legt men zijn oor te luisteren bij de grote stad, dan hoort men ernstige klachten over het feit, dat in de nabuurgemeenten voorzieningen worden getroffen of maatregelen worden genomen, waardoor de ontwikkeling van de stad wordt beïnvloed of haar beleid wordt doorkruist. Daarnaast hoort men van die zijde vaak de opmerking, dat de omringende gemeenten zonder redelijke tegenprestatie profiteren van de door de grote stad geboden diensten en voordelen. De bestuurders der kleinere naburige gemeenten zijn anderzijds veelal zeer beducht voor de „imperialistische neigingen“, welke aan de grote stad worden toegeschreven, waardoor zij vaak in elke poging tot toenadering, welke van de stad uitgaat, een aanslag op de zelfstandigheid dier gemeenten zien. Mede als gevolg hiervan blijkt het in de praktijk verre van gemakkelijk een oplossing voor de geschetste problemen te vinden. De moeilijkheid hiervan wordt nog geaccentueerd, doordat de verhoudingen in nagenoeg ieder complex anders liggen.

In sommige gevallen heeft men te maken met problemen, die hun oorzaak vinden in het feit, dat de grote stad uit haar grenzen gegroeid is, en reeds daarom voor verschillende doeleinden haar belangstelling moet richten op de gebieden der naburige gemeenten. In andere gevallen staat men voor gemeenten of bevolkingskernen, welke naar elkaar toegroeien, waardoor een ineenstrengeling van belangen ontstaat, die slechts op een voor het geheel aanvaardbare wijze kunnen worden behartigd, indien de zaken worden bezien door een andere dan een zuiver eigen-gemeentelijke bril.

De Commissie heeft het, mede voor een juiste afbakening van de haar ongedragen taak, in de eerste plaats van belang geacht, stil te staan bij de vraag, wat onder „grote stedelijke gemeenten“ moet worden verstaan. Het algemeen spraakgebruik pleegt aan dit begrip de betekenis te hechten van bevolkingsgroepen boven een bepaalde orde van grootte, waarbij veelal wordt gedacht aan een grens van 100 000 inwoners. De Commissie heeft gemeend, dit begrip, in het licht van haar opdracht, op ruimere wijze te moeten interpreteren, en wel in dier voege, dat zij onder „grote stedelijke gemeenten“ niet slechts de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners begrijpt, doch in het algemeen die stedelijke gemeenten, die ten opzichte van een of meer naburige gemeenten een dominerende positie innemen, en als „centrumgemeente“ de rol van „grote stad“ vervullen. De vraagstukken, voor welke oplossing de Commissie in het leven geroepen is, kunnen zich immers voordoen in alle gevallen, waarin sprake is van onderlinge nabijheid van gemeenten van ongelijke grootte, structuur en betekenis.

Zoals reeds werd opgemerkt, heeft de onderlinge nabijheid der gemeenten, haar meer of minder sterke ruimtelijke en maatschappelijke samenhang, tot gevolg, dat de maatregelen, welke in een der gemeenten worden getroffen, van grote betekenis kunnen zijn voor de verhoudingen in een andere gemeente, terwijl de invloed, welke die gemeente uit dien hoofde op de maatregelen zou

moeten kunnen uitvoeren, niet gewaarborgd is. Het ligt mitsdien voor de hand, dat in de eerste plaats wordt gestreefd naar onderlinge samenwerking. In vele gevallen, en met name indien de belangen, welke de onderscheidene gemeenten bij de getroffen maatregelen hebben, parallel lopen, leidt onderling contact en overleg tot bevredigende resultaten. De omstandigheden worden, zoals de practijk bewijst, echter moeilijker, zodra de belangen niet meer parallel lopen, of tegenstrijdigheid van belangen bestaat. De psychologische factoren, hiervoor reeds aangeduid, leggen dan vaak een zo groot gewicht in de schaal, dat het niet mogelijk is, tot een doeltreffende vorm van samenwerking te komen. Bovendien wijst de practijk uit, dat de in de artikelen 129 e.v. der gemeentewet op het stuk der onderlinge samenwerking vervatte bepalingen, zodra het niet meer om bepaalde, concrete belangen gaat, doch een *complex* van belangen in het geding is, waarvoor een gemeenschappelijke voorziening aangewezen is, niet voldoende mogelijkheden bieden. Weliswaar overweegt de Regering, gelijk bekend is, de bedoelde voorschriften nader onder de loupe te nemen, bepaaldelijk in het licht van het tijdens de bezetting tot stand gekomen, doch thans vervallen Doelcorporatiebesluit 1941, maar naar het oordeel der Commissie zal ook naast een verruiming van de *algemene* regelen van samenwerking behoefte bestaan aan een *spectale* regeling, welke het mogelijk maakt, rekening te houden met de bijzondere facetten, die een rol spelen bij de voorziening in een complex van belangen, als hier bedoeld.

De Commissie geeft zich rekenschap van de mogelijkheid, dat zich in de onderlinge verhouding tussen twee of meer in elkaars onmiddellijke nabijheid liggende gemeenten een zodanige evolutie voltrekt, dat de gewone regelen van samenwerking zich voor de voorziening in de daarvoor in aanmerking komende belangen niet meer eigenen, en dat de noodzakelijkheid zich doet gevoelen, bepaalde belangen te bezien met het oog op de agglomeratie als geheel. Naar het oordeel der Commissie dient het recht zulk een ontwikkeling op de voet te volgen, weshalve zij aan een bijzondere regeling, als hierboven bedoeld, grote waarde hecht.

In verband met hetgeen Uwe Excellentie bij de installatie der Commissie heeft opgemerkt, meent zij, dat het niet haar taak is, zich uit te spreken over de vraag, in welke gevallen samenvoeging van gemeenten het geëigende middel is om te voorzien in de belangen van een samengroeiend geheel.

Uit de opdracht blijkt, dat Uwe Excellentie er van uitgaat, dat er tussen het stadium van samenwerking op de voet van de algemene regelen der gemeentewet en dat, waarop samenwerking van gemeenten aan de orde kan komen, een fase kan liggen, waarin behoefte bestaat aan een krachtiger centrale leiding dan de samenwerkingsbepalingen mogelijk maken, zonder dat nochtans onmiddellijk naar het middel van de samenwerking behoort te worden gegrepen. Onze Commissie kan deze gedachtengang volgen, omdat ook naar haar mening het accent in conglomeraten, als hier bedoeld, verschillend kan liggen en naar gelang daarvan ook verschillende oplossingen mogelijk moeten zijn. Het typische van dergelijke conglomeraten ligt in hun dualistisch karakter: zij vormen in meer of mindere mate een eenheid, maar een eenheid, opgebouwd uit min of meer zelfstandige delen. Ligt het accent bij de zelfstandigheid der delen, dan is samenwerking aangewezen. Naarmate het verschuift naar de eenheid, welke zich manifesteert, zal zich sterker de behoefte gaan doen gevoelen aan een voorziening, die een voldoende behartiging van de belangen van het geheel waarborgt. Gaat het belang van het geheel *orerwegen*, dan komt de oplossing van vorming ener eenheidsgemeente aan de orde, waarbij eventueel door een systeem van lokale decentralisatie aan de belangen van de delen nog zoveel mogelijk recht kan worden gedaan.

Overeenkomstig de opdracht heeft onze Commissie zich beperkt tot het zoeken van een tot dusver in de Nederlandse wetgeving ontbrekende oplossing voor de bovenaangeduide fase. Het aanvullen van deze leemte moet van grote betekenis worden geacht, omdat zij de mogelijkheid schept de nodige leiding te geven aan de ontwikkeling van een conglomeraat, als hier bedoeld, wanneer of zolang grenswijziging niet noodzakelijk is. Een oplossing voor deze fase is daarom niet in de laatste plaats van belang voor de gemeenten zelf. Want enerzijds behouden zij haar zelfstandigheid en blijven zij autonoom ten aanzien van de voorziening in zaken, welker betekenis beperkt blijft tot het eigen territorium, anderzijds krijgen zij de gelegenheid, mede te

spreken bij de regeling van belangen, die tot dusver eenzijdig in overweging werden genomen. Ook al gaat een oplossing, als de Commissie voor ogen staat, gepaard met een zekere beperking van het arbeidsveld van de daarbij betrokken gemeenten, voor de handhaving der gemeentelijke zelfstandigheid — van ouds hoeksteen van ons bestuurlijk bestel — kan zij slechts bevorderlijk zijn.

Door de ontwikkeling van het maatschappelijk leven en de daaruit voortvloeiende intensivering van de overheidsbemoedigen zijn de problemen, welke hierboven werden aangeduid, belangrijk geaccentueerd. Nochtans zijn zij in wezen geenszins nieuw, en doen zij zich reeds lang zowel binnen als buiten de landsgrenzen voor. De Commissie heeft het nuttig geoordeeld, aandacht te schenken aan de mogelijkheden, welke in het buitenland voor soortgelijke vraagstukken zijn geschapen of overwogen. De beschouwing hiervan heeft enerzijds haar inzicht in de bedoelde problemen verdiept, doch anderzijds haar aanvankelijke overtuiging bevestigd, dat elk land zijn eigen ontwikkeling heeft gehad, dat in welhaast elk geval de omstandigheden, mede doordat de staatsrechtelijke achtergrond der verhoudingen overal verschillend is, anders liggen, en dat het daarom niet mogelijk is, de in het buitenland gekozen of overwogen oplossingen voor ons land over te nemen. Gezocht zal moeten worden naar een eigen oplossing, passend in onze nationale staatsrechtelijke verhoudingen.

In welke richting zal deze oplossing moeten gaan? Zoals reeds werd opgemerkt, staat men hier voor een groeiende nieuwe gemeenschap, die een bijzondere voorziening vordert voor een complex van openbare belangen, van betekenis voor het *gezamenlijk* gebied van de groep gemeenten. In de behartiging van deze belangen moet worden voorzien op een wijze, welke niet slechts met de behoeften van de afzonderlijke gemeenten rekening houdt, doch waarbij het gehele complex van in elkaars nabijheid liggende gemeenten in het oog wordt gehouden. Juist met het oog op deze intergemeentelijke, of beter supra-gemeentelijke facetten, ligt het voor de hand, dat een nieuw orgaan in het leven wordt geroepen, dat enerzijds in zijn basis en opbouw dient aan te sluiten aan de structuur der gemeentelijke organen, doch anderzijds bij de uitoefening van zijn taak niet gebonden is door de grenzen van de individuele gemeente. Dit nieuwe orgaan zal bekleed moeten worden met bevoegdheden, welke, althans ten aanzien van de te behartigen belangen, boven die van de organen der afzonderlijke, van de groep deel uitmakende gemeenten uitgaan.

Met het oog hierop en mede in verband met de door het orgaan te verrichten taak lijkt een *openbaar lichaam* de aangewezen vorm.

Op welke wijze zal een openbaar lichaam, als hiervoren bedoeld, in het leven moeten worden geroepen? Dient men de vorming afhankelijk te maken van de vrije wil der daarbij betrokken gemeenten, of zal de beslissing in daarvoor in aanmerking komende gevallen in handen moeten worden gelegd van hoger gezag?

Het denkbeeld van vorming op de basis van vrijwilligheid biedt op het eerste gezicht veel aantrekkelijks. Het spreekt van zelf, dat de positie van een openbaar lichaam, waaraan de betreffende gemeenten een deel harer bevoegdheden vrijwillig hebben afgestaan, in moreel opzicht uitermate sterk is. Niettemin heeft de Commissie dit denkbeeld, dat aanvankelijk grote bekoering op haar uitoefende, na diepgaande beschouwingen losgelaten. Niet in de laatste plaats heeft zij zich daarbij laten leiden door de overweging, dat een vrijwillig samengaan van de gemeenten aan de hand van de bestaande bepalingen der gemeentewet reeds mogelijk is. De verwachtingen, welke bij de invoering dier bepalingen bestonden, zijn echter slechts in beperkte mate in vervulling gegaan. De practijk wijst uit, dat de gemeenten elkaar als regel alleen dan kunnen vinden, indien belangen in het geding zijn, bij welker gemeenschappelijke regeling alle partijen baat menen te hebben. Zodra men staat voor vraagstukken, waarbij het gaat om de belangen van het geheel, doet zich het — op zich zelf verklaarbare — verschijnsel voor, dat elke partij geneigd is, haar eigen belang te zien als het belang van het geheel, en leiden pogingen om tot een doeltreffende vrijwillige regeling te komen, meestal schipbreuk. Uiteraard spelen de psychologische factoren, waarop reeds eerder gewezen werd, hierbij een belangrijke rol. In dit verband moge worden volstaan met de opmerking, dat aan de grote stad vaak gaarne de neiging wordt toegeschreven, haar belangen te overschatten,

als de alleen-beslissende te zien en aan die van de kleinere gemeente onvoldoende gewicht toe te kennen, terwijl anderzijds bij de kleinere gemeenten veelal de vrees voor beperking van haar zelfstandigheid bestaat, die het haar niet gemakkelijk maakt, zich in de positie der grote gemeente te verplaatsen.

De Commissie is tot de overtuiging gekomen, dat het noodzakelijk is, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen de gemeenten over het dode punt heen te helpen, en dat in die gedachtengang de instelling van een openbaar lichaam, als hierboven bedoeld, aan hoger gezag dient te worden voorbehouden. Het aangewezen orgaan hiertoe lijkt de Kroon, die in staat kan worden geacht, op objectieve wijze en na afweging van alle omstandigheden de vraag te beantwoorden, of de verhoudingen in een bepaald geval van die aard zijn, dat het gewettigd is, de in de wet voorziene organisatievorm ten aanzien van een bepaalde groep van gemeenten toepassing te doen vinden. Uiteraard zullen waarborgen moeten bestaan, dat de plaatselijke verhoudingen en factoren op de juiste wijze worden getoetst. Het spreekt daarom vanzelf, dat in dit verband een belangrijke taak moet worden toegekend aan de provinciale besturen, die de aangewezen organen zijn om de Kroon, aan de hand van de bij uitstek aan hen bekende plaatselijke omstandigheden, te dezen van voorlichting te dienen. Aan het initiatief van de provinciale besturen zal dan ook een belangrijke plaats moeten worden ingeruimd.

Uiteraard hangt de vraag, waar het initiatief in elk concreet geval zal liggen, mede af van de omstandigheden van dat geval. De Commissie vleit zich met de hoop, dat de practijk zal uitwijzen, dat veelal door de gemeenten zelve in onderling overleg gezamenlijk het initiatief wordt genomen om tot toepassing van de regeling te komen, een initiatief, dat ook door de regeling wordt opengelaten. Ook in dit geval verdient echter een sanctionneren van de getroffen overeenkomst door de Kroon aanbeveling, omdat hier een nieuw openbaar lichaam met vrij verstrekkende bevoegdheden in het leven wordt geroepen.

De Commissie heeft, mede in verband met het vorenstaande, bijzondere aandacht geschonken aan de vraag, of aan het openbaar lichaam moet worden overgelaten, zelf zijn bevoegdheden af te bakenen en desnodig bepaalde bevoegdheden der gemeenten tot zich te trekken, dan wel of de regeling van zijn competentie door hoger gezag dient te geschieden. De Commissie is bij haar beschouwingen omtrent dit vraagstuk tot de conclusie gekomen, dat het, bepaaldelijk voor de onderlinge verhoudingen bij de practische uitvoering der regeling, van het grootste belang moet worden geacht, dat de afbakening der bevoegdheden van het openbaar lichaam tegenover die der gemeenten, met andere woorden de aanwijzing der belangen, waarover het openbaar lichaam zijn zorgen zal uitstrekken, door de Kroon geschiedt. De lijn, welke de Commissie heeft getrokken door aan de Kroon de bevoegdheid te geven om te beslissen omtrent het in het leven roepen van het openbaar lichaam, dient ten aanzien van de afbakening der bevoegdheden consequent te worden doorgetrokken.

Werd hierboven reeds gewezen op de noodzaak, dat de nieuwe regeling met het oog op de verscheidenheid van de gevallen, waarin zij toepassing zal kunnen vinden, de nodige soepelheid dient te bezitten ten aanzien van de vraag, bij welke instantie het initiatief zal moeten kunnen liggen, ook in ander opzicht zal de behoefte aan soepelheid blijken te bestaan.

Met name geldt dit voor de aanwijzing van de te behartigen openbare belangen. De Commissie heeft gemeend, dat het de Kroon mogelijk moet zijn, t.z.t. de aangewezen belangen uit te breiden of te beperken, indien de ontwikkeling van de situatie daartoe aanleiding geeft. Met deze ontwikkelingsmogelijkheden dient ernstig rekening te worden gehouden. Kan het aanvankelijk voldoende zijn, dat voor de desbetreffende groep van gemeenten een beperkt aantal belangen door het openbaar lichaam wordt behartigd, de voortschrijdende onderlinge samengroei, de steeds inniger samenhang tussen die gemeenten kan het nodig maken, het belangencomplex geleidelijk uit te breiden. De Commissie acht het geenszins uitgesloten, dat zich in de onderhavige gevallen een evolutie voltrekt, welke het openbaar lichaam steeds meer doet groeien in de richting van een eenheid. Anderzijds kan ook beperking van de aangewezen belangen in de practijk nodig blijken.

Het is mede met het oog op de hierboven bedoelde ontwikkeling, dat de Commissie bijzondere aandacht heeft besteed aan de eis, dat het democratisch beginsel van ons Staatsbestel bij

verdere groei van het openbaar lichaam tot zijn recht moet komen. Niet geheel ten onrechte wordt tegen de door de gemeentebesturen in het leven geroepen gemeenschappelijke regelingen veelal het bezwaar aangevoerd, dat aldus een deel van de taak dier besturen min of meer aan de rechtstreekse invloed der kiezers wordt onttrokken. De Commissie heeft getracht een modus te vinden om te waarborgen, dat, indien de door het openbaar lichaam te verzorgen belangen een zekere omvang hebben, de rechtstreekse invloed van de bevolking op de gang van zaken volledig tot zijn recht komt. Zij meent de oplossing hiervoor te hebben gevonden in het voorschrift, dat de Kroon, zodra de behartiging van de aan het openbaar lichaam opgedragen belangen zulks wenselijk maakt, bepaalt, dat de vertegenwoordigers van ieder der aan het openbaar lichaam deelnemende gemeenten rechtstreeks door de kiezers in deze gemeente, op de grondslag der evenredige vertegenwoordiging, moeten worden gekozen.

De Commissie zou het toejuichen, indien aan de hand van concreet geformuleerde normen zou kunnen worden aangegeven, op welk ogenblik tot inschakeling van de rechtstreekse kiezersinvloed behoort te worden overgegaan. Een vaste norm is hiervoor echter niet aan te geven. Volstaan moet worden, aan de Kroon over te laten het tijdstip te bepalen, waarop de omstandigheden van die aard zijn, dat tot rechtstreekse verkiezing van de vertegenwoordigers dient te worden overgegaan. Uiteraard is het mogelijk, dat dit tijdstip samenvalt met het moment, waarop het district in het leven wordt geroepen.

De Commissie is er zich van bewust, dat de door haar aanbevolen oplossing, bepaaldelijk voor wat betreft het overlaten aan de Kroon van de beslissing, of deze regeling toepassing zal vinden, van ver strekkende betekenis kan zijn. Zij meent echter, dat de grote waarde van een doeltreffende regeling der hier in het geding zijnde belangen een zodanige stap rechtvaardigt, ja zelfs geboden maakt.

De voorgestelde regeling zal uiteraard bij de wet tot stand moeten worden gebracht. De Commissie heeft daarom gemeend, haar gedachten en conclusies in de vorm van een wetsontwerp te moeten neerleggen, waarbij een beknopte toelichting op de artikelen opheldering beoogt te verschaffen op die punten, waarvan de bedoeling in de hierboven door de Commissie geleverde beschouwingen niet duidelijk mocht zijn gemaakt.

De Commissie heeft uitvoerig stil gestaan bij de vraag, of de instelling van openbare lichamen, als in het ontwerp voorzien, zich met de Grondwet verdraagt. Formeel kan deze vraag ongetwijfeld bevestigend beantwoord worden, waar de toekening van verordenende bevoegdheid rechtstreeks door de wet zal geschieden (artikel 147f) en ook de instelling van het openbaar lichaam, zo dikwijls door de Kroon geconstateerd wordt, dat aan de door de wet gestelde voorwaarden is voldaan, haar basis in de wet zelf zal vinden (artikel 147). Doch ook materieel kan het ontwerp worden beschouwd als een vervolgen van de lijn, reeds door de wetgever op basis van artikel 151 van de Grondwet getrokken, toen hij in 1931 de regeling van artikel 130 sub *b* in de gemeentewet invoerde.

Hierboven werd reeds terloops gewezen op het feit, dat een zeer belangrijke positie bij de praktische toepassing der regeling zal worden ingenomen door de Colleges van Gedeputeerde Staten der provincies. Deze Colleges, wier adviezen voor de Kroon juist ook in deze materie van het grootste gewicht moeten worden geacht, worden in het ontwerp op tal van punten als adviserende instanties ingeschakeld. Doch de betekenis van de medewerking der provinciale besturen ligt niet alleen daarin; de Commissie meent de verwachting te mogen uitspreken, dat Gedeputeerde Staten, in de gevallen, waarin toepassing der regeling hun geboden schijnt, niet zullen nalaten, te dezen het vereiste initiatief te ontwikkelen.

#### **Algemene beschouwingen nopens het wetsontwerp.**

Zoals uit het vorenstaande reeds is gebleken, heeft de Commissie gemeend, de door haar ontworpen regeling te moeten zien als een uitbreiding — zij het ook een in principieel opzicht anders liggende, en in nieuwe vormen gegoten — van de in de artikelen 129—146 der gemeentewet vervatte voorschriften met betrekking tot de samenwerking der gemeenten. Ten einde dit duidelijk te doen uitkomen, stelt zij voor, de



door haar ontworpen artikelen in de plaats te doen treden van het sedert 31 December 1941 buiten werking getreden artikel 147, waardoor een rechtstreekse aansluiting aan de samenwerkingsartikelen wordt verkregen.

De regeling beoogt, aan de Kroon de bevoegdheid te geven, gemeenten, voor welke door het samenhangen van het maatschappelijk verkeer bepaalde openbare belangen een gemeenschappelijke voorziening vorderen, als district aan te wijzen. Deze aanwijzing geschiedt nadat de gemeenteraden, Gedeputeerde Staten en de Raad van State gehoord zijn. Krachtens de wet is een zodanig district een openbaar lichaam.

Het behartigt de door de Kroon aan te wijzen belangen. Uiteraard zullen deze belangen in eerste instantie worden vermeld in het Koninklijk besluit, waarbij de tot vorming van het district bestemde gemeenten worden aangewezen. De gekozen redactie laat intussen, zoals reeds hiervoor werd uiteengezet, de mogelijkheid open, dat in de opsomming der belangen later — uiteraard door de Kroon — wijziging wordt gebracht. Ook omtrent het aanwijzen der belangen worden de gemeenteraden, Gedeputeerde Staten en de Raad van State gehoord.

Het bestuur van het district is opgedragen aan een districtsraad, waarin de deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn. De gemeenteraad is bij de keuze van zijn vertegenwoordigers niet beperkt tot de leden van de gemeenteraad, een vrijheid, welke van belang kan zijn, indien de gemeenteraad van oordeel mocht zijn, dat personen buiten de raad, hetzij om redenen van deskundigheid, hetzij om andere redenen, in de districtsraad afgevaardigd moeten worden. Het *aantal* dezer vertegenwoordigers wordt voor elke gemeente bepaald door de Kroon, de raden, Gedeputeerde Staten en de Raad van State gehoord. De redactie van het ontwerp maakt het mogelijk, dat het aantal voor elke gemeente verschillend is. Uiteraard zou het vastleggen van een objectieve norm voor de bepaling van dit aantal aanbeveling verdienen. De Commissie is er echter niet in geslaagd, hiervoor een vast criterium aan te geven. Het is duidelijk, dat bij de verscheidenheid van de in elk afzonderlijk geval te behartigen belangen, en van de betekenis, welke die belangen voor elke gemeente kunnen hebben, noch het inwonertal, noch de oppervlakte der onderscheidene gemeenten als enige maatstaf kan worden gebezigd. Daarom heeft de Commissie gemeend, het vaststellen van het aantal te moeten binden aan de mate, waarin de betreffende gemeente bij de door het district te regelen belangen betrokken is, en het bepalen van de in elk concreet geval te kiezen verhoudingen aan de Kroon te moeten overlaten. Door het voorschrift, dat de raden, Gedeputeerde Staten en de Raad van State terzake moeten worden gehoord, bestaat overigens naar het oordeel der Commissie voldoende waarborg, dat de verschillende belangen volledig tot hun recht zullen komen.

Naast de door de gemeenteraden te benoemen vertegenwoordigers dienen naar het oordeel der Commissie in de districtsraad de burgemeesters der deelnemende gemeenten zitting te hebben. Het komt de Commissie nuttig voor, de samenstelling van de districtsraad op deze wijze te regelen, omdat het van belang lijkt, dat de raad beschikt over een permanente kern van vertegenwoordigers der gemeenten, van wie op grond van de aard hunner functie verwacht mag worden, dat zij bereid en in staat zullen zijn de boven het vlak der eigen gemeente liggende belangen naar hun juiste waarde te schatten en aan de behartiging daarvan medeleiding te geven.

Zodra de ontwikkeling van het openbaar lichaam zo ver is gevorderd, of de aan het district ter behartiging opgedragen belangen van zo grote betekenis zijn, dat het van belang is, dat de rechtstreekse invloed van de in het district woonachtige kiezers op de gang van zaken onverkort tot gelding komt, bepaalt de Kroon, dat de „andere vertegenwoordigers” door de kiezers worden gekozen op de grondslag der evenredige vertegenwoordiging. De kiezers kiezen in dat geval dus rechtstreeks de vertegenwoordigers der gemeente in de districtsraad. Hierin houden de burgemeesters der deelnemende gemeenten nog wel zitting, doch van het tijdstip af, waarop de toelating der rechtstreeks gekozenen onherroepelijk is geworden, bezitten de burgemeesters nog slechts een *raadgerende stem*.

Het ontwerp is in zijn opzet zo beperkt mogelijk gehouden, terwijl in de redactie aansluiting is gezocht bij de bepalingen der gemeentewet. De na het ontwerp opgenomen artikelsge-wijze toelichting zal op menig punt de nodige verheldering kunnen verschaffen. Te dezer plaatse moge de Commissie nog met name de aandacht vestigen op de in artikel 147h vervatte bijzondere vernietigingsgrond van besluiten van de districtsraad, welke de belangen van een der gemeenten van het district op ontoelaatbare wijze zouden aantasten, alsmede op het in artikel 147b opgenomen voorschrift, dat de gedelegeerden niet allen tegenwoordigers van dezelfde gemeente mogen zijn. Op deze wijze meent de Commissie in haar ontwerp een bescherming van de minderheid te hebben ingevoerd, welke aan de zelfstandigheid der gemeenten zoveel mogelijk recht laat wedervaren. Het be-hoeft geen uitvoerig betoog, dat de waarborg van minderheden-bescherming zowel voor de grote stad als voor de kleinere ge-meenten van grote betekenis is.

De Commissie meent hiermede haar beschouwingen te mogen besluiten. Zij veroorlooft zich Uwe Excellentie hierbij aan te bieden het door haar opgestelde wetsontwerp, met artikels-gewijze toelichting, alsmede een minderheidsnota, afkomstig van de heren N. Arkema en Dr. J. W. Noteboom. De Commissie moge Uwe Excellentie in overweging geven, omtrent een en ander het oordeel van de onderscheidene Colleges van Gede-puteerde Staten en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in te winnen. Voorts moge de Commissie Uwe Excellentie voorstellen, het rapport met de bijbehorende stukken bij de Algemene Landsdrukkerij te doen publiceren.

De Commissie verklaart zich gaarne bereid, Uwe Excellentie desnodig nog nader van advies te dienen.

De Commissie voornoemd,

*J. M. Kan*

*N. Arkema*

*F. A. Helmsdrigh*

*A. Kleijn*

*J. W. Noteboom*

*G. A. W. ten Pelthuis*

*C. A. Prinsen*

*M. A. Stuykens*

*J. van 't Veld*

*Ph. A. Verhaegh*

*H. Bunnik*

*secretaris*

1. J. M. Kan, plm. Voorzitter
2. N. Arkema.
3. F. A. Helmsdrigh
4. A. Kleijn.
5. J. W. Noteboom
6. G. A. W. ten Pelthuis
7. C. A. Prinsen
8. M. A. Stuykens
9. J. van 't Veld
10. Ph. A. Verhaegh
11. H. Bunnik, secretaris

*A. Grammberg, 8 September 1947.*

WIJ WILHELMINA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER  
NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut, doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de gemeentewet voorschriften op te nemen inzake de behartiging van bepaalde openbare belangen, welke voor door Ons aan te wijzen gemeenten door het onderling samenhangen van het maatschappelijk verkeer in die gemeenten gemeenschappelijke voorziening vorderen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### Artikel I.

Artikel 147 der gemeentewet wordt vervangen door de volgende artikelen:

##### Artikel 147.

De door Ons aan te wijzen gemeenten, voor welke door het onderling samenhangen van het maatschappelijk verkeer bepaalde openbare belangen gemeenschappelijke voorziening vorderen, te rekenen van een door Ons te bepalen tijdstip, tezamen een district.

Het district is een openbaar lichaam. Het draagt de naam der gemeente, die op 1 Januari van het jaar, waarin Ons besluit wordt genomen, het grootste aantal inwoners heeft, en is in deze gemeente gevestigd.

Het district behartigt de door Ons aan te wijzen belangen, als bedoeld in het eerste lid.

##### Artikel 147a.

Het bestuur van het district is opgedragen aan een districtsraad.

De districtsraad bestaat uit:

- a. de burgemeesters der gemeenten;
- b. andere vertegenwoordigers.

Wij bepalen voor elke gemeente met inachtneming van de mate, waarin zij bij de door het district te behartigen belangen is betrokken, het aantal der in het tweede lid, onder b, bedoelde vertegenwoordigers.

Deze vertegenwoordigers worden benoemd door de gemeenteraad.

Zodra de behartiging van de aan het district opgedragen belangen zulks wenselijk maakt, bepalen Wij, dat de in het tweede lid, onder b, bedoelde vertegenwoordigers op de grondslag der evenredige vertegenwoordiging voor een bepaald aantal jaren gekozen worden door hen, die ingevolge artikel 6 bevoegd zijn tot het kiezen van de leden van de gemeenteraad.

Van het tijdstip, waarop de toelating van de overeenkomstig het vijfde lid gekozen vertegenwoordigers ener gemeente onherroepelijk is geworden, heeft de burgemeester dezer gemeente in de districtsraad een raadgevende stem.

Leden van de districtsraad kunnen alleen zijn de ingezetenen van een der in artikel 147 bedoelde gemeenten, die Nederlander of door de wet als Nederlands onderdaan erkend zijn, de ouderdom van drie en twintig jaar vervuld hebben, niet van de verkiesbaarheid ontzet zijn, noch van de uitoefening van het kiesrecht zijn uitgesloten krachtens het in artikel 3 der kieswet bepaalde, met uitzondering van gerechtelijke vrijheidsberoving en veroordeling tot een vrijheidsstraf anders dan wegens bedelarij of landloperij of wegens een feit, waaruit openbare dronkenschap blijkt.

#### Artikel 147b.

De voorzitter van de districtsraad wordt door Ons, Gedeputeerde Staten en de raden gehoord, benoemd.

De districtsraad benoemt uit zijn midden ten minste twee gedelegeerden. De gedelegeerden mogen niet allen vertegenwoordigers van dezelfde gemeente zijn.

De voorzitter vormt met de gedelegeerden het college van voorzitter en gedelegeerden.

#### Artikel 147c.

De secretaris en de ontvanger der gemeente, bedoeld in artikel 147, tweede lid, zijn onderscheidenlijk secretaris en ontvanger van het district.

Schorsing of ontslag als secretaris, onderscheidenlijk als ontvanger der in het vorig lid bedoelde gemeente brengt van rechtswege mede schorsing of ontslag als secretaris, onderscheidenlijk ontvanger van het district.

Onder Onze goedkeuring kan de districtsraad een van het bepaalde in het eerste lid afwijkende voorziening treffen.

#### Artikel 147d.

Overdracht van eigendommen van de het district samenstellende gemeenten aan het district en van het district aan die gemeenten is vrij van zegel- en registratierecht.

Indien het voor een goede uitoefening van de taak van het district noodzakelijk is, dat bepaalde eigendommen van één of meer der gemeenten aan het district worden overgedragen, kan, in geval die gemeenten weigeren aan de overdracht mede te werken, ten name van het district onteigening geschieden. De onteigening geschiedt krachtens besluit van Ons, de Raad van State gehoord, nadat de gemeente welker eigendommen de onteigening betreft, op de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze in de gelegenheid is gesteld bezwaren in te dienen.

De artikelen ..... van de onteigeningswet vinden overeenkomstige toepassing.

#### Artikel 147e.

Wij bepalen, Gedeputeerde Staten en de raden der gemeenten gehoord, in welke mate de gemeenten bijdragen in de uitgaven van het district, voor zover deze niet door inkomsten worden gedekt.

Deze mate kan voor elke gemeente verschillend worden gesteld, naar gelang van de draagkracht en het belang, dat zij bij een goede functionering van het district heeft.

#### Artikel 147f.

Aan de districtsraad behoort het maken van de verordeningen, die ter behartiging van de aan het district opgedragen belangen worden vereist.

Deze verordeningen kunnen zich ook uitsluitend tot de van het district deel uitmakende gemeenten richten.

De districtsraad stelt de begroting der inkomsten en uitgaven van het district vast.

#### Artikel 147g.

De besluiten betreffende rechtshandelingen, als in artikel 228 omschreven, alsmede de begrotingen van inkomsten en uitgaven worden aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten onderworpen.

Bij geschil tussen het district en de provincie worden de besluiten betreffende de rechtshandelingen, bedoeld in artikel 228, onder *i* tot en met *k*, aan Onze goedkeuring onderworpen. Bij geschil tussen het district en de Staat wordt in deze gevallen noch Onze goedkeuring, noch die van Gedeputeerde Staten vereist.

Artikel 147h.

De besluiten van de districtsraad kunnen, voor zover daar- door de belangen van een van het district deel uitmakende gemeente ontoelaatbaar worden aangetast, door Ons worden geschorst of vernietigd.

De schorsing, onderscheidenlijk vernietiging, bedoeld in het eerste lid, heeft overeenkomstige werking als de schorsing, onderscheidenlijk vernietiging, van de besluiten van de raad wegens strijd met het algemeen belang.

Artikel 147i.

Het district kan geen andere belastingen heffen dan die, bedoeld in artikel 277, onder b en j.

De besluiten, rakende het invoeren, wijzigen of afschaffen van een districtsbelasting, behoeven Onze goedkeuring.

Artikel 147j.

Voor zover in de artikelen 147a tot en met 147i of bij Ons besluit, bedoeld in artikel 147, geen voorschriften terzake zijn vastgesteld, zijn ten aanzien van het district, de districtsraad, de voorzitter van die raad, het college van voorzitter en gedeel- geerden, de secretaris en de ontvanger van het district, de wet- telijke voorschriften, geldende onderscheidenlijk voor een ge- meente, de raad ener gemeente, de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders, de secretaris en de ontvanger, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 147k.

Alvorens Onze besluiten, bedoeld in de artikelen 147 en 147a, te nemen, horen Wij de raden, Gedeputeerde Staten en de Raad van State.

Onze op grond van de artikelen 147, 147a, 147b, 147c, 147d en 147e genomen besluiten worden in de *Nederlandse Staats- courant* bekendgemaakt.

Artikel II.

In artikel 194 der gemeentewet wordt in plaats van „bedoeld in artikel 130” gelezen: bedoeld in de artikelen 130 en 147.

Lasten en bevelen, dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst, en dat alle Ministeriële Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te , de

*De Minister van Binnenlandse Zaken,*

## Toelichting op de artikelen.

### Algemeen.

Bij de redactie van het ontwerp staat men voor de moeilijke vraag, in een zo beperkt mogelijk aantal artikelen een omschrijving te geven van de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van het district, die passend is voor alle districten, onafhankelijk van de omvang, d.w.z. het aantal en de soort der van het district deel uitmakende gemeenten, en van de aan het district opgedragen belangen. Het spreekt vanzelf, dat voor een dergelijke zeer gedifferentieerde materie de in de *wet* zelf vervatte regelen niet die volledigheid kunnen bezitten, als bijv. de gemeentewet kenmerkt, en derhalve veel ter regeling in concreto voor ieder district afzonderlijk aan de uitvoerende macht moet worden overgelaten. Intussen tracht het ontwerp zoveel mogelijk eenheid te scheppen, en zijn met name de grondbeginselen der organisatie en bevoegdheden van ieder district in de wet zelf vastgelegd, waarbij aansluiting is gezocht aan opzet en redactie van de gemeentewet. Bij de keuze omtrent wat wél en wat niet in de wet zelf behoort te worden opgenomen, is in hoofdzaak het in de Grondwet ten aanzien van de gemeente bepaalde richtsnoer geweest.

### Artikel I.

Aangezien de regeling is te beschouwen als een doortrekken van de lijn, neergelegd in de artikelen 129 tot en met 146 der gemeentewet, ligt het voor de hand haar in de gemeentewet op te nemen onmiddellijk na de genoemde artikelen en wel in de plaats van artikel 147, dat sedert 31 December 1941 buiten werking is gesteld ingevolge artikel 37 van het „Besluit op de Ondernemingsbelasting 1942”, welk besluit is gehandhaafd krachtens het Koninklijk besluit van 12 April 1945. *Staatsblad* no. F 51.

### Artikel 147.

De Kroon wijst de gemeenten aan, welke voor de behartiging van bepaalde openbare belangen een district vormen, dat ingevolge de wet een openbaar lichaam is. Ook de te behartigen belangen worden door de Kroon aangewezen. Uit de gekozen redactie vloeit voort, dat de Kroon bevoegd is, na de oorspronkelijke aanwijzing der belangen hierin verruiming of beperking te brengen.

Het district draagt de naam van de grootste der aangewezen gemeenten, gerekend naar de bevolkingcijfers op 1 Januari van het jaar, waarin het Koninklijk besluit tot aanwijzing der gemeenten wordt genomen.

Het district is in de grootste gemeente gevestigd.

Zowel voor het aanwijzen der gemeenten als voor het aanwijzen der te behartigen belangen moet de Kroon, ingevolge artikel 147*k* de raden, Gedeputeerde Staten en de Raad van State horen. Uiteraard zal dit ook moeten geschieden, indien in de aanvankelijke aanwijzing wijziging wordt gebracht.

### Artikel 147*a*.

In het bestuur van het district, opgedragen aan de districtsraad, hebben de burgemeesters der deelnemende gemeenten ambtshalve zitting. Zij hebben daarin stem, zolang de Kroon

geen toepassing geeft aan het bepaalde in het vijfde lid.

Naast de burgemeesters hebben andere vertegenwoordigers zitting in de districtsraad. Deze worden benoemd door de raad van de gemeente, welke zij in het district vertegenwoordigen. Hun aantal wordt door de Kroon vastgesteld, nadat, ingevolge artikel 147*k*, de raden, Gedeputeerde Staten en de Raad van State zijn gehoord. Deze vaststelling geschiedt voor elke gemeente, en kan derhalve variëren. Bij de bepaling van het aantal is de Kroon gebonden aan de mate, waarin de betreffende gemeente bij de door het district behartigde belangen betrokken is.

Zodra de ontwikkeling van het district daartoe aanleiding geeft, bepaalt de Kroon, dat de „andere vertegenwoordigers”, niet meer door de betreffende gemeenteraden worden benoemd, doch rechtstreeks door de kiezers der gemeente, op de grondslag van de evenredige vertegenwoordiging worden gekozen. Bevoegd tot deelneming aan deze verkiezing zijn zij, die ingevolge artikel 6 der gemeentewet bevoegd zijn tot het kiezen van de leden van de gemeenteraad, m.a.w. de in de gemeente woonachtige kiezers.

Van het tijdstip, waarop de toelating van de gekozen vertegenwoordigers onherroepelijk is geworden, hebben de burgemeesters der gemeenten in de districtsraad slechts raadgevende stem.

Bijzondere regelingen omtrent de zittingsduur van de leden van de districtsraad, de wijze van toelating enz., kunnen worden getroffen bij het Koninklijk besluit, bedoeld in artikel 147. Zijn terzake geen nadere voorschriften gesteld, dan gelden, ingevolge artikel 147*j*, de bestaande bepalingen der gemeentewet.

#### Artikel 147*b*.

De Kroon benoemt de voorzitter van de districtsraad, doch hoort daarbij Gedeputeerde Staten en de gemeenteraden der van het district deel uitmakende gemeenten.

De districtsraad benoemt uit zijn midden ten minste twee gedelegeerden, die met de voorzitter het dagelijks bestuur vormen. Dit college kan op één lijn worden gesteld met het college van burgemeester en wethouders.

Ten einde te voorkomen, dat het dagelijks bestuur te eenzijdig wordt samengesteld, is de bepaling opgenomen, dat de gedelegeerden niet allen vertegenwoordigers van dezelfde gemeente mogen zijn.

#### Artikel 147*c*.

Dit artikel bepaalt, dat de secretaris en de ontvanger van de gemeente, welker naam het district draagt, secretaris en ontvanger van het district zijn. Het laat zich verstaan, dat in bepaalde gevallen de combinatie van deze functies minder gewenst kan zijn. Daarin voorziet het derde lid van dit artikel, dat aan de districtsraad de bevoegdheid geeft, onder Koninklijke goedkeuring een van het eerste lid afwijkende voorziening met betrekking tot de bezetting van de secretaris- en ontvangersfunctie te treffen.

#### Artikel 147*d*.

Vrijdom van zegel- en registratierecht voor overgang van eigendommen van een gemeente aan het district of omgekeerd wordt, met het oog op de belangen, op grond waarvan deze overgang plaats vindt, gewettigd geacht.

De behoefte kan zich doen gevoelen om bepaalde eigendommen tegen de wil van de betreffende gemeente aan het district te doen overdragen. In dat geval is onteigening geboden, waarvoor — mede omdat hier alleen publiekrechtelijke lichamen in het geding zijn — met een eenvoudige onteigeningsprocedure kan worden volstaan.

Wellicht verdient het aanbeveling, de in dit artikel beknopt aangegeven procedure aan te passen aan de regeling, welke, naar de Commissie bekend is, in voorbereiding is ter vervanging van die, neergelegd in het *Staatsblad* F 67.

#### Artikel 147*e*.

De aan het openbaar lichaam toekomende bevoegdheid, zelf belastingen en retributies te heffen, zal het wellicht mogelijk maken, dat het openbaar lichaam self-supporting is. Blijkt dit niet het geval te zijn, dan zullen de deelnemende gemeenten moeten bijspringen. Uiteraard zal hierbij de mate, waarin elk der gemeenten bij het door het district behartigde

belang betrokken is, haar aandeel in de lasten bepalen. waarbij mede de draagkracht der gemeente een factor van belang behoort te zijn. De vaststelling van de bijdragen geschiedt door de Kroon, Gedeputeerde Staten en de raden gehoord.

#### Artikel 147f.

Wil de districtsraad zijn taak naar behoren kunnen verrichten, dan zal hij de bevoegdheid tot het maken van verordeningen niet kunnen ontberen. Het spreekt vanzelf, dat deze bevoegdheid slechts betrekking kan hebben op die verordeningen, welke voor de behartiging van de aan het district opgedragen belangen vereist zijn.

Als regel zullen deze verordeningen de burgers rechtstreeks bindende bepalingen inhouden. Intussen is het denkbaar, dat zich de behoefte doet gevoelen aan verordeningen, welke zich uitsluitend tot de gemeenten als zodanig richten. Het tweede lid stelt de mogelijkheid daartoe buiten twiifel.

#### Artikel 147g.

Bij de regeling van het goedkeuringsrecht is aansluiting gezocht bij de voorschriften, welke terzake voor de gemeentebesturen gesteld zijn.

#### Artikel 147h.

Zouden de verordeningen van de districtsraad strijdig zijn met de wet of het algemeen belang, dan kan daartegen met het normale schorsings- en vernietigingsrecht worden opgetreden. Intussen is het mogelijk, dat deze verordeningen de belangen van een gemeente op ontoelaatbare wijze aantasten. Van strijd met het *algemeen* belang behoeft in een zodanig geval niet steeds sprake te zijn. Teneinde in dat geval toch te kunnen optreden, lijkt het nodig, de bijzondere vernietigingsgrond, in dit artikel genoemd, in de wet vast te leggen.

Ingevolge het tweede lid heeft schorsing of vernietiging op deze grond overeenkomstige werking als schorsing of vernietiging wegens strijd met het algemeen belang.

#### Artikel 147i.

De bevoegdheid tot het heffen van belastingen is op dezelfde wijze beperkt als voor het rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, bedoeld in artikel 130, sub *b* der gemeentewet.

Uiteraard heeft het toekennen van deze bevoegdheid niet de bedoeling, dat *alle* districten daarvan gebruik maken. Het zal van de aard van de aan het district opgedragen belangen afhangen, of en in welke mate een district tot heffing van belastingen, als in dit artikel bedoeld, zal mogen overgaan. Bij de uitoefening van het goedkeuringsrecht zal de Kroon tegen onjuiste toepassing van de bevoegdheid tot belastingheffing kunnen waken.

#### Artikel 147j.

In de artikelen 147—147i zijn de organisatie en bevoegdheden der districten in grote trekken vastgelegd. Uiteraard zullen detailpunten nadere regeling behoeven. Men denke bijv. aan de zittingsduur van de districtsraad, de wijze van toelating van de leden, de aanwijzing van een plaatsvervangend voorzitter, het aantal gedelegeerden, de wijze hunner benoeming enz. In vele gevallen zullen de bepalingen der gemeentewet ook voor het district bruikbaar zijn. Intussen ligt het voor de hand, dat zulks niet altijd het geval behoeft te zijn, zodat de mogelijkheid van het vaststellen van andere voorschriften moet worden opgehouden. In het bijzonder wordt hierbij gedacht aan de omstandigheid, dat zich bij de verkiezing van de vertegenwoordigers der gemeenten in de districtsraad de behoefte kan doen gevoelen een ander systeem te volgen dan de normale verkiezingsbepalingen bevatten. Vooral indien het gaat om een betrekkelijk klein aantal te kiezen personen, kan wellicht toepassing van het personenstelsel aanbeveling verdienen boven het lijstenstelsel.

De districten zullen in betekenis en omvang zeer uiteen kunnen lopen. Het is dan ook tevoren niet te voorzien, op welke punten en in welke zin nadere bepalingen moeten worden vastgesteld. Het ontwerp geeft de Kroon de bevoegdheid, deze bepalingen in het besluit, waarbij de gemeenten tot vorming van een district worden aangewezen, op te nemen. Daarbij kan met de bijzondere omstandigheden van het voorliggend geval rekening worden gehouden.

Worden geen andere voorschriften gesteld, dan zijn de bepalingen der gemeentewet van overeenkomstige toepassing.



Hetzelfde geldt voor de andere wettelijke voorschriften, die zich tot de gemeente of haar organen richten. De mogelijkheid van overeenkomstige toepassing is hier uiteraard in hoofdzaak afhankelijk van de belangen, die aan het district ter behartiging zijn opgedragen. Overigens moge in dit verband worden verwezen naar hetgeen in de aanhef van deze toelichting is opgemerkt. Uit hetgeen daar is vermeld omtrent de keuze van wat in de artikelen 147 tot en met 147i is vastgelegd, blijkt, dat het niet de bedoeling is, ten aanzien van *alle* andere onderwerpen af te wijken. Er zijn uiteraard tal van bepalingen, die, hoewel niet van zo principiële betekenis, dat zij, gezien de beperkte opzet van het ontwerp, daarin zouden moeten worden opgenomen, toch zozeer als normale regeling worden opgevat, dat voor afwijking voor enig district niet of nauwelijks plaats is.

#### Artikel 147k.

De gemeenteraden, Gedeputeerde Staten en de Raad van State moeten worden gehoord, voordat de Kroon overgaat tot aanwijzing van gemeenten tot vorming van een district. Hetzelfde geldt voor het aanwijzen van de aan het district op te dragen belangen, het vaststellen van het aantal vertegenwoordigers van iedere gemeente in de districtsraad, en het inschakelen van de kiezers. Op deze wijze wordt de organisatie van het district in de meest essentiële onderdelen met alle nodige waarborgen omringd.

Uiteraard is publicatie van de daarvoor in aanmerking komende besluiten gewenst. Het tweede lid voorziet hierin.

#### Artikel II.

Aangezien de maatregelen van het openbaar lichaam in een hoger vlak liggen dan de zuiver gemeentelijke, is het van belang, artikel 194 der gemeentewet op de voorgestelde wijze aan te vullen.