

Zitting 1976–1977

13 990

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 9 november 1976

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

INHOUDSOPGAAF

ALGEMEEN

2

Inleiding

2

De betekenis van territoriale decentralisatie

3

Het verband met de reorganisatie van het binnenlands bestuur

5

De regeling van delegatie

7

ARTIKELEN

8

Artikel 7.1 tweede lid (grenzen van provincies en gemeenten)

8

Artikel 7.2 eerste lid (eigen bevoegdheid provinciale en gemeentebesturen)

8

Artikel 7.2 tweede lid

10

 Medebewind

10

 Binnengemeentelijke decentralisatie

11

Artikel 7.3 eerste lid (Staten en raad)

12

Artikel 7.3 tweede lid (gedeputeerden en wethouders)

12

Artikel 7.4 (commissaris van de Koning)

13

Artikel 7.5 (verordeningsbevoegdheid)

15

Artikel 7.6 eerste lid (actief en passief kiesrecht)

15

Artikel 7.6 vierde lid (zittingsduur)

16

Artikel 7.6 vijfde lid (beletselen voor het lidmaatschap)

17

Artikel 7.6 zesde lid (stemmen zonder last)

17

Artikel 7.8 (benoeming commissaris en burgemeester)

18

Artikel 7.9 tweede lid (toezicht)

19

Artikel 7.9 derde lid (verwaarlozing)

19

Artikel 7.9 vierde lid (financiën)

20

De bijzondere commissie voor het beleid inzake grondwet en kieswet¹ heeft de eer als volgt verslag te doen van hetgeen door de verschillende fracties over dit wetsontwerp is naar voren gebracht.

ALGEMEEN

Inleiding

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. waardeerden de poging van de bewindslieden om de bepalingen inzake de gedecentraliseerde overheidslichamen zo logisch mogelijk te hergroeperen en in een compacte vorm te herformuleren. Dit zal ongetwijfeld aan de overzichtelijkheid en de duidelijkheid van de onverhavige materie ten goede komen.

Het bijeenbrengen van samenhangende artikelen in een nieuw hoofdstuk heeft duidelijk voordelen, doch over de daarbij in acht te nemen volgorde van de artikelen kan men gemakkelijk van mening verschillen. De aan het woord zijnde leden vroegen zich af waarom niet geopteerd is voor een rangschikking, waarbij enerzijds de inrichtingsbepalingen en anderzijds de competentiebepalingen bij elkaar geplaatst zijn. Zou het niet een meer logische volgorde zijn, tegen de achtergrond van het zojuist gegeven onderscheid, om de artikelen 7.3, 7.6, 7.7 onmiddellijk te laten volgen op artikelen 7.1 en daarna de bevoegdheidsbepalingen (7.2, 7.4, 7.5 en 7.9) op te nemen?

De herformulering, hoe waardevol ook op zich zelf, doet uiteraard een aantal vragen rijzen, al is het alleen al omdat afgeweken wordt van formuleringen die jarenlang in de huidige Grondwet hebben gestaan en daardoor in bestuurskring gemeengoed geworden zijn. Daarbij komt dat een aantal wijzigingen in de memories van toelichting naar de mening van de leden nu aan het woord niet of onvoldoende is gemotiveerd.

De leden behorend tot de fractie van de P.v.d.A. gaven als hun uitgangspunten weer dat een nieuwe Grondwet uiteraard de banden met het verleden niet geheel mag doorsnijden maar toch nu alleen die zaken moet regelen die ook nu essentieel zijn die nu de hoofdtrekken en de essentiële kenmerken van de openbare lichamen weergeven. Anders gezegd: De Grondwet dient niet meer te regelen dan strikt noodzakelijk is en tegelijkertijd aan te sluiten bij de hedendaagse veranderlijkheid van maatschappelijke verhoudingen en opvattingen. De Grondwet mag geen belemmering opleveren voor de ont-

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

wikkelingen die zich in de samenleving voltrekken. Ten slotte dient de nieuwe Grondwet ook op dit punt een bekorting, een vereenvoudiging en zo nodig en mogelijk verduidelijking in te houden.

Leden van de V.V.D.-fractie ondervonden het als een nadeel dat dit hoofdstuk in behandeling komt vóórdat eerdere hoofdstukken, met name de hoofdstukken over de Koning en de ministers en over de Staten-Generaal, aan de Kamer zijn aangeboden. Nieuwe terminologieën en principes, die vermoedelijk in die hoofdstukken worden geïntroduceerd en verdedigd, worden logischerwijze in het onderhavige voorstel analoog gehanteerd zonder diepgaande toelichting. De Raad van State heeft in dit verband gewezen op begrippen als «regering» en «koninklijk besluit». De aan het woord zijnde leden noemden voorts de verlaging van de leeftijd voor het passieve kiesrecht tot 18 jaren, het deconstitucionaliseren van de soorten verboden handelingen die een beletsel vormen voor het lidmaatschap van de betreffende vertegenwoordigende lichamen, het stemmen zonder last. Zo nodig wilden deze leden op die onderwerpen inhoudelijk ingaan bij de behandeling van nader in te dienen voorstellen tot Grondwetswijziging. Tot op dat tijdstip wensten zij zich hun oordeel voor te behouden.

De leden van de G.P.V.-fractie waren van mening dat het wetsontwerp in grote lijnen beschouwd kan worden als een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige grondwetsbepalingen inzake de lagere openbare lichamen. Ook als een vergelijking wordt gemaakt met het ontwerp van de staatscommissie en (in nog veel sterkere mate) met de proeve verdient het regeringsontwerp de voorkeur. De lange tijd die verlopen is sedert de publikatie van de proeve is dan ook zeker niet als verloren tijd te beschouwen.

De opnemings van alle bepalingen over provincies en gemeenten in één hoofdstuk, waarbij de verschillende bepalingen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd, achtten deze leden een goede zaak. Terecht is in het opschrift boven het hoofdstuk de suggestie van de Raad van State inzake de vermelding van de waterschappen opgevolgd.

De betekenis van territoriale decentralisatie

De Regering merkt terecht op, aldus de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. dat de territoriale decentralisatie, zoals deze in 1848 in de Grondwet is geformuleerd, sindsdien nooit principiële wijzigingen heeft ondergaan. Zij schrijft dit mede toe aan het feit dat deze bepalingen ook nooit als een strak keurslijf zijn ervaren. De vraag rijst dan of de voorgestelde wijzigingen geen wezenlijke inbreuk op het in ons land heersende bestuursstelsel betekenen. De aan het woord zijnde leden hadden daarover nog geen definitief oordeel, doch zij vroegen zich wel af of niet ten minste op drie punten te veel van het in de huidige Grondwet neergelegde stelsel wordt afgeweken. In de eerste plaats dachten zij hierbij aan de terminologie, in het bijzonder aan de ruime inhoud die het begrip delegatie krijgt. Ten tweede noemden zij de mogelijkheid dat niet het gehele Nederlandse grondgebied in gemeenten en provinciën is ondergebracht. Ten slotte achtten deze leden het voorstel om de provincie volledig te schrappen uit de grondwetsbepalingen over de waterschappen van grote betekenis. Vooral deze laatste gedachte is, mede gezien de historische betekenis die in ons land de provincies op het terrein van de waterschappen hebben, van ingrijpende aard.

De aan het woord zijnde leden achtten het een verbetering in terminologie dat de diverse bevoegdheden niet meer toegekend worden aan «de lichamen», doch «aan de besturen» van die lichamen. De bewindslieden zijn echter niet volledig consequent te werk gegaan, omdat zij de bevoegdheid tot het heffen van belastingen wel willen verlenen «aan de lichamen» (art. 7.9 vierde lid). Is hiervoor een speciale reden?

De bewindslieden beschouwen de medewerking aan de uitvoering van rijkssubsidieregelingen als een tussenvorm tussen autonomie en medebewind. Is hier niet eerder sprake van een weliswaar formeel vrijwillig, doch feitelijk (op grond van financiële noodzaak) gedwongen optreden? Verbindt het Rijk immers niet allerlei voorwaarden aan de subsidies?

De aan het woord zijnde leden achtten het op dit moment – nu een werkgroep is ingesteld ter bestudering van het beginsel der complementariteit – te veel gevraagd om van de bewindslieden een precieze definitie van het begrip «complementair bestuur» te verlangen. Zij wezen er echter wel op dat de gedachte van het complementair bestuur niet alleen leidt tot «een vervaging van het traditionele onderscheid tussen autonomie en medebewind» (zoals de Ministers onderaan blz. 7 stellen) maar ook kan leiden tot een vervaging van de verantwoordelijkheid in het algemeen en van de verantwoordelijkheid der afzonderlijke bestuursniveaus in het bijzonder. Welke functie heeft het budgetrecht van de gemeenteraad nog, als «complementair bestuur» wordt opgevat in de zin van de memorie van toelichting op de begroting Binnenlandse Zaken 1977 ten aanzien van het vervoersbeleid op blz. 24 geschiedt?

In het bijzonder achtten de leden van de P.v.d.A.-fractie een meer diepgaande toelichting nodig waar het gaat om het wezenskenmerk van provincies en gemeenten. Het gestelde in de memorie van toelichting dienaangaande vonden zij tegenstrijdig en niet helder. In hun gedachtengang is het belangrijkste kenmerk dat gemeenten en provincies vrij zijn in de behartiging van elk openbaar belang, de vervulling van alle taken op hun grondgebied ter hand kunnen nemen zolang en voorzover die behartiging of die taakvervulling niet door «hogere» regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken. De memorie van toelichting geeft een dergelijke omschrijving alleen als definitie van het begrip autonomie voorafgaande aan op zich juiste opmerkingen over de vervaging van de begrippen autonomie en medebewind. In die opmerkingen wordt dan eerst gesteld dat het onderscheid niet meer praktisch werkbaar is, vervolgens opgemerkt dat het onderscheid praktisch toch onmisbaar is. In de omschrijving van de gekozen formulering, waarop deze leden bij de artikelen nog terug kwamen, wordt dan weer gesuggereerd dat die omschrijving voor autonomie toch meer omvat dan alleen die autonomie.

De opmerkingen die van de zijde van de C.P.N.-fractie bij de vorige wetsontwerpen tot grondwetswijziging en in het bijzonder in het voorlopig verslag over wetsontwerp **13 872** naar voren waren gebracht, gelden ten dele ook voor de nu aan de orde zijnde reeks wetsontwerpen. Ook in dit geval waren deze leden niet overtuigd van de noodzaak tot wijziging van de Grondwet, dit te meer daar naar hun mening deze wijzigingen zeer weinig verbeteringen bevatten. Eén van de belangrijkste doelstellingen die de bewindslieden noemen is de reorganisatie van het binnenlands bestuur die in voorbereiding is, de zogenaamde territoriale decentralisatie, een grondwettelijke grondslag te geven. Zelf erkent de Regering echter dat «een verdergaande ontwikkeling van het stelsel van territoriale decentralisatie niet op grondwettelijke bezwaren hoeft te stuiten». De nu aan het woord gekomen leden meenden dat deze grondwetswijzigingen niet tot «decentralisatie» zullen leiden maar voor het

merendeel een versterking van de positie van de rijksoverheid en de benoemde organen, ten koste van de vertegenwoordigende organen, ten gevolge hebben. Zij vreesden derhalve een ernstige uitholling van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente en de provincie tegenover de bevolking, doordat naast haar ook andere, al dan niet verkozen organen kunnen worden ingesteld met verordenende bevoegdheden. Dit leidt tot de vorming van nieuwe bestuurslagen binnen of boven de gemeente, gepaard gaande met een verdere bureaucratisering. Deze operatie zal gepaard gaan met een enorme verspilling van mankracht en geld.

De bewindslieden hebben naar de mening van de nu aan het woord gekomen leden ten onrechte verzuimd om de autonomie van de gemeente en de provincie grondwettelijk met waarborgen te omkleden. Verwerpt men de driekringenleer, dan zal men toch de eigen taken en bevoegdheden van de gemeente een grondwettelijke bescherming moeten bieden. De gemeente is immers een zeer gewichtige schakel in het vigerende parlementair-democratische stelsel. Het is het orgaan dat het dichtst bij de bevolking staat en het best in staat kan worden geacht te beoordelen welke wensen er ten aanzien van het voorzieningenniveau bestaan. De gemeente heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de instandhouding en uitbreiding van de werkgelegenheid. De ervaring leert dat daar waar de gemeente zich opstelt als behariger van de belangen van de plaatselijke bevolking, de betrokkenheid van de bevolking toeneemt. In verschillende beleidsvraagstukken blijkt de gemeente een tegenwicht te kunnen bieden tegen de rijksoverheid.

Het belang van de bevolking is er dus niet mee gediend – zo vervolgden de nu aan het woord zijnde leden hun betoog – als het onderscheid tussen de autonome taken van de gemeente enerzijds en het uitvoeren van richtlijnen van de rijksoverheid anderzijds wordt uitgeveegd in de Grondwet. Wie dit onderscheid in de Grondwet vervaagt, werpt belemmeringen op om de wensen van de plaatselijke bevolking in de gemeenteraad tot uitdrukking te laten binnengenomen en vast te leggen in gemeentelijke besluiten. Als dus bijvoorbeeld via grondwetswijziging de mogelijkheid wordt geopend om met name ten aanzien van deze autonome taken de gemeente te verplichten tot binnengemeentelijke decentralisatie, dan vrezen genoemde leden een ernstige uitholling van de gemeentelijke democratie, in plaats van een uitbreiding daarvan.

Ten slotte achtten zij het een verschraling van de inhoud van de Grondwet, dat in deze voorstellen de gemeenten en de provincie op één hoop zijn gegooid. Zij betreurden het dat de vrij uitvoerige bepalingen over de gemeente en de provincie teruggebracht worden tot enkele zinsneden die zeer veel overlaten aan de wetgever.

De leden van de G.P.V.-fractie waardeerden het dat in de voorgestelde opzet de eigen taken en bevoegdheden van de provincies en gemeenten uitdrukkelijk worden erkend.

Het verband met de reorganisatie van het binnenlands bestuur

De leden behorende tot de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. maakten bezwaar tegen de passage in de memorie van toelichting op blz. 6 onderaan en blz. 7 bovenaan, waar de bewindslieden als vaststaand aannemen dat de gemeenten en provincies in de toekomst een gewijzigd takenpakket en wat de provincies betreft een aanzienlijk gewijzigde territoriale indeling zullen hebben. Afgezien van de vraag of het nog in te dienen wetsontwerp het Staatsblad zal bereiken, is het principieel onjuist om een wijziging van de Grondwet te motiveren met een verwijzing naar de inhoud van een wetsontwerp dat nog niet bij de Staten-Generaal is ingediend. Zelfs al zou het wetsontwerp te zijner tijd door de Staten-Generaal worden aangenomen, dan is het nog de vraag in welke vorm dit zal gebeuren. Uitgaan van

«gewijzigde takenpakketten» en «gewijzigde territoriale indeling» is daarom voorbarig en roept de vraag op of de voorgestelde grondwetswijzigingen wel wenselijk c.q. noodzakelijk zijn, indien de gedachten van de bewindslieden over de reorganisatie binnenlands bestuur eens niet zouden worden gerealiseerd.

Deze zelfde kritiek richt zich tegen de passage op blz. 17 van de toelichting waar het niet invoeren van een forensenkiesrecht wordt beargumenteerd aan de hand van de toekomstige gedachte bestuurlijke organisatie. Zou dit forensenkiesrecht wél een goede zaak zijn als de bestuurlijke organisatie in ons land gelijk zou blijven? A contrario redenerend moet men tot die conclusie komen.

Ten slotte wezen de genoemde leden er op dat ook op blz. 21 eerste alinea gesproken wordt van «de komende transformatie van de provincies tot lichamen die een aantal taken van de gemeenten overnemen». Deze formulering («komende») gaat er zo zeker van uit dat de gewenste organisatie in het verschiet ligt, dat de aan het woord zijnde leden de neiging niet konden onderdrukken de bewindslieden er aan te herinneren dat de bestuurlijke reorganisatie een besluit zal moeten zijn van Koning en Staten-Generaal. Zij betwijfelden sterk of het verantwoord is de Grondwet, die de basis vormt voor ons rechtsbestel te wijzigen, uitgaande van een toekomstige situatie, die weliswaar door de Regering wordt gewenst, maar waarover het parlementaire oordeel nog allesbehalve zeker is.

De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie kwalificeerden in het licht van hun, in de eerste paragraaf van dit verslag weergegeven uitgangspunten, de memorie van toelichting als uiterst mager en ook teleurstellend. Teleurstellend omdat het ook volgens deze leden niet aangaat om ter toelichting van voorstellen tot grondwetswijziging, te verwijzen naar conceptwetsontwerpen die in de samenleving sterke kritiek hebben ondervonden en aan het parlement alleen ter kennisneming zijn toegezonden. Nog meer moeite hadden zij met de verwijzing naar de memories van toelichting bij de wetsontwerpen reorganisatie binnenlands bestuur die nog ingediend moeten worden.

De regering geeft in het Nader rapport (blz. 27) te kennen bezwaarlijk te kunnen voldoen aan het verlangen van de Raad van State om in de memorie van toelichting de verwijzingen naar het komende wetsontwerp over de reorganisatie van het binnenlands bestuur zoveel mogelijk achterwege te laten, omdat zij met betrekking tot de vorm van deze reorganisatie haar standpunt heeft bepaald. De leden behorende tot de fractie van de S.G.P. tekenden hierbij op hun beurt aan een verwijzing naar de standpuntbepaling van de regering, zonder dat de leden van de Staten-Generaal daarover zijn ingelicht «bezwaarlijk» als een juiste motivering te kunnen aanmerken. Dit klemmt nog te meer daar, zoals blijkt uit de memorie van toelichting (blz. 6 en 7), reeds op voorhand wordt vastgesteld dat de provincie en de gemeente als bestuurslagen onder het niveau van het Rijk gehandhaafd dienen te blijven, zij het met een gewijzigd takenpakket en – met name wat de provincies betreft – met een aanzienlijk gewijzigde territoriale indeling. De bewindslieden merken verder op dat de inhoud van dit wetsontwerp zeker niet toegesneden is op de komende reorganisatievoorstellen. Waarom is het echter dan zo noodzakelijk om de voorgenomen herstructurering van het binnenlands bestuur expliciet mede in de overwegingen te betrekken?

Ook de leden van de G.P.V.-fractie betreurden het dat herhaaldelijk verwezen wordt naar de plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur, zoals deze bij de regering leven. Over de tekst van het desbetreffende wetsvoorstel kan nog niet worden beschikt. Het conceptontwerp van wet is in brede kring gekritiseerd of afgewezen. Het is daarom op z'n minst onzeker of ooit een ontwerp in deze trant kracht van wet zal krijgen. Onder die omstandigheden is het onjuist dat als motief om de regeringsplannen wel te noemen wordt gebruikt het feit, dat de regering haar standpunt heeft bepaald. Een dergelijke opmerking doet – zo meenden de leden nu aan het woord – tekort aan de functie van een deel van de wetgevende macht.

Genoemde leden maakten overigens bezwaar tegen de stelling (blz. 6), dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur zoals de regering die zich voorstelt zich binnen het bestaande grondwettelijke kader kan voltrekken. Deze stelling kan huns inziens alleen onderschreven worden als men de functie van de Grondwet dan wel de gevolgen van de reorganisatie onderschat. Deze leden waren van mening dat de Grondwet de grondslagen van de bestuurlijke organisatie van ons land zal dienen te bevatten. Als deze grondslagen wezenlijk worden veranderd zal dit in de Grondwet tot uitdrukking moeten worden gebracht en zal niet getracht moeten worden een rede-nering op te zetten om aan te tonen dat het binnen het kader van de Grondwet kan. Het behoud van de oude namen is niet voldoende.

De regeling van delegatie

In het voorlopig verslag over de reeds ingediende wetsontwerpen betreffende de sociale en klassieke grondrechten en het onderwijs, besteedden de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. reeds uitvoerig aandacht aan de door de bewindsliede gehanteerde terminologie op het stuk van de delegatie. Zij wilden voor de hoofdlijnen van het door hen terzake gegeven betoog daarheen verwijzen en beperkten zich hier tot de gevolgen die het ruime delegatiebegrip heeft voor de lagere bestuurslichamen.

De bewindslieden bezigen in hun voorstellen de termen «krachtens», de «wet regelt», en «regelen» als aanduiding voor de mogelijkheid van «delegatie». Uit de toelichting blijkt, dat hieronder niet slechts begrepen is de overdracht van bevoegdheid binnen een zelfde overheidsverband, maar ook de overdracht van de wetgever naar gedecentraliseerde overheidsverbanden. Tevens wordt delegatie niet alleen geacht aanwezig te zijn, wanneer de wetgever een zaak ter regeling overdraagt, doch eveneens wanneer de wet een bepaalde instelling de bevoegdheid geeft een besluit met directe werking te nemen.

Van deze laatste constructie, die de aan het woord zijnde leden liever met de term «attributie» aangeduid zagen, zijn in de memorie van toelichting twee voorbeelden te vinden. De Ministers noemen op blz. 13 de mogelijkheid van delegatie bij het vaststellen van uitzonderingen op de openbaarheid. De verwijzing naar de huidige artikelen 20 provinciewet en 49 gemeentewet toont aan, dat zij denken aan direct werkende besluiten. Daarnaast wijst de toelichting op artikel 7.4 (blz. 15) op de mogelijkheid in het kader van medebewind aan de commissaris van de Koning en de burgemeester aanwijzingen te geven. Hier blijkt ook dat de formulering «de wet regelt» niet betekent, dat het betreffende onderwerp aan de bevoegdheden van andere organen is onttrokken. Was het tot op heden zo, dat deze formulering de autonome bevoegdheid van de lagere overheden uitsloot, nu dit anders wordt, dreigt verwarring. Het zal toch niet de bedoeling van de bewindslieden zijn geweest om aan de gemeentebesturen bevoegdheid tot regeling over te laten wat betreft het wijzigen van grenzen (artikel 7.1, tweede lid) of wat betreft het toezicht op gemeentebesturen (artikel 7.9 tweede lid).

De beide bewindslieden die ook de memorie van antwoord op wetsontwerp **13 872** medeondertekenden maken daar op blz. 13 een uitdrukkelijk onderscheid tussen enerzijds de uitdrukkingen «ingevolge de wet» en «volgens de wet» en anderzijds «krachtens de wet». De vraag rijst wat nu nog het

verschil is tussen uitvoering en delegatie. Waarom zal de Grondwet voor de wetgever op diverse gebieden geen norm meer bevatten? Waarom wensen de bewindslieden de wetgever in zo hoge mate soeverein te maken.

ARTIKELEN

Artikel 7.1 tweede lid (grenzen van provincies en gemeenten)

Het voorstel om wijziging van gemeente- en provinciegrenzen anders dan bij wet mogelijk te maken, riep bij de gehele commissie een aantal vragen op. Uitgaande van de gehanteerde delegatie-opvatting zouden hiertoe zówel de Kroon als provinciale staten en gedeputeerde staten bevoegd kunnen worden verklaard. Passen beide mogelijkheden in hetgeen de bewindslieden met deze wijziging beogen?

De memorie van toelichting stelt dat belangrijke grenswijzigingen niet zonder tussenkomst van de Staten-Generaal tot stand behoren te komen. De voorgestelde bepaling bevat echter geen afbakening als dit al praktisch mogelijk zou zijn. De wetgever kan alle grenswijzigingen delegeren, terwijl de regering slechts een «zekere delegatie» namelijk voor grenswijzigingen van geringere omvang mogelijk wil maken. Hoe moet de wetgever deze «zekere delegatie» in de praktijk uitwerken? Acht de regering de wetgever in staat om zodanige objectieve regels te geven, dat willekeur uitgesloten is en dat de rechtsgelijkheid niet in het gedrang komt? Zou de regering nader willen toelichten wat zij verstaat onder «grenswijzigingen van ondergeschikte betekenis»?

De Staatscommissie Cals-Donner bracht beperkingen aan met dien verstande dat de wijzigingen van geringe omvang hun grond moesten vinden in een verzoek van, althans in de afwezigheid van, bezwaren van de zijde der betrokken partijen. Kan de regering nog andere elementen van de door haar beoogde delegatie aangeven?

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. waren er niet van overtuigd dat de gekozen oplossing de beste was. Zou niet een analoge regeling als bij de procedure tot ratifikatie van door de regering gesloten internationale overeenkomsten, voor goedkeuring van grenswijzigingen kunnen worden getroffen? Dan wordt de vraag of een grenswijziging van ondergeschikte of belangrijke aard is in feite door de leden van de Staten-Generaal beantwoord, omdat deze aan de hand van de concrete omstandigheden kunnen bezien of parlementaire behandeling moet plaatsvinden.

In de P.P.R.-fractie was de vraag gerezen of het niet wenselijk is, gezien de systematiek van de nieuwe grondwet, de bepaling dat de wet andere territoriale openbare lichamen in plaats van bestaande provincies en gemeenten kan creëren (7.10), op te nemen onmiddellijk na dit artikel.

Artikel 7.2 eerste lid (eigen bevoegdheid provinciale en gemeentebesturen)

Deze bepaling schept door de gekozen formulering, de mogelijkheid dat de wetgever ook binnen de sfeer van de provinciale c.q. gemeentelijke autonomie aan andere bestuursorganen dan provinciale staten en gemeenteraad bestuursbevoegdheden opdraagt. De bewindslieden motiveren deze op zich verregaande mogelijkheid om in te grijpen in de autonome bevoegdheden van provinciale staten en gemeenteraden, door een verwijzing naar een in de Staten-Generaal geuit verlangen. De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. herinnerden zich slechts dat dit geschied is in één geval,

te weten bij de behandeling van het wetsontwerp tot herindeling van Tholen in de Eerste Kamer. In de Tweede Kamer is van een dergelijk verlangen niet zo duidelijk gebleken. Bovendien geldt de nieuwe regeling niet alleen voor nieuwe gemeenten die door de wetgever in het leven worden geroepen (zoals Tholen), doch tevens voor bestaande gemeenten en provincies, zonder beperking. Deze leden gingen er vanuit, dat provinciale staten en gemeenteraden zelf de uitsluitende bevoegdheid moeten bezitten om te beoordelen of in hun provincie c.q. gemeente bestuurscommissies of daarmee vergelijkbare organen wenselijk zijn.

Niet in alle gevallen, aldus de memorie van toelichting (op blz. 11) kan de eis gesteld worden, dat de autonome bevoegdheden van provincies en gemeenten worden gebonden aan hun territoire. Wel brengt, aldus de bewindslieden «de voorgestelde redactie van artikel 7.2, eerste lid mee dat de uitoefening van de «bevoegdheid tot regeling en bestuur» van provincies en gemeenten verband moet houden met de eigen provincie c.q. gemeente». De woorden «verband houden met» kwamen de aan het woord zijnde leden nogal vaag voor. Zij zouden van de bewindslieden graag een nadere toelichting ontvangen op deze passage. Tevens informeerden zij welk oordeel de rechter zal moeten vellen, indien een beroep wordt gedaan op onverbindendheid van extra-territoriaal werkende voorschriften en welke de houding van de Kroon zal zijn in het kader van het spontane vernietigingsrecht.

In aansluiting op hetgeen de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie reeds in het algemene gedeelte van dit verslag gesteld hadden, merkten zij op dat inderdaad de begrippen «huishouding» en het «belang» van provincie en gemeente niet scherp te omlijnen zijn. Ook is het waar, dat dergelijke bepalingen in de geldende Grondwet niet of nauwelijks normatieve betekenis hebben. Deze leden waren er echter nog bepaald niet van overtuigd, dat «dus» de omschrijving «de regeling en het bestuur» van provincies en gemeenten goed is of beter is. Het moge dan waar zijn dat provincies of gemeenten geen enkel rechtsmiddel hebben om zich te verzetten tegen inperking van hun huishouding, dat wil niet zeggen, dat hier niet sprake is van een in ons recht verankerde rechtsnorm, die de wetgever behoort te respecteren. Deze leden waren dan ook voorhands van mening, dat het wezenskenmerk van provincies en gemeenten en de waarborgen tegen ongewenste inbreuken daarop en tegen ongewenste inperking van de oordeels- en beslissingsvrijheid beter omschreven moeten worden.

In de C.P.N.-fractie leefden bezwaren tegen het weglaten van de begrippen «huishouding» en «belang» in de grondwet, als niet op een andere wijze de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en de provinciale staten, ten aanzien van hun bevolking en hun grondgebied, wordt vastgelegd. In de voorgestelde formulering kunnen de gemeenteraad en de provinciale staten als verlengstuk van de rijksoverheid gezien worden. Deze opvatting is ook te beluisteren in de toelichting van de beide Ministers: «De nieuwe redactie geeft een beter aanknopingspunt voor de zienswijze, dat vele overheidstaken een samenhangend geheel vormen, waarin verschillende bestuurslagen in onderling samenspel hun aandeel hebben». Hier valt het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid én van de gemeentelijke overheid volledig weg. Naar de mening van de leden nu aan het woord dient de eigen positie van de gemeente in de grondwet een plaats te krijgen.

Deze leden achtten het voorts onjuist om de bevoegdheid tot regelen in de grondwet, aan andere organen dan aan de hoogste organen van de gemeente en de provincie over te laten, d.w.z. aan raad en provinciale staten.

De voorgestelde formulering laat in het midden of hiermee het college van burgemeester en wethouders resp. gedeputeerde staten wordt bedoeld, dan wel de gemeenteraad resp. provinciale staten.

De leden van de P.P.R.-fractie achtten het verdwijnen van de termen «huishouding der gemeente respectievelijk de provincie» juist, omdat de interpretatie van die begrippen in het verleden aanleiding heeft gegeven tot het afwijzen van gemeentelijke beleidsvoornemens, met name op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking.

De leden van de G.P.V.-fractie wezen er op dat hier het begrip «bestuur» in tweeërlei betekenis wordt gebezigd, nl. als functie en als orgaan. In artikel 7.3., tweede lid, wordt het woord nog in een derde betekenis gebruikt, nl. als verzamelnaam voor de organen van gemeente en provincie. Dit leek hun geen gelukkige zaak. Verdient het geen aanbeveling als het gaat om de organen dit met zoveel woorden te zeggen? In de memorie van toelichting gebeurt dit wel (bij voorbeeld blz. 8).

Artikel 7.2. tweede lid

Medebewind

Medebewind kan volgens het voorstel gevorderd worden «bij of krachtens de wet». Blijkens de memorie van toelichting hebben de bewindslieden voor deze formulering gekozen om mogelijk te maken, dat ook andere openbare lichamen dan het Rijk en de provincie medewerking kunnen vorderen. De wet kan hen de bevoegdheid daartoe verlenen. In verband met de ruime opvatting van de bewindslieden inzake het begrip «delegatie» rees bij de tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. behorende leden de vraag, of de vordering van medebewind volgens het voorgestelde artikel noodzakelijkerwijs moet geschieden door een algemeen werkend voorschrift. Hoewel de toelichting steeds van verordeningen spreekt, lijkt het juridisch mogelijk medewerking te verlangen op basis van concreet werkende eenmalige besluiten. Immers volgens de toelichting op artikel 7.4 zijn in het kader van medebewind aanwijzingen aan de Commissaris van de Koning en de burgemeester mogelijk. Het betreft hier aanwijzingen «krachtens de wet». Als dergelijke aanwijzingen op basis van dit artikel mogelijk zijn, waarom zouden dan niet op dezelfde basis aanwijzingen aan andere provinciale en gemeentelijke organen kunnen worden gegeven?

De voorgestelde formulering riep in de P.v.d.A.-fractie een aantal vragen op betreffende de reikwijdte van het vorderen van medewerking «krachtens de wet». Valt wel of niet het vorderen van medewerking door de provincies hieronder? Als ook de provincie hieronder valt, verdient het naar de mening van deze leden aanbeveling dat dan ook in de Grondwet uitdrukkelijk te bepalen. Valt wel of niet het «vorderen van regeling en bestuur» hieronder door gemeenteraden in relatie tot wijkraden?

Deze leden waren nog bepaald niet overtuigd van de wenselijkheid dat eventueel ook medewerking van provincies en gemeenten gevorderd zou kunnen worden bij ministeriële verordeningen. Dientengevolge voelden zij aarzelingen wat betreft de formulering «bij of krachtens de wet».

Als regeling en bestuur van de provinciebesturen slechts gevorderd kunnen worden bij wet of algemene maatregel van bestuur en van gemeentebesturen ook bij een provinciale verordening, achtten de leden van de P.P.R.-fractie de toelichting onvoldoende. Is het niet wenselijk hier uitdrukkelijk te bepalen dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij wet of algemene maatregel van bestuur en dat regeling en bestuur van de gemeentebesturen bovendien kunnen worden gevorderd bij provinciale verordening? Een dergelijke bepaling sluit de mogelijkheid regeling en bestuur ook te vorderen bij ministeriële verordening uit en maakt de weg niet verder vrij voor centralisatie.

De regering verdedigt de zinsnede «bij of krachtens de wet» door erop te wijzen dat ministeriële verordeningen, die nu tot de mogelijkheden gaan behoren, slechts gevorderd kunnen worden, indien en voor zover de wet daartoe machtigt. De leden van de fractie van DS'70 vroegen zich af of dit niet voor elke constructie gebaseerd op de formule «bij of krachtens de wet» geldt. De toelichting van de bewindslieden maakt derhalve een ontoereikende indruk.

Binnengemeentelijke decentralisatie

Op zich stemden de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie geheel in met de gedachte dat de Grondwet de wetgever de mogelijkheid moet bieden op het terrein van de provinciale en gemeentelijke autonomie vormen van binnenprovinciale c.q. binnengemeentelijke decentralisatie in het leven te roepen of tot realisering daarvan te verplichten. Dat geldt zowel het mogelijk maken van het eventueel dringend voorschrijven van binnengemeentelijke decentralisatie als de mogelijkheid niet alleen op het terrein van medebewind maar ook ten aanzien van autonome taken aan andere organen dan de gemeenteraad bestuursbevoegdheden op te dragen. Wel vroegen zij of het overdragen van bestuursbevoegdheden op deze terreinen door een wijkraad aan het dagelijks bestuur van die wijkraad mogelijk wordt gemaakt.

Daar waar «op vrijwillige basis» is geëxperimenteerd met territoriale decentralisatie, zoals in Zaandam en Rotterdam, heeft deze naar de indruk van de C.P.N.-fractie geen enthousiasme onder de bevolking teweeg kunnen brengen. Integendeel, zij stuit op groeiende onvrede en verzet. Leidt dit niet tot de conclusie dat het afdwingen van bepaalde vormen van territoriale decentralisatie de betrokkenheid van de bevolking bij het gemeentelijk bestuur kan frustreren en kan leiden tot een toenemende bureaucratie? De leden die deze vragen stelden onderschreven de opmerking, dat de besturen van provincies en gemeenten in dit opzicht grote vrijheden dienen te hebben. Naar hun mening zou enkel op vrijwillige basis overgegaan kunnen worden tot «territoriale decentralisatie». Onbegrijpelijk is het dan ook hoe de Ministers de genoemde zinsnede kunnen rijmen met het dwingend voorschrijven van «territoriale decentralisatie» met name wat betreft de autonome taken van de gemeente.

De leden van de G.P.V.-fractie hadden bedenkingen tegen het op blz. 12 van de toelichting vermelde over decentralisatie binnen gemeenten en provincies. Als (terecht) provinciale staten en gemeenteraad aan het hoofd van resp. de provincie en de gemeente worden gesteld zal deze positie vooral in de autonome sfeer tot uitdrukking moeten komen. De wetgever zal zich hier grote beperkingen moeten opleggen en de raad niet moeten passeren als

het gaat over de inrichting van het bestuur op een verder gaande wijze dan de Grondwet zelf aangeeft. Burgemeester en Wethouders en de burgemeester worden door de Grondwet genoemd als bestuursorganen. Eventuele andere organen dienen door de raad (en niet door de wetgever) met bestuursbevoegdheden te worden belast als daartoe aanleiding bestaat. Autonomie veronderstelt vertrouwen in het besef van verantwoordelijkheid bij de autonome lichamen.

Artikel 7.3 eerste lid (staten en raad)

Zoals reeds in het algemeen gedeelte van dit verslag werd opgemerkt zeten de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vraagtekens bij de hantering van het delegatiebegrip in deze bepaling die steeds betrekking heeft op de mogelijkheid tot het nemen van eenmalige besluiten in concrete gevallen (artikel 20 Provinciale wet; artikel 49 Gemeentewet). Het delegatiebegrip wordt hier, naar de mening van de genoemde leden, te ver uitgerekt. Zij vroegen zich af of het woord «regelen» niet beter vervangen kan worden door «geven» of «bepalen». Dit zou het buiten twijfel stellen dat het gaat om een beschikkingsbevoegdheid en niet om een bevoegdheid tot het stellen van regels.

Uit de algemene uitgangspunten die zij die zij eerder in dit verslag schetsten vloeit voor de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie voort, dat de essentiële regels over opbouw en taak van de belangrijkste organen van gemeenten en provincies in de Grondwet moeten staan, voor zover dat toekomstige ontwikkelingen niet nodeloos blokkeert. In dit verband wezen zij er allereerst op, dat de openbaarheid van bestuur voor hen zo essentieel is en zo duidelijk meer dan alleen de openbaarheid van vergaderingen betreft, dat zij een voorkeur hebben voor een afzonderlijk artikel of afzonderlijke artikelen over de openbaarheid van bestuur.

De C.P.N.-fractie was het eens met het handhaven van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente, en van de provinciale staten als hoogste orgaan van de provincie.

Artikel 7.3 tweede lid (gedeputeerden en wethouders)

Dit voorstel opent de mogelijkheid dat leden van gedeputeerde staten worden benoemd, die geen lid zijn van provinciale staten. Hoewel deze opzet volledig aansluit bij die voor de wethouders, hadden leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. behoefte aan nadere toelichting. Waarom geven de bewindslieden geen argumentatie voor de deconstitutionalisering? Gaat de vergelijking met de wethouder volledig op? Wijst de bestuurspraktijk in deze richting? Wegen de voordelen van het lid zijn van de provinciale staten voor de gedeputeerden niet op tegen de nadelen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten de regel dat gemeenteraden c.q. provinciale staten uit hun midden wethouders c.q. gedeputeerden kiezen in dit kader wel essentieel. Zij hadden dan ook allerm minst behoefte aan het door een andere grondwettelijke formulering mogelijk maken dat ook niet-raadsleden en niet-statenleden tot wethouder of gedeputeerde gekozen kunnen worden.

Leden van de V.V.D.-fractie vestigden er de aandacht op dat een bepaling zoals in het huidige artikel 148 der Grondwet, dat provinciale staten uit hun midden gedeputeerde staten benoemen in de voorgestelde tekst niet voorkomt. De memorie van toelichting maakt er gewag van dat de geldende Grondwet de wethouders niet noemt. Dat is op zich zelf echter niet een voldoende krachtig argument om de soortgelijke bepaling voor de gedeputeerden te doen vervallen, zoals blijkt uit de door de regering gehanteerde argumentatie bij artikel 7.6, zesde lid, luidende: «De bestaande Grondwet kent een zodanige bepaling voor gemeenteraadsleden niet. Dit moge historisch verklaarbaar zijn, het is geen afdoende argument haar in een nieuwe Grondwet ook achterwege te laten.»

Deze leden waren er voorstanders van om de huidige bepaling dat de provinciale staten uit hun midden het college van gedeputeerde staten benoemen te handhaven, en een soortgelijke bepaling over de benoeming van het college van burgemeester en wethouders uit de raad in de Grondwet op te nemen. Zij wensten de monistische verhouding tussen volksvertegenwoordiging en (dagelijks) bestuur op provinciaal en lokaal niveau te bestendigen en zagen in de aanwijzing van het bestuur uit de kring der volksvertegenwoordiging en in het ontbreken van de mogelijkheid om de volksvertegenwoordiging te ontbinden twee wezenlijke elementen van die monistische verhouding. Juist in een tijd dat ten onrechte getracht wordt de dualistische verhouding, zoals die tussen parlement en regering behoort te bestaan, over te planten op provincie en gemeente door vorming van zogenaamde meerderheidscolleges, is het zinvol elementen van het monistische bestuursprincipe in de Grondwet te verankeren.

De C.P.N.-fractie verzette zich ten stelligste tegen het openen van de mogelijkheid om niet gekozen leden deel uit te laten maken van het college van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten. Hiermee zou een laag van bestuurders op gemeentelijk en provinciaal niveau worden gecreëerd, die hun positie niet tevoren ter discussie gesteld hebben bij de bevolking. Dat verzwakt de mogelijkheid van de bevolking om invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuur van de gemeente of provincie ernstig. De aan het woord zijnde leden pleitten derhalve voor handhaving van het huidige grondwetsartikel omdat die formulering het meest aansluit bij wat is voorgesteld in het eerste lid van artikel 7.3.

De wenselijkheid van benoeming van gedeputeerden die geen deel uitmaken van de staten zouden de bewindslieden thans niet aan de orde willen stellen, omdat over dit vraagstuk verschillend wordt gedacht. Toch zouden de leden van de S.G.P.-fractie een nadere toelichting op prijs stellen. De opmerking dat er verschillend over wordt gedacht kwam bij hen namelijk wat al te lapidair over.

Artikel 7.4 (Commissaris van de Koning)

De Ministers willen de bepaling handhaven dat de Commissaris van de Koning belast is met de uitvoering van door de regering gegeven opdrachten en derhalve ook orgaan is van het Rijk. De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hadden zich afgevraagd in hoeverre deze bepaling nodig was naast de medebewind-bepaling van artikel 7.2., tweede lid. Hoewel de functie van de Commissaris zodanig geëvolueerd is dat de stellingname van de Regering ter discussie zou kunnen worden gesteld, kwamen deze leden tot de conclusie dat het voorstel van de regering zinvol is. In de taak van de Commissaris zijn elementen aanwezig, die het onjuist maken hem uitslui-

tend als provincieorgaan te zien. Overigens bevreemde het de hier aan het woord zijnde leden dat op deze plaats in de toelichting op geen enkele wijze werd verwezen naar de toekomstige bestuurlijke reorganisatie. Gezien hun algemene bezwaren tegen dergelijke verwijzingen betreurden zij dit niet, maar het kwam hun wel inconsequent voor.

Op blz. 15 van de toelichting, merken de Ministers op dat aan de Commissaris aanwijzingen kunnen worden gegeven, «zoals ook ten aanzien van de burgemeester het geval is». De genoemde leden vroegen zich af, op welke basis de aanwijzingen aan de burgemeester berusten alsmede wat voor aanwijzingen het hier betreft: algemene aanwijzingen of aanwijzingen vervat in een bijzondere wet?

In aansluiting en vooruitlopend op de opmerkingen die de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie over burgemeester en Commissaris van de Koningin bij artikel 7.8 wilden maken, vroegen zij of de regering wel of niet met instemming de Staatscommissie citeert dat «de Commissaris een belangrijke rol zal blijven vervullen met betrekking tot het centrale bestuur». Zij vroegen zich met verbazing af of de regering werkelijk meent dat uit het in nauwe samenhang met het van rijkswege gevoerde beleid werkzaam zijn en het zijn van verbindingsschakel tussen centrale overheid en de besturen van de lagere territoriale lichamen valt af te leiden dat de Commissaris dus als rijksorgaan werkzaam is of dient te zijn. Wat doet de Commissaris thans allemaal als rijksorgaan?

Uit de C.P.N.-fractie kwamen bezwaren tegen een verdere profilering van de positie van de Commissaris vooral nu dit in de memorie van toelichting verbonden wordt met het tegengaan van verstoringen van de openbare orde en het openbare leven. Deze leden meenden dat de verantwoordelijkheid van de lokale overheid niet losgelaten mag worden. Het is uitgesloten dat het oplossen van conflicten van politieke of economische aard binnen de gemeente of provincie een taak wordt van een orgaan van de kroon, welk orgaan tegenover de plaatselijke bevolking geen verantwoordelijkheid draagt.

De leden van de P.P.R.-fractie zagen de noodzaak tot handhaving van de bepaling dat de Commissaris belast is met de uitvoering van door de regering gegeven opdrachten niet in. Enerzijds wordt in de memorie van toelichting gesteld (blz. 15) dat incidentele opdrachten hiermee niet worden beoogd, anderzijds stelt artikel 7.3 dat de Commissaris der Koningin deel uitmaakt van het bestuur der provincie en regelt artikel 7.9 bevoegdheden en toezicht op deze besturen. De wet regelt derhalve reeds de bevoegdheden van de Commissaris der Koningin en om die reden lijkt dit artikel overbodig.

Ook de verwijzing naar recente terroristische activiteiten is niet overtuigend. In de eerste plaats is dit argument onverenigbaar met de stelling dat incidentele opdrachten niet worden beoogd, in de tweede plaats pleiten deze acties niet voor een bevoegdheid van de regering om geheel onbepaald de Commissaris opdrachten te kunnen geven, maar voor een goede regeling van de bevoegdheidsverdeling en de samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus.

Met de opneming van een bepaling, die de mogelijkheid opent om aan de Commissaris van de Koningin opdrachten te geven, konden de leden van de

G.P.V.-fractie instemmen. Het artikel ziet volgens de Ministers, de Commissaris van de Koningin als rijksorgaan. De vraag is of het woord «opdrachten» voldoende begrensd is. Verwacht wordt dat de toepassing zal geschieden door middel van een instructie. Waarom dit niet in de tekst tot uitdrukking gebracht? De voorgestelde tekst opent de mogelijkheid een scala van opdrachten te verstrekken over alle mogelijke onderwerpen.

Is het juist in dit verband te spreken van «de regering»? Maakt deze term het mogelijk om bij voorbeeld bij gijzelingen opdrachten te doen geven door de Minister van Binnenlandse Zaken of die van Justitie?

Artikel 7.5 (verordeningsbevoegdheid)

De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie vroegen de regering nader te adstrueren waarom de gekozen formulering de voorkeur verdient boven de door de Staatscommissie voorgestelde formulering. Maakt de door de regering voorgestelde tekst het wel of niet mogelijk, dat bij voorbeeld een gemeenteraad verordenende bevoegdheden geeft aan dagelijkse besturen van wijkraden of een wijkraad aan zijn dagelijks bestuur?

Het is naar de mening van de leden van de C.P.N.-fractie ongewenst dat de wetgever aan andere organen dan de gemeenteraad of provinciale staten verordenende bevoegdheden zou kunnen verlenen. Daarmee zou immers het gezag van de gemeenteraad of provinciale staten volledig uitgehold kunnen worden. Vooral als deze bevoegdheden verleend worden aan andere organen dan vertegenwoordigende colleges, beperkt dit de werking van de evenredige vertegenwoordiging op het niveau van de gemeente en de provincie.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen of de term «verordeningen» voldoende duidelijk is. Volgens de memorie van toelichting (blz. 16) wordt ermee bedoeld: de burgers bindende regels en andere verordeningen. Wat te denken van regelingen met een algemeen karakter, die niet als verordeningen worden aangeduid, zoals bij voorbeeld algemene subsidievoorwaarden en erfpachtsvoorwaarden?

Artikel 7.6 eerste lid (actief en passief kiesrecht)

Dit artikel bevat een aanzienlijke verlaging van de minimumleeftijd voor het passieve kiesrecht voor de provinciale staten en de gemeenteraden. De bewindslieden geven de motivering voor deze voorstellen niet in de onderhavige memorie van toelichting, doch verwijzen naar het herzieningsontwerp inzake het kiesrecht in het hoofdstuk Staten-Generaal. Aangezien dit ontwerp de Kamer nog niet heeft bereikt, was het de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. niet wel mogelijk op deze kwestie in te gaan. Zij gingen ervan uit dat de regering in de memorie van toelichting bij het nog in te dienen wetsontwerp niet alleen aandacht zal besteden aan de algemene aspecten van de verlaging van de leeftijd voor het passieve kiesrecht, doch ook op de specifieke vraagstukken die samenhangen met de minimumleeftijd voor de genoemde colleges.

De tot de P.v.d.A.-fractie behorende leden betuigden hun instemming met hetgeen in de toelichting vermeld staat over de leeftijd voor actief en passief kiesrecht (gelijktrekken op 18 jaar). Ook het gestelde over het forenzenkiesrecht had hun steun.

Het kwam leden van de V.V.D.-fractie juist voor dat de minimumleeftijd voor het passieve kiesrecht voor de verschillende volksvertegenwoordigende lichamen, Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraden, thans gelijk wordt getrokken. Op de keuze van die minimumleeftijd wensten zij bij het hoofdstuk Staten-Generaal terug te komen.

De leden van de C.P.N.-fractie konden zich verenigen met de verlaging van de leeftijd voor passief kiesrecht.

De leden van de P.P.R.-fractie waren van mening dat het de taak is van de Grondwet die algemene democratische beginselen boven de politieke strijd te formuleren, waarover naar overwegend gevoelen geen strijd kan bestaan zonder afbreuk te doen aan de fundamentele democratische staatsstructuur. Deze zienswijze houdt in dat de Grondwet ook geen detailregelingen moet treffen zoals het vastleggen van de leeftijdsgrens van achttien jaar. Enerzijds streeft de regering naar een Grondwet die de hoofdlijnen van de staatsorganisatie vastlegt, anderzijds moet de Grondwet eventuele in de toekomst door de wetgever gewenste ontwikkelingen niet beletten. De voorstellen volgen echter niet in alle gevallen deze lijn en soms verhinderen zij zelfs een eventueel gewenste toekomstige ontwikkeling. Dit geldt ook voor het forenzenkiesrecht.

Met betrekking tot de verlaging van de minimumleeftijd voor het passieve kiesrecht voor de provinciale staten en de gemeenteraden, van respectievelijk 25 en 23 jaar tot 18 jaar beiden, geven de bewindslieden te kennen dat deze bepalingen primair in het kader van het herzieningsontwerp inzake de kiesrechtbepalingen in het hoofdstuk Staten-Generaal in beschouwing genomen moeten worden. Reeds bij voorbaat merkten de leden van de S.G.P.-fractie op dat zij tegen deze vergaande verlaging ernstige bedenkingen hebben.

De leden van de G.P.V.-fractie betwijfelden of de verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht tot 18 jaar wel zo wenselijk is. Enig verschil tussen actief en passief kiesrecht op dit punt is huns inziens gerechtvaardigd. De voorgestelde bepaling heeft directe werking en vereist niet – zoals de huidige Grondwet – een regeling bij de wet. Op zich zelf is dit een verbetering, maar dit feit noopt tot extra voorzichtigheid bij verlaging van de leeftijdsgrens. Genoemde leden onderschreven het standpunt van de bewindslieden over het forenzenkiesrecht.

Artikel 7.6 vierde lid (zittingsduur)

De bewindslieden motiveren op blz. 18 van de toelichting de gekozen redactie door erop te wijzen dat zij de mogelijkheid opent «dat in verband met een grenswijziging de zittingsduur . . .» wordt gewijzigd. De leden van de fracties van K.V.P. en C.H.U. merkten echter op dat de gekozen redactie het ook in andere gevallen dan grenswijziging toelaat de zittingsduur te wijzigen. Kunnen de bewindslieden hiermee instemmen en – zo ja – hebben zij dat bewust zo geregeld?

De leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of de hier voorgestelde tekst, juncto artikel 7.9 lid 3 het wel of niet mogelijk maakt in geval van grove verwaarlozing van taken de zittingsduur van de gemeenteraad te verkorten althans te wijzigen.

Artikel 7.6 vijfde lid (beletselen voor het lidmaatschap)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. betwijfelden sterk of het streven naar stroomlijning en bekorting van de teksten, dat de bewindslieden bezield had hier niet tot een onverantwoorde formulering had geleid met betrekking tot de beletselen voor het lidmaatschap. Zij hadden hierbij met name het oog op het gebruik van de woorden «verboden handelingen». In de huidige artikelen 137 en 152 van de Grondwet zijn deze beletselen limitatief omschreven en wordt bovendien verwezen naar de desbetreffende bepalingen omtrent de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (artikel 90 Grondwet). De ministers merken op blz. 18 op dat de voorgestelde bepaling detaillering vermijdt en dat het aan de wetgever ter beslissing zal zijn in hoeverre hij van de door de Grondwet geboden mogelijkheden gebruik maakt.

De aan het woord zijnde leden vroegen zich echter af of de bepalingen in de Grondwet op dit stuk niet juist duidelijk grenzen moeten stellen aan de vrijheid van de wetgever. De uitdrukking «verboden handelingen» laat een zéér ruime interpretatie toe. Wat is nog de betekenis van de grondwetsbepaling, als de wetgever een zodanig grote vrijheid krijgt? Moeten beletselen en onverenigbaarheid voor het lidmaatschap van staten en raden niet veel stringenter in de Grondwet worden geregeld? Kunnen «verboden handelingen» ook handelingen zijn waarover geen rechterlijke uitspraak is gedaan?

Ook vanuit de C.P.N.-fractie werd geïnformeerd wat de regering bedoelt met «verboden handelingen».

In de G.P.V.-fractie stemde men ermee in dat het huwelijk in bepaalde gevallen een beletsel kan zijn voor het lidmaatschap van raad of staten.

Artikel 7.6 zesde lid (stemmen zonder last)

De leden van de P.v.d.A.-fractie en die van de P.P.R.-fractie zouden graag nader toegelicht zien waarom de regering vindt dat de bepaling over «stemmen zonder last» weer opgenomen dient te worden. Zelfs in de nieuwe formulering zal deze bepaling niet minder misverstanden oproepen dan de huidige tekst, die iedere keer weer discussies opwerpt over de vraag of wel of niet overleg met achterban, inspraak, een enquête, het houden van een opinie-onderzoek, een referendum toegelaten is. Waarom moet de Grondwet eventuele ontwikkelingen remmen met betrekking tot de sanctionering van de verantwoordingsplicht van vertegenwoordigers tegenover hun partij?

Kunnen – zo vroegen de leden van de G.P.V.-fractie – de bewindslieden aangeven of de bepaling van het zesde lid een belemmering zal inhouden voor een «terugroepingsrecht» ten aanzien van gekozen bestuurders? Als dit niet het geval is, hoe zien zij een dergelijk recht dan en wat wordt in deze bepaling dan verboden?

Artikel 7.8 (benoeming Commissaris en burgemeester)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. stelden met genoegen vast dat de regering de motie-Tilanus met betrekking tot de benoemde Commissaris van de Koning en de burgemeester heeft uitgevoerd. Bij hen was echter wel de vraag gerezen of de gekozen voorzitter van provinciale staten of gemeenteraad open houdt. Er staat immers wel dat de Commissaris en de burgemeester bij Koninklijk besluit worden benoemd, maar in artikel 7.3 tweede lid is niet expliciet vermeld, dat de Commissaris van de Koning en de burgemeester voorzitter zijn van provinciale staten en gedeputeerde staten, respectievelijk gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Is de Regering bereid om, deze onduidelijkheid op te heffen?

De leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie hadden buitengewoon veel moeite om niet te zeggen onoverkomelijke bezwaren tegen het voorstel inzake de benoemde Commissaris van de Koningin en de burgemeester. Hun bezwaar was tweërlei: De inhoud van de betreffende ambten is zozeer aan het veranderen, dat het zeer wel denkbaar is dat de functie over enkele jaren al volstrekt of bijna volledig anders zal zijn. Zeer wel denkbaar is dat een college van burgemeester en wethouders of een college van gedeputeerde staten uit zijn midden een voorzitter kiest of dat het voorzitterschap rouleert. Hun hoofdbezwaar is echter, dat de bepaling niet alleen weergeeft dat de Regering kennelijk voorstander is van een benoemde burgemeester of Commissaris maar ook dat door de voorgestelde tekst toekomstige ontwikkelingen onmogelijk gemaakt worden. Zij betreunden dat temeer omdat zeer velen in ieder geval erkennen, dat de gedachtenontwikkeling op dit terrein doorgaat. Een nog groter bezwaar is, dat een tekst wordt voorgesteld die voor een zeer grote minderheid in de Tweede Kamer onaanvaardbaar is. Aldus wordt op een naar de mening van deze leden niet verantwoorde wijze theoretisch in ieder geval het lot van een voorstel tot Grondwetswijziging in de waagschaal gesteld.

De nu aan het woord zijnde leden waren voorstander van de gekozen burgemeester of Commissaris van de Koningin. Op zich zou er dan dus veel voor te zeggen zijn dat in een grondwettelijke bepaling vast te leggen. Zij waren er zich echter van bewust, dat zo'n bepaling thans niet in overeenstemming zou zijn met de politieke opvattingen van de meerderheid van althans de Tweede Kamer. Daarom is het het beste dat in de Grondwet niet meer over de burgemeester of Commissaris gesproken wordt. Dit klemt te temeer nu, het denkbaar is dat de functie in de toekomst verdwijnt. Alleen al om die reden is de vermelding van de betreffende ambten in de Grondwet niet nodig. Immers het ambt zelf in deze vorm is dan kennelijk niet een onmisbaar, noodzakelijk onderdeel van de gemeentelijke en provinciale bestuursstructuur.

De leden van de C.P.N.-fractie betreunden het dat de Regering de motie-Tilanus in deze zin heeft willen uitleggen. Door het benoemen van de burgemeester en de Commissaris van de Koningin in de Grondwet op te nemen, wordt het uitbreiden van de democratie tot deze organen, voorlopig zeer moeilijk gemaakt.

Dit artikel neemt bij voorbaat een standpunt in ter zake van de vraag of de Commissaris der Koningin en de burgemeester benoemd of gekozen dienen te worden, aldus de leden van de P.P.R.-fractie. Deze leden gaven er de voorkeur aan dat de wet bepaalt wie de Commissaris der Koningin en de burgemeester aanwijst.

Artikel 7.9 tweede lid (toezicht)

De huidige grondwetsartikelen sommen de uit hoofde van autonomie genomen gemeentelijke besluiten, waarvan goedkeuring vooraf vereist is, op, met name en limitatief onder vermelding van de instanties die de goedkeuring moeten verlenen. De leden behorende tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vroegen zich af, of er in de huidige bestuurspraktijk behoefte is gebleken aan deconstitutionalisering. Houdt de totale vrijheid die ook op dit stuk door de Grondwet aan de wetgever zou worden gegeven om inhoud te geven aan het preventieve toezicht, niet een te groot risico in? De wetgever kan bezwijken voor de verleiding van een te sterke greep vooraf op de autonome gemeentelijke besluiten terwijl de Grondwet nú geen keuze laat.

De Ministers merken op blz. 19 van de toelichting op dat de voorgestelde bepaling de mogelijkheid van een gedifferentieerde regeling openhoudt. Hebben de bewindslieden hierbij reeds bepaalde (gewenst geachte) differentiaties op het oog? Op grond waarvan menen de bewindslieden overigens in het nader rapport (blz. 30) te moeten betwijfelen, of het goedkeuringsstelsel van de huidige Grondwet ten aanzien van de autonome gemeentelijke besluiten wel limitatief is?

Naar de mening van de leden van de G.P.V.-fractie is de argumentatie van de bewindslieden (blz. 30) om geen categorieën van besluiten te noemen, ten aanzien waarvan dit toezicht zich kan uitstreken weinig overtuigend. Zij verwijzen naar de Provinciewet, maar dan dient te worden bedacht dat de taken van de provincies in de opvatting van de grondwetgever tot nu toe relatief beperkt zijn en dat de neiging van de wetgever om preventief toezicht op de provincies in te stellen minder zal zijn dan ten aanzien van de gemeenten. Het streven naar deconstitutionalisering is op zichzelf onvoldoende als argument om een belangrijke bepaling niet op te nemen.

De voorgestelde redactie dient – zo meenden deze leden – in relatie te worden gezien tot artikel 7.2, vooral het eerste lid. Dit artikel houdt de erkenning in van een gemeentelijke en provinciale autonomie. Artikel 7.9 zou deze tot een fictie kunnen maken. Als zodanig kan het toezicht een (noodzakelijke) inbreuk op deze autonomie inhouden. Elke noodzakelijke inbreuk dient naar zijn aard zo concreet mogelijk omschreven te worden.

De aan het woord zijnde leden konden met de vernietigingsgronden op zichzelf wel instemmen. Zij wezen er wel op, dat een consequentie hiervan zou kunnen zijn dat bij strijd met een keur van een waterschap of een verordening van een doelcorporatie een beroep op «het recht» wordt gedaan. Zij betwijfelden of dit in deze gevallen, waar het gaat om overheidslichamen van een gelijk niveau, een verbetering zal zijn. Het begrip «recht» veronderstelt immers een stelsel, waaraan men onderworpen is. Dit kan niet worden gezegd als een gemeente of provincie staat tegenover een waterschap of doelcorporatie en beide op zichzelf binnen eigen bevoegdheidsfeer gebleven zijn. Alleen zullen bepaalde regelingen van beide lichamen zich niet met elkaar verdragen.

Artikel 7.9 derde lid (verwaarlozing)

In uitbreiding op de huidige Grondwet introduceert het wetsontwerp een regeling voor het geval van verwaarlozing van provinciaal bestuur. Voor het opnemen van een dergelijke regeling geeft de memorie van toelichting twee redenen. Dit gebeurt ten eerste uit een oogpunt van systematiek en ten

tweede in verband met de komende transformatie van de provincies tot lichamen, die een aantal taken van de gemeenten overnemen. Het eerste argument heeft, omdat het niet inhoudelijk van aard is, slechts een beperkte waarde en kan dan ook naar het oordeel van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. slechts een additionele betekenis hebben. Als hier met «systematiek» bedoeld is dat wat voor gemeenten geldt ook voor provincies moet gelden, dan zouden deze leden deze stelling trouwens in haar algemeenheid niet willen onderschrijven. Over het tweede argument (de «komende» reorganisatie binnenlands bestuur) hadden zij in het algemene gedeelte van dit verslag reeds hun oordeel gegeven. Dit alles overziende moesten de genoemde leden vooralsnog tot dezelfde conclusie als de staatscommissie komen, namelijk dat voorzieningen bij onvoldoende taakvervulling door provinciale besturen niet in de desbetreffende grondwetsbepaling nodig zijn.

In dit verband stelden zij de vraag, waarom de bewindslieden meenden de staatscommissie te moeten citeren, waar deze spreekt van «het vertrouwen in de provinciale besturen etc.». Kan deze passage door vele gemeentebesturen niet verkeerd worden verstaan? Is immers het vertrouwen in de gemeentebesturen niet evenzeer «steeds een belangrijk element in de Nederlandse staatsinrichting geweest»?

Het was deze leden opgevallen dat de woorden «een wet» in artikel 153 vierde lid van de huidige Grondwet vervangen worden door de woorden «de wet». Tevens worden in de tweede volzin de woorden «bij de wet» gebruikt. Wat is de betekenis van deze wijzigingen? Ligt het in de bedoeling om de mogelijkheid te openen dat door de wetgever algemene regelingen worden getroffen voor gevallen van grove veronachtzaming? De formulering van de huidige Grondwet maakt de indiening van een afzonderlijke wet voor elk concreet geval van grove verwaarlozing noodzakelijk, hetgeen in de praktijk dan ook altijd is geschied.

De voorgestelde tekst spreekt van het treffen van voorzieningen, wanneer het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost. Kan hieronder – zo werd met de P.v.d.A.-fractie gevraagd – ook worden begrepen het ontbinden van een vertegenwoordigend orgaan, in de hoop van verbetering na een wijziging in de samenstelling hiervan?

Ook van G.P.V.-zijde kwam de vraag wat bedoeld wordt met «de wet». In het vierde en vijfde lid van artikel 153 Grondwet wordt onderscheid gemaakt tussen «een wet» en «de wet», respectievelijk doelend op een speciale wet en de organieke wet. Blijft een dergelijke onderscheid ook gehandhaafd in het voorgestelde derde lid?

Artikel 7.9 vierde lid (financiën)

De leden van de fractie van de P.v.d.A. voelden grote aarzeling over het slotgedeelte van de voorgestelde zin. De bepaling «De wet regelt hun financiële verhouding tot het Rijk» kan de zelfstandigheid van deze openbare lichamen in het hart treffen. Rechtvaardigt het feit, dat de eigen inkomsten van provincie en gemeenten overtroffen worden door de overige, het opnemen van deze zin?

De leden van de C.P.N. fractie vroegen zich af of deze formulering consequenties heeft voor de vrijheid van de gemeentes om hun tarieven zelf te bepalen.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort