

13 990

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 januari 1980

Algemeen

Naar de mening van de leden van de fractie van het C.D.A. had het mogelijk aanbeveling verdiend het postulaat van de territoriale decentralisatie als zodanig in de Grondwet vast te leggen. Zij vroegen of de Regering niet met hen van oordeel was dat territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden het primaire uitgangspunt is als het gaat om de inrichting van het openbaar bestuur van lagere bestuurlijke organen. Kan dit primaat niet in de Grondwet worden opgenomen?

Met hun betoog knopen de leden van de C.D.A.-fractie aan bij de discussie die in de Tweede Kamer plaatsvond over het amendement-Brinkhorst, dat ertoe strekte het onderhavige grondwetshoofdstuk te laten beginnen met de bepaling: «Territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden vormt een uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur». Naar onze mening is dit amendement terecht verworpen. Bij de inrichting van het openbaar bestuur dienen meerdere uitgangspunten in acht te worden genomen. Een van die uitgangspunten is de gedecentraliseerde opbouw van onze staatsinrichting. Het grote belang van de territoriale decentralisatie komt zowel in de bestaande Grondwet, als in de voorgestelde nieuwe bepalingen duidelijk naar voren. Voor provincies en gemeenten wordt een aantal waarborgen geformuleerd, waardoor de zelfstandige positie van deze lichamen wordt verzekerd. Door het geheel van deze bepalingen wordt impliciet aangegeven dat bij de inrichting van het openbaar bestuur het belang van een gedecentraliseerde uitoefening van taken en bevoegdheden in acht moet worden genomen. Wij achten het overbodig en onwenselijk dat de grondwetgever hiernaast nog afzonderlijk en uitdrukkelijk de territoriale decentralisatie tot uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur zou verklaren. Overbodig omdat het geen specifieke waarborgen toevoegt – en ook niet kan toevoegen – aan datgene wat op het stuk van de territoriale decentralisatie al in de Grondwet is neergelegd. Onwenselijk omdat het noemen van één uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur de suggestie wekt dat dit uitgangspunt zo niet steeds dan toch in het algemeen moet prevaleren boven andere gezichtspunten.

In dit licht achten wij het onjuist om te spreken van «het primaat van de territoriale decentralisatie». De leden van de C.D.A.-fractie menen dat dit primaat te erkennen valt ten aanzien van de inrichting van het openbaar be-

stuur van de lagere publiekrechtelijke organen. Ons lijkt dit geen zuivere benadering. De vraag in hoeverre aan de gedachte van de territoriale decentralisatie gewicht moet worden gegeven, is een vraag die aan de orde komt telkens wanneer beslist moet worden op welk bestuursniveau en op welke wijze een overheidstaak moet worden verricht. Dit is niet een vraag die betrekking heeft op de inrichting van het openbaar bestuur van provincies en gemeenten. Wel zal natuurlijk die inrichting zodanig moeten zijn dat de voorwaarden voor een goede werking van het gedecentraliseerde bestuur aanwezig zijn, maar dat is iets anders dan een primaat van de territoriale decentralisatie.

Met het voorgaande hebben wij tevens gevolg gegeven aan het verzoek van de leden van de V.V.D.-fractie om nog eens het standpunt van de Regering ten aanzien van het amendement-Brinkhorst uiteen te zetten. Deze leden meenden dat voorkomen moest worden dat de verwerping van dit amendement zou kunnen worden uitgelegd als een afwijzing van het daarin geformuleerde beginsel zelf. Naar ons oordeel behoeft daarvoor geen vrees te bestaan in het licht van hetgeen bij de behandeling van dit amendement en hierboven is opgemerkt. Niettemin willen wij gaarne ook tegenover deze leden nog eens beklemtonen dat de intentie van het amendement en de uitspraak die daarin wordt gedaan op zich zelf ten volle moeten worden onderschreven. Ons bezwaar richt zich alleen tegen het geïsoleerd in de Grondwet vastleggen van het onderhavige beginsel. In de opzet van onze Grondwet wordt bij voorbeeld ook niet uitdrukkelijk bepaald dat de handhaving en bevordering van de democratische rechtsstaat een uitgangspunt vormt voor de inrichting van het openbaar bestuur. Toch kan gezegd worden dat dit beginsel in onze grondwettelijke bepalingen besloten ligt. Met het beginsel van de territoriale decentralisatie is het niet anders.

Artikel 7.1

Met genoeg namen wij kennis van de instemmende reacties van de leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. ten aanzien van de mogelijkheid tot delegatie van de bevoegdheid tot wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen. De leden van de C.D.A.-fractie spraken in dit verband de wens uit, dat de te scheppen mogelijkheid voor de provinciale besturen, waar het zal gaan om wijzigingen van gemeentegrenzen, niet te krap zal worden genomen.

Deze leden vroegen voorts welke mogelijkheid bij het formuleren van dit artikel voor ogen heeft gestaan ten aanzien van het wijzigen van provinciale grenzen.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen meer in het algemeen naar een indicatie van de bij ons levende gedachten omtrent de toepassing van deze delegatiemogelijkheid. In dit verband noemden zij de mogelijkheid dat provincies en gemeenten zonder goedkeuring van «hogerhand» tot wijziging van hun grenzen zouden kunnen komen, indien zodanige besluiten door alle betrokken partijen genomen zouden worden bij gekwalificeerde meerderheid.

Wij merken hieromtrent het volgende op. In artikel 7.1, eerste lid wordt, evenals in artikel 3 van de huidige Grondwet, vastgelegd dat opheffing van bestaande en instelling van nieuwe provincies en gemeenten slechts bij de wet kan geschieden. Het tweede lid opent daarentegen de mogelijkheid voor de wetgever om de bevoegdheid tot het nemen van besluiten die slechts een grenswijziging inhouden aan andere organen te delegeren. Krachtens artikel 3 van de huidige Grondwet is zulks thans niet mogelijk. Deze regeling wordt algemeen te rigide geacht, omdat zij steeds tussenkomst van de wetgever noodzakelijk maakt, ook indien het grenswijzigingen van ondergeschikte betekenis betreft.

Op welke wijze van de delegatiemogelijkheid van artikel 7.1, tweede lid gebruik zal worden gemaakt valt thans nog niet te voorzien. De gedachtenvorming daarover is nog gaande. Bij de thans aanhangige grondwetsherziening

is slechts aan de orde of het wenselijk is de wetgever deze delegatiemogelijkheid te verschaffen. Dié vraag wordt door de aan het woord zijnde leden met ons bevestigend beantwoord.

Wel merken wij naar aanleiding van de door de V.V.D.-fractie naar voren gebrachte constructie nog op dat naar ons oordeel het bestaan van overeenstemming tussen partijen op zich zelf onvoldoende grond oplevert om goedkeuring van «hogerhand» overbodig te maken. Daarmee zou immers de weg worden vrijgemaakt om eventuele plannen van hoger gezag dienaangaande te doorkruisen. Maar bovendien kunnen zelfs bij grenswijzigingen van ogenschijnlijk geringe importantie belangen van hogere orde gemeoid zijn die het noodzakelijk maken de bemoeienis van hoger gezag niet geheel uit te sluiten.

Artikel 7.2, eerste lid

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op dat naar hun oordeel aanvaarding van het amendement van het lid der Tweede Kamer, de heer Faber, tot schrapping van de tweede volzin van het eerste lid, tot de conclusie moet leiden, dat een z.g. negatieve lijst niet meer aanvaardbaar zal zijn.

Zoals wij in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer hebben uiteengezet, beoogden wij met de bij nota van wijziging voorgestelde tekst van artikel 7.2, eerste lid, duidelijker dan in het oorspronkelijke voorstel tot uitdrukking te brengen dat provincies en gemeenten, binnen de grenzen die door hogere regelingen worden gesteld, een algemene bestuursbevoegdheid bezitten. Dat stelsel, dat ook in de huidige Grondwet is neergelegd, werd in de Tweede Kamer niet fundamenteel ter discussie gesteld. Verschil van mening was er slechts over de wijze waarop dit stelsel in de nieuwe Grondwet omschreven zou moeten worden. De meerderheid van de Tweede Kamer gaf uiteindelijk de voorkeur aan een redactie die nauwer aansluit bij de formulering van het huidige artikel 153 van de Grondwet. Dit betekende dat in de eerste volzin het begrip «huishouding» terugkeerde, en dat de tweede volzin werd geschrapt.

Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer is duidelijk naar voren gekomen, dat het voorstel zoals het thans luidt, in dezen geen materiële wijziging brengt in vergelijking met de huidige grondwettelijke regeling. Deze nieuwe omschrijving laat derhalve het thans geldende stelsel onverlet. Dat stelsel laat toe dat de algemene bevoegdheid van lagere corporaties door hogere corporaties kan worden ingeperkt, mits daarvoor een wettelijke grondslag aanwezig is. De gedachte van een negatieve lijst is dan ook niet in strijd met de huidige Grondwet, noch met de tekst van artikel 7.2, zoals die thans wordt voorgesteld.

Artikel 7.2, tweede lid

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen welke waarborg er is c.q. wordt geschapen dat voor een tegemoetkoming in de kosten van in medebewind uitgevoerde taken een adequate oplossing wordt gevonden.

Wij merken op dat ter zake een specifieke grondwettelijke waarborg niet in de voorgestelde bepaling besloten ligt. Wel vloeit echter uit de bepaling voort dat de wetgever dient te zorgen voor een zodanige financiële verhouding dat een goede taakuitoefening door provincies en gemeenten ook op medebewindsterrein mogelijk is. In dit verband wijzen wij op artikel 7.9, zesde lid dat meer in het algemeen de wetgever opdraagt de financiële verhouding tussen het Rijk enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds, te regelen.

Artikel 7.3

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen welke argumenten de Regering had om de wijze van benoeming van de commissaris van de Koning

en de burgemeester grondwettelijke te blijven regelen zonder grondwettelijk vast te leggen welke taken en bevoegdheden de betrokkenen hebben.

Wij stellen voorop dat deze stellingname van de Regering voor een deel haar betekenis heeft verloren, nu de Tweede Kamer de Regering niet heeft willen volgen in de conclusie die zij daaraan verbond, dat de Grondwet zich niet diende uit te spreken over het voorzitterschap van provinciale staten en de gemeenteraad. Wij huldigden de zienswijze dat in een beknopte Grondwet, zoals die thans in voorbereiding is, naast een aanduiding van de voornaamste organen van provincies en gemeenten, niet over de gehele linie bepalingen omtrent samenstelling of benoeming en omtrent taken en bevoegdheden behoeften te worden opgenomen. Wij meenden dat per ontwerp diende te worden gezien of daartoe aanleiding bestond. Wat samenstelling en benoeming betreft, achtten wij het van groot belang dat de Grondwet bepalingen zou bevatten omtrent de verkiezing van de vertegenwoordigende lichamen en over de methode van aanwijzing van de commissaris en de burgemeester. Voor de colleges van gedeputeerde staten en van burgemeester en wethouders kon dit punt naar ons oordeel aan de organieke wetgever ter regeling worden overgelaten. De Tweede Kamer heeft ons hierin in meerderheid kunnen volgen. Wat de taken en bevoegdheden betreft, achtten wij het juist om constitutioneel te verankeren dat de verordeningsbevoegdheid bij provinciale staten en de gemeenteraad berust en dat de commissaris met de uitvoering van een door de Regering gegeven ambtsinstructie kan worden belast. In dit opzicht heeft de Tweede Kamer een stap verder willen gaan door ook voor het voorzitterschap van provinciale staten en de gemeenteraad als taak van de commissaris, respectievelijk de burgemeester, grondwettelijke vastlegging noodzakelijk te achten. Wij zien niet een zodanig verband tussen de wijze van benoeming van een orgaan en zijn taken en bevoegdheden dat het een specifieke argumentatie zou behoeven om het een te regelen zonder tevens het ander daarbij te betrekken. Beide zaken kunnen, wat hun opneming in de Grondwet betreft, op eigen merites worden beoordeeld. Ook na aanneming van het amendement-Faber op artikel 7.3 is het trouwens nog zo dat de vaststelling van de taken en bevoegdheden van de commissaris en de burgemeester grotendeels aan de wetgever blijft overgelaten.

Wij hadden er de voorkeur aan gegeven indien de Tweede Kamer het regeringsvoorstel had gevolgd. Wat de zaak zelf betreft, hebben wij er weinig moeite mee de beslissing van de Kamer voor onze rekening te nemen, aangezien ook wij van mening zijn dat de commissaris en de burgemeester het voorzitterschap moeten blijven bekleden. Met het oog op het verkrijgen van de noodzakelijke consensus over het onderhavige herzieningsontwerp hebben wij het echter betreurd dat de meerderheid van de Tweede Kamer dit punt niet aan de wetgever ter regeling heeft willen overlaten. Of de verwachting dat die consensus bij de aanvankelijk voorliggende tekst van het wetsontwerp eerder te bereiken zou zijn, gerechtvaardigd was, valt niet met zekerheid te zeggen, nu het bewijs daarvan niet meer geleverd kon worden. Overigens heeft de uitslag van het debat in de Tweede Kamer ons nog niet de hoop doen opgeven dat het wetsontwerp ook in tweede lezing de eindstreep zal halen. Wij hopen dat de P.v.d.A.-fracties in de Eerste Kamer en vervolgens bij de tweede lezing in beide Kamers zullen inzien dat de ook in hun ogen positieve punten van het herzieningsontwerp de aanneming van het ontwerp waard doen zijn, ook al komen daarin een of meer punten voor die zij gaarne anders geregeld hadden gezien.

De leden van de P.v.d.A.-fractie signaleerden dat blijkens de voorgestelde bepalingen de commissaris grondwettelijk geen lid van gedeputeerde staten is, terwijl er wel gesproken wordt van een college van burgemeester en wethouders. Zij vroegen naar de reden van dit verschil. Een materieel argument voor een onderscheid op dit punt tussen de grondwettelijke regeling voor het provinciaal bestuur en die voor het gemeentelijk bestuur, is er niet. Het ontwerp sluit zich op dit punt aan bij de benamingen die de organen van dagelijks bestuur in de provinciewet en de gemeentewet en tevens in de prak-

tijk hebben. Wij menen dat er geen reden is waarom de Grondwet van de vertrouwde aanduidingen «burgemeester en wethouders» en «gedeputeerde staten» zou moeten afwijken. In formele zin is hiermee een verschil in positie tussen de commissaris en de burgemeester gegeven. In de praktijk maakt echter de commissaris evenzeer deel uit van het college van gedeputeerde staten – hij is daarvan voorzitter en heeft daarin stem – als de burgemeester deel uitmaakt van het college van burgemeester en wethouders.

Bij de nieuwe bepalingen zal het bovendien voor de wetgever mogelijk zijn de commissaris ook formeel lid van gedeputeerde staten te laten zijn, omdat niet langer voorgeschreven zal zijn dat de leden van dit college uit de statenleden worden gekozen.

Dezelfde leden concludeerden vervolgens dat de wetgever grondwettelijk de mogelijkheid heeft de functie van de burgemeester te beperken tot het voorzitterschap van de raad. Indien zij bedoelen dat uit de voorgestelde bepalingen niet voortvloeit dat de burgemeester voorzitter is van het college van burgemeester en wethouders, hebben zij gelijk. Dit voorzitterschap wordt niet grondwettelijk geregeld. Overigens zien wij geen argument om afstand te nemen van de bepaling in de gemeentewet die dit voorzitterschap uitdrukkelijk aan de burgemeester opdraagt (artikel 97, tweede lid). De opmerking dat grondwettelijk niet vastligt op welke wijze het stemrecht van de burgemeester in het college of in de raad is geregeld, kunnen wij niet onderschrijven. De burgemeester is – behoudens in het uitzonderlijke geval dat hij tevens als raadslid is verkozen – geen lid van de raad en dus zal de wetgever hem daarin ook geen stemrecht kunnen geven, omdat daardoor afbreuk zou worden gedaan aan de beslissingsbevoegdheid van de raadsleden als leden van het grondwettelijk aangewezen vertegenwoordigende lichaam van de gemeente. Omgekeerd vloeit uit het grondwettelijk lidmaatschap van de burgemeester van het college van burgemeester en wethouders voort dat de wetgever hem het stemrecht in dat college niet kan onthouden.

De leden van de P.v.dA.-fractie herinnerden eraan dat de Raad van State adviseerde de bepaling omtrent de benoeming van de commissaris en de burgemeester door de Kroon in een afzonderlijk wetsontwerp neer te leggen, doch dat dit door onze ambtsvoorgangers is afgewezen. Dat ook de staatscommissie hiertoe zou hebben geadviseerd, is overigens niet juist. De commissie heeft zich hierover niet uitgelaten. De vraag of wij, gezien het verloop van zaken, gelukkig zijn met de destijds reeds door onze ambtsvoorgangers genomen beslissing, achten wij, nu aan die beslissing toch niets meer te veranderen is, niet zo'n vruchtbaar onderwerp van bespreking. Belangwekkender is de vraag die deze leden hieraan verbinden, of wij al nadere gedachten ontwikkeld hebben over de mogelijkheid om reeds bij de tweede lezing van deze grondwetsherziening gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheid om herzieningsontwerpen te splitsen. Voorafgaand aan de vraag of deze mogelijkheid ten aanzien van dit wetsontwerp aangewend zou moeten worden, is de vraag of de geldende procedure van grondwetsherziening het toelaat de tweede lezing in gedeelten te laten verlopen en een eerste deel van de herziening reeds afzonderlijk in werking te laten treden. Alleen bij bevestigende beantwoording van die vraag zou het mogelijk zijn het splitsingsrecht ten aanzien van het onderhavige wetsontwerp toe te passen. Wij menen dat er argumenten voor en tegen een zodanig beantwoording kunnen worden aangevoerd. Het leek ons daarom juist hierover het advies van de Raad van State in te winnen. Van deze adviesaanvraag heeft de tweede ondergetekende inmiddels mededeling gedaan aan de vaste Commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer en aan de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening uit de Tweede Kamer. Na ontvangst van dit advies zullen wij het, vergezeld van het standpunt van de Regering, aan de beide Kamers overleggen.

Met genoegen constateerden wij dat de leden van de fractie van het C.D.A. instemden met de deconstitutionalisering van de aanwijzing van de leden van gedeputeerde staten. Dezelfde leden vroegen zich af of het constitutionaliseren van het voorzitterschap van de vergaderingen van provinciale

staten en de gemeenteraad voor de commissaris van de Koning en de burgemeester wel past in de structuur van het onderhavige grondwetshoofdstuk. Naar onze mening betreft het hier een taakelement dat zonder bezwaar ter regeling aan de gewone wetgever had kunnen worden overgelaten, zoals ook de toedeling van andere taken aan deze organen aan hem is overgelaten. In zoverre kan men inderdaad het derde lid van artikel 7.3 in het geheel van de bepalingen van het hoofdstuk minder op zijn plaats achten. Wij willen echter niet zo ver gaan om te zeggen dat de bepaling in het geheel niet in de structuur van het hoofdstuk past. Het hangt er mede van af hoe essentieel men het voorzitterschap voor de positie van de beide functionarissen ziet. Wij mogen wat dit betreft ook verwijzen naar hetgeen wij hierboven op dit punt reeds opmerkten. Wij kunnen het ook niet geheel eens zijn met de stelling van de aan het woord zijnde leden dat het de bedoeling is de bevoegdheden van de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen grondwettelijk te codificeren en niet hun taken. Ook de regeling van de bevoegdheden is, zoals in artikel 7.9 uitdrukkelijk wordt bepaald, een zaak van de wetgever. Daar komt bij dat men zich ten aanzien van het voorzitterschap op het standpunt kan stellen dat het hier zowel om een taak als om een bevoegdheid gaat.

De vraag van deze leden of het met artikel 7.3 verenigbaar is dat de commissaris van de Koning wel voorzitter van de vergadering van provinciale staten is, doch niet meer tegelijk ook van gedeputeerde staten, beantwoorden wij bevestigend. Door de aanneming van het amendement-Faber is alleen het voorzitterschap van de statenvergadering geconstitucionaliseerd. De ook aanvankelijk reeds in het wetsontwerp voorziene deconstitutionalisering van het voorzitterschap van gedeputeerde staten wordt door de opname van het derde lid niet beïnvloed.

Artikel 7.3, lid 2/Artikel 7.4

De leden van de fractie van de V.V.D. betuigden hun instemming met het aanduiden van de commissaris van de Koning als provinciaal orgaan, maar betreurden het dat artikel 7.4 de mogelijkheid open hield de commissarissen te blijven gebruiken als «rijkskruiers». Inderdaad kunnen, zoals deze leden opmerkten, door toepassing van artikel 7.2, tweede lid, alle organen van provincies en gemeenten, en dus ook de commissaris van de Koning, met specifieke uitvoeringstaken en opdrachten worden belast. De mogelijkheid dat de commissaris als provinciaal medebewindsorgaan optreedt, komt in de nieuwe grondwetsbepalingen duidelijker naar voren en wij achten dat ook een juiste ontwikkeling. Het zou naar onze mening echter niet wenselijk zijn, indien tegelijk de bijzondere verhouding tussen de commissaris en de Regering, zoals deze tot dusver steeds heeft bestaan, zou komen te vervallen.

Artikel 7.4 maakt het mogelijk dat de wetgever deze bijzondere positie ook in de toekomst zal laten voortbestaan. De betekenis van artikel 7.4 gaat dan ook niet op in die van artikel 7.3, tweede lid. Een commissaris die zowel provinciaal als rijksorgaan is, kan bij uitstek fungeren als de verbindingsschakel tussen het centrale en het gedecentraliseerde bestuur. Door zijn dualistische positie is het voor hem mogelijk als samenbindende factor binnen het krachteveld van het bestuur op rijksniveau en het provinciaal bestuur te fungeren, meer dan wanneer hij alleen provinciaal orgaan of alleen rijksorgaan zou zijn. Dat is geheel iets anders dan het optreden als «rijkskruier». Een commissaris die het juiste evenwicht tussen zijn status als provinciaal orgaan en zijn hoedanigheid van rijksfunctionaris voor ogen heeft, zal zich nooit als zodanig laten gebruiken, gesteld al dat het centrale bestuur de neiging zou hebben om zich op deze wijze van hem te bedienen.

Dezelfde leden vroegen of de aanduiding «commissaris van de Koning» nog wel passend is, nu de commissaris orgaan van de provincie wordt. Wij merken op dat de commissaris, al was dat tot nog toe niet grondwettelijk vastgelegd, al lang feitelijk en sinds de totstandkoming van de provinciewet in 1962 ook rechtens (zie o.a. artikelen 5 en 113 van de provinciewet) provin-

ciaal orgaan is. De grondwetsherziening brengt dus op dit punt geen nieuwe conceptie, maar bevestigt en versterkt een reeds lang bestaande ontwikkeling. Zij brengt dus ook niet de noodzaak mede de benaming «commissaris van de Koning» af te schaffen. In haar letterlijke betekenis past deze benaming inderdaad minder goed bij een provinciaal orgaan. Wij achten dat echter op zich zelf onvoldoende reden om een andere benaming te kiezen. Zo zou men evenzeer bezwaar kunnen maken tegen de naam «Staten-Generaal» voor ons parlement.

«Commissaris van de Koning» is een aanduiding waarmee men vertrouwd is en waarbij de letterlijke betekenis niet meer zodanig werkt dat daardoor misverstanden zouden ontstaan. Bovendien kunnen wij in de titel «gouverneur» die de aan het woord zijnde leden suggereren, geen goed alternatief zien. Deze benaming heeft toch in het algemeen ook de betekenis van vertegenwoordiger van een centraal gezag.

Artikel 7.3, lid 3/Artikel 7.8

De leden van de V.V.D.-fractie gaven er blijk van in te stemmen met de opneming in het wetsontwerp van artikel 7.8 (benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester bij Koninklijk besluit) en met de toevoeging bij amendement van artikel 7.3, derde lid (voorzitterschap van provinciale staten en de gemeenteraad). Wij hebben dit laatste betreurd, doch hebben, zoals wij hierboven reeds aangaven, na aanneming van het amendement het wetsontwerp, zoals het er nu ligt, voor onze rekening genomen.

De aan het woord zijnde leden zetten vervolgens uiteen waarom zij een verkiezing van de commissaris en de burgemeester afwezen en het voorzitterschap van de commissaris en de burgemeester van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad wilden handhaven. Wij kunnen met deze beschouwing in het algemeen instemmen. Onze afwijzing van het amendement-Faber tot opneming van het derde lid van artikel 7.3 berustte ook geenszins op de gedachte dat in de regeling betreffende het voorzitterschap verandering zou moeten worden gebracht. Of een andere methode van aanwijzing van de commissaris en de burgemeester tevens zou moeten leiden tot veranderingen in de positie van de griffier en de gemeentesecretaris, zouden wij thans in het midden willen laten. De wenselijkheid van een herbezinning over die positie lijkt ons in dat geval niet uitgesloten, maar voorschijns is dit een academisch probleem, waarvan wij verwachten dat het dat ook zal blijven.

Dezelfde leden zouden door de Regering een aantal argumenten aangedragen willen zien, die de bestaande tegenstellingen in het parlement met betrekking tot deze artikelen wellicht kunnen overbruggen. Wij merken op dat, waar de tekst van het grondwetsherzieningsvoorstel nu de Tweede Kamer daarover beslist heeft, vastligt, voor een overbrugging in het vlak van de formulering van de grondwetsbepalingen geen plaats meer is. De Eerste Kamer en vervolgens in de tweede lezing de beide kamers zullen zich moeten uitspreken over de voorgestelde bepalingen, zoals deze thans luiden. Wij begrijpen dat de leden die bezwaren hebben tegen de artikelen 7.3, derde lid, en 7.8 er moeite mee zullen hebben de aanvaarding van het onderhavige wetsontwerp te helpen bevorderen. Toch menen wij daarvoor een beroep op hen te mogen doen. Verwerping van het wetsontwerp zou leiden tot handhaving van de bestaande grondwetsbepalingen inzake provincies en gemeenten. In die bepalingen is vastgelegd dat de commissaris van de Koning en de voorzitter van de gemeenteraad door de Kroon worden benoemd. De door de betreffende leden voorgestane regeling zou derhalve door verwerping van het herzieningsvoorstel niet dichterbij worden gebracht. Maar bovendien zouden de verbeteringen die het ontwerp overigens, naar wij vertrouwen ook naar het oordeel van deze leden, inhoudt, niet tot stand komen. Wij menen daarom dat een afweging van beide mogelijkheden tot een aanvaarding van het ontwerp ook door deze leden zou kunnen leiden.

Artikel 7.4

Wij hebben er nota van genomen dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. niet overtuigd waren van de noodzaak de commissaris als rijksorgaan te handhaven. Zoals wij hierboven nogmaals hebben beklemtoond, achten wij de dualistische positie van de commissaris van grote waarde voor de werking van onze gedecentraliseerde staatsinrichting.

De nu in artikel 150, derde lid, van de Grondwet opgenomen bepaling dat de jaarwedde van de commissaris en de kosten van zijn woning op de begroting van de rijksuitgaven worden gebracht, is in het ontwerp niet overgenomen. Daardoor komt de weg vrij voor de wetgever om te beoordelen of deze regeling, die thans ook is neergelegd in artikel 124 van de provinciewet, gehandhaafd moet blijven. De omstandigheid dat de commissaris thans in de eerste plaats als provinciaal orgaan is te beschouwen, waaraan nu ook grondwettelijk uitdrukking wordt gegeven, maakt het inderdaad minder voor de hand liggend – dit in antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie – om de genoemde kosten ten laste van de rijksbegroting te laten komen. Bij de aanpassing van de provinciewet aan de herziene grondwetsbepalingen zal ook aan dit punt aandacht moeten worden besteed.

De leden van de fractie van het C.D.A., die de wijziging van het aanvankelijk voorgestelde artikel 7.4 door de aanvaarding van het amendement-Faber betreurden, vroegen of de thans voorliggende redactie de mogelijkheid tot deconstitutionalisering van de rijksfunctie van de commissaris versterkt. Ook onze voorkeur ging uit naar de redactie die oorspronkelijk in het wetsontwerp was voorgesteld. De opstelling van de Tweede Kamer leidde er echter toe dat gekozen diende te worden tussen het geheel ontbreken van enige bepaling betreffende de positie van de commissaris als rijksorgaan en de tekst van het amendement-Faber. In die situatie hebben wij laatstbedoelde tekst aanvaardbaar genoemd, zij het met moeite. Die moeite was hierin gelegen dat in de tekst van het amendement niet meer grondwettelijk is gegaandeerd dat de commissaris tevens rijksorgaan is. Aan de wetgever wordt de bevoegdheid gegeven hierover te beslissen. In zoverre moet er inderdaad van een zekere deconstitutionalisering worden gesproken. Anderzijds zijn wij van mening dat door de uitdrukkelijke opname van artikel 7.4 de continuering van het rijksorgaan karakter van de commissaris voor de wetgever voor de hand ligt. Het zou ons bepaald inconsequent voorkomen, wanneer de beslissing van de grondwetgever om artikel 7.4 op te nemen niet zou worden gevolgd door een beslissing van de wetgever om de commissaris mede rijksorgaan te doen blijven. Juist om de handhaving van het rijksorgaan karakter mogelijk te maken heeft de Tweede Kamer aan het amendement-Faber de voorkeur gegeven boven het geheel doen vervallen van artikel 7.4. Wij verwachten dan ook dat de wettelijke voorziening die als gevolg van het amendement nodig zal zijn om de dualistische positie van de commissaris te handhaven, te zijner tijd tot stand zal komen.

De vraag van dezelfde leden of de Regering de commissaris als rijksorgaan mede van betekenis blijft achten als schakelfunctie op het provinciale bestuursniveau, met name met het oog op de bewaking en regulering van het decentralisatiebeleid, beantwoorden wij bevestigend. De dubbelfunctie van de commissaris brengt met zich dat hij op dit terrein een zeer nuttige rol zal kunnen vervullen.

Artikel 7.5a

Krachtens artikel 7.5a kan de wetgever ten aanzien van autonome taakuitoefening door provincies en gemeenten binnenprovinciale en binnengemeentelijke decentralisatie alleen voorschrijven in geval van grenswijzigingen of van instelling van een nieuwe provincie of gemeente. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen in dit verband waarom de mogelijkheid om andere organen voor te schrijven wel wordt opgehouden voor medebewindstaken.

Krachtens artikel 153, eerste lid, van de huidige Grondwet is de wetgever thans niet bevoegd ten aanzien van de autonome taakuitoefening door gemeenten andere organen voor te schrijven. Met name bij gemeentelijke herindelingen is deze beperking in het verleden door de wetgever wel als een belemmering ervaren. In dit verband wijzen wij op de discussies die destijds naar aanleiding van het wetsontwerp tot herindeling van het eiland Tholen ook in deze Kamer zijn gevoerd.¹ De bezwaren tegen de op dit punt als te rigide ervaren grondwetsbepalingen gaven onze ambtsvoorgangers aanleiding voor te stellen op dit punt de bevoegdheden van de wetgever te verruimen. De Tweede Kamer bleek de aanvankelijk voorgestelde verruiming evenwel een te ver gaande inbreuk op de autonomie van provincies en gemeenten te achten, hetgeen ten slotte leidde tot een tussenstandpunt door aanneming van een amendement van de heer Faber, waardoor artikel 7.5a werd ingevoegd.

Artikel 7.5a laat onverlet de bevoegdheid van de wetgever om, indien provincies of gemeenten in medebewind worden geroepen, tevens bijzondere organen in het leven te roepen die met de feitelijke werkzaamheden belast zullen worden. Deze bevoegdheid bezit de wetgever ook onder de huidige Grondwet reeds. Als voorbeeld wijzen wij op artikel 85 van de Woningwet dat bepaalde taken opdraagt aan het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht.

Met de hier aan het woord zijnde leden zijn wij van mening dat door de wetgever van de bevoegdheid om zelf te bepalen welk orgaan met de feitelijke werkzaamheden belast wordt, zeker een terughoudend gebruik gemaakt dient te worden. Waar mogelijk dient het aan de provinciale en gemeentebesturen zelf overgelaten te worden te beslissen op welke wijze taken die bij of krachtens de wet aan provincies en gemeenten worden toebedeeld, zullen worden uitgevoerd. Aan de introductie van een grondwettelijke waarborg ter zake bestaat naar onze mening evenwel geen behoefte. De wetgever is voldoende doordrongen van de wenselijkheid zoveel mogelijk de bestaande organen van provincies en gemeenten in te schakelen en zal daarom ongetwijfeld de nodige terughoudendheid betrachten. Artikel 7.5a heeft naar de tekst genomen zowel betrekking op territoriale als op functionele organen. Waar in het verleden evenwel behoefte bestond aan de mogelijkheid van het opleggen van binnengemeentelijke decentralisatie, betrof het met name vormen van territoriale decentralisatie. Uit de omstandigheid dat toepassing van artikel 7.5a alleen in combinatie met grenswijziging of de vorming van nieuwe provincies en gemeenten mogelijk zal zijn, spreekt min of meer de verwachting dat zulks ook in de toekomst het geval zal zijn. De door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde discussie over het wetsontwerp tot wijziging van de provinciewet wijst ook niet in een andere richting. Vanzelfsprekend dient er bij het gebruik maken van deze bevoegdheid voor gewaakt te worden dat niet een vierde bestuurslaag ontstaat.

De leden van de fractie van het C.D.A. kwam de redenering, dat opleggen van binnengemeentelijke decentralisatie wel constitutioneel mogelijk moet worden gemaakt, als het over vorming van nieuwe gemeenten gaat, niet erg overtuigend voor. Zij vroegen zich af of in een dergelijk geval de vorming van de betreffende nieuwe gemeente weloverwogen is geschied. Evenals de hier aan het woord zijnde leden zijn wij van oordeel dat het in beginsel aan de lagere publiekrechtelijke lichamen zelf overgelaten moet worden of zij van de mogelijkheden tot interne decentralisatie gebruik willen maken. In het verleden hebben zich evenwel, zoals wij hiervoor reeds opmerkten, gevallen voorgedaan waarin niet tegemoet gekomen kon worden aan de behoefte om tegelijk met de samenvoeging van gemeenten, te waarborgen dat aan van oudsher bestaande bestuurlijke eenheden op bepaalde terreinen nog enkele bevoegdheden zouden worden toebedeeld. Dit neemt niet weg dat de vorming van de betreffende nieuwe gemeente weloverwogen is geschied. In veel gevallen immers zullen zeer kleine bestuurlijke eenheden een te gering draagvlak hebben om als zelfstandige gemeente te bestaan, terwijl anderzijds enkele beperkte taken toch misschien beter door die eenheid uitgeoefend kunnen worden dan door de nieuw te vormen gemeente.

¹ Hand. I 1970-1971, blz. 27-34.

Naar aanleiding van de vraag van de hier aan het woord zijnde leden met betrekking tot de «10 000 inwoners»-norm merken wij het volgende op. De bevoegdheid tot het opleggen van binnengemeentelijke decentralisatie zal zeker een rol kunnen spelen in de gevallen waarin gemeenten met een onvoldoende draagvlak worden samengevoegd. Overigens wijzen wij erop dat in de door de tweede ondergetekende op 16 oktober 1978 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden brief inzake gemeentelijke herindeling² een wenselijk geacht minimumaantal inwoners slechts één van de criteria is. Ook uit de naar aanleiding van deze brief in de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer³ gevoerde discussie blijkt dat aan het criterium van het inwonertal geen doorslaggevende betekenis toegekend mag worden.

Artikel 7.6

Bij de leden van de fractie van de P.v.d.A. was enige twijfel gerezen of de tekst van artikel 7.6 wel duidelijk weergeeft dat de vereisten voor het lidmaatschap, onder andere het ingezetenschap, gelden vanaf het tijdstip waarop het lidmaatschap een aanvang neemt en dus niet reeds bij de kandidaatstelling en de stemming. Wij menen dat er voor twijfel in dit opzicht geen reden is. In de eerste volzin van het eerste lid van artikel 7.6 wordt aangegeven aan welke vereisten men moet voldoen om het actief kiesrecht te mogen uitoefenen. Dat zijn de vereisten van Nederlandschap en ingezetenschap van de provincie, respectievelijk de gemeente, en voorts de vereisten om kiesgerechtigd te zijn voor de verkiezing van de Tweede Kamer: het bereikt hebben van de achttienjarige leeftijd en het niet uitgesloten zijn van het kiesrecht. In de tweede volzin van het eerste lid wordt dan vervolgens bepaald dat deze vereisten ook gelden voor het lidmaatschap van provinciale staten en van de gemeenteraad. De formulering van deze volzin komt inhoudelijk geheel overeen met die welke gevolgd wordt in het voorgestelde artikel 3.1.7 («Om lid van de Staten-Generaal te kunnen zijn is vereist» enz.) en in de huidige artikelen 94, 137, vierde lid en 152, derde lid («Om lid ... te kunnen zijn wordt vereist» enz.). Deze formuleringen brengen alle met zich mede dat pas bij de toelating als lid van het vertegenwoordigend lichaam getoetst wordt of de vereisten voor het lidmaatschap zijn vervuld.

Een andere uitleg van artikel 7.6, eerste lid, zou dus naar onze mening in strijd komen met de bewoordingen van de bepaling en met de betekenis die aan de huidige overeenkomstige bepalingen altijd is gehecht.

Artikel 7.6/Additioneel artikel A 7.6

Het verheugt ons dat de leden van de V.V.D.-fractie hun instemming betuigden met het gelijktrekken van de vereisten voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, provinciale staten en de gemeenteraad en met het opnemen in de Grondwet van de zittingsduur van provinciale staten en de gemeenteraad. Zij vroegen of een aanduiding kon worden gegeven van het tijdstip waarop artikel A 7.6 buiten werking kan treden en achten het wenselijk ernaar te sterven dat de inwerkingtreding van het artikel zou worden voorkomen. Of artikel A 7.6 praktische betekenis zal krijgen en, zo ja, voor hoelang, hangt af van de vraag wanneer de in wetsontwerp 15 417 voorgestelde verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd een feit zal zijn. Zoals deze leden bekend zal zijn, is wetsontwerp 15 417 thans nog bij de Tweede Kamer in behandeling.

Het lijkt ons waarschijnlijk dat ten tijde van de inwerkingtreding van de herziene Grondwet, naar te voorzien valt in 1982, de betreffende wijziging van het Burgerlijk Wetboek inmiddels haar beslag zal hebben gekregen, zodat artikel A 7.6 geen toepassing zal behoeven te vinden. Volledige zekerheid is daarover echter thans niet te geven. De Regering zal echter gaarne haar medewerking aan een spoedige behandeling van wetsontwerp 15 417 verlenen.

² Bijl. Hand. II 1978-1979, 14 322, 14 323, nr. 8.

³ Bijl. Hand. II 1978-1979, 14 322, 14 323, nr. 12.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden enkele vragen naar aanleiding van de bepalingen betreffende het toezicht zoals opgenomen in artikel 7.9, tweede en derde lid.

Het tweede lid van artikel 7.9 geeft een algemene opdracht aan de wetgever tot regeling van het toezicht, terwijl het derde lid daarop een beperking inhoudt in die zin dat voorafgaand toezicht slechts mogelijk is in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen. De hier aan het woord zijnde leden hadden gaarne een nadere motivering gezien van de stelling van onze ambtsvoorgangers in de memorie van toelichting, dat er in een gedecentraliseerde eenheidsstaat altijd een zeker toezicht zal moeten zijn van het centrale of naasthogere bestuursniveau op de bestuurlijke activiteiten die op een gedecentraliseerd niveau worden verricht. Deze leden wezen op de term «overgelaten» in artikel 7.2 en vroegen in dit verband naar de begrenzing van het toezicht.

Wij kunnen de stelling van onze ambtsvoorgangers dat in een gedecentraliseerde eenheidsstaat altijd een zeker toezicht nodig zal zijn onderschrijven. Deze stelling staat ook geenszins op gespannen voet met de term «overgelaten» in artikel 7.2. De motivering voor de vanzelfsprekendheid van de noodzaak van toezicht ligt besloten in het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze term brengt immers enerzijds tot uitdrukking dat er binnen ons staatsbestel sprake is van bestuurslichamen die een zekere zelfstandigheid bezitten, en anderzijds dat die zelfstandigheid beperkt wordt door de erkenning dat Nederland een eenheidsstaat is. Men zou kunnen stellen dat artikel 7.2, eerste lid, uitdrukking geeft aan het decentralisatie-aspect, terwijl bij voorbeeld artikel 7.2, tweede lid en de bepalingen inzake het toezicht in artikel 7.9, uitdrukking geven aan het aspect van de eenheidsstaat. Het beginsel dat ten grondslag ligt aan de begrenzing van het toezicht is naar ons oordeel dat het toezicht nooit zo ver zal mogen strekken dat daardoor het hierboven vermelde decentralisatie-aspect wezenlijk zou worden aangetast. Voorts zal het instellen van bijzondere vormen van toezicht uitzondering moeten blijven. Het instellen van zodanige vormen van toezicht zal steeds een uitdrukkelijke rechtvaardiging behoeven. Een wettelijk voorschrift bij voorbeeld, dat alle besluiten van provinciale en gemeentebesturen aan voorafgaand toezicht zou onderwerpen, zou met de uitgangspunten van het Nederlandse staatsbestel in strijd zijn. Een dergelijk voorschrift zou overigens ook in strijd zijn met artikel 7.9, derde lid, omdat dat vereist dat de gevallen waarin voorafgaand toezicht wordt ingesteld, bij of krachtens de wet worden bepaald. Waar precies de grenzen liggen van de toelaatbaarheid van toezichtsnormen valt overigens niet in algemene zin aan te geven. De wetgever zal deze vraag van geval tot geval moeten beantwoorden.

De bepaling van het derde lid geldt voor alle besluiten die door besturen van provincies en gemeenten worden genomen. Een onderscheid tussen autonomie en medebewind hoeft hier derhalve niet gemaakt te worden. Wij wijzen er overigens op dat naar ons oordeel een scherp onderscheid tussen autonomie en medebewind vaak niet valt te maken. De bestuurspraktijk kent tal van voorbeelden die niet gemakkelijk in deze tweedeling zijn te passen. Wij wijzen bij voorbeeld op de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde plannen op grond van de Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten. Bij het maken van deze plannen zijn provincies en gemeenten weliswaar aan zekere voorschriften gebonden, maar de inhoud wordt toch grotendeels door hen zelf bepaald. Verkapt toezicht dat de hier aan het woord zijnde leden menen te onderkennen in de artikelen 27 en 28 van de Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten en bij de toetsing van basisrecreatieplannen, zien wij daarin niet. In de artikelen 27 en 28 van de rijksbijdrageregeling worden regels gegeven omtrent de aanvraag voor een rijksbijdrage. Deze regels strekken ertoe de Minister een inzicht te geven in de activiteiten die de gemeenten in het volgende jaar willen ontplooiën, hetgeen vanzelfsprekend van groot belang is voor een juiste allocatie van de beperkt beschikbare financiële middelen.

Voor wat betreft de procedure die ten aanzien van basisrecreatieplannen wordt toegepast merken wij op dat van de daarin vervatte beoordeling van plannen alleen sprake is indien het Rijk een – zeer substantiële – bijdrage in de kosten verstrekt. Het gaat hier derhalve niet om toezicht in de klassieke betekenis van het woord, maar om de vraag welke voorwaarden aan het toekennen van een subsidie mogen worden verbonden. Deze voorwaarden strekken tot een goede aanwending van de beperkte gemeenschapsgelden. Dit is een vraagstuk dat buiten de sfeer van de toezichtsbepalingen in artikel 7.9 ligt.

De hier aan het woord zijnde leden stelden vervolgens de naar hun oordeel onverantwoord lange termijnen die bij het toezicht kunnen optreden aan de orde. Wij erkennen dat zich gevallen voordoen waarin de toetsing van besluiten lange tijd vergt. Zoals de tweede ondergetekende tijdens het door deze leden genoemde beleidsdebat heeft opgemerkt, zal het evenwel niet eenvoudig zijn ter zake een oplossing te bieden die alle perikelen doet verdwijnen. Vooral wanneer het om ingewikkelde gevallen gaat, zal het nemen van een beslissing veel tijd en overleg blijven vergen. Overigens merken wij op dat het zoveel mogelijk bekorten van de termijnen de aandacht van de tweede ondergetekende zal blijven houden. Zo zal het in sommige gevallen mogelijk zijn dat de wetgever bij voorbeeld door het stellen van fatale termijnen op dit punt zekere waarborgen kan scheppen. Dit is bij voorbeeld in artikel 231 van de gemeentewet geschied.

Naar aanleiding van de door deze leden gestelde vraag of de wetten die de financiële verhouding regelen de gemeenten een beroepsrecht geven, merken wij het volgende op. De Nederlandse wetgeving kent geen algemeen voorschrift op grond waarvan gemeenten in beroep kunnen gaan tegen besluiten van de centrale overheid met betrekking tot de hoogte van een bijdrage of uitkering. Wel zijn op verschillende plaatsen regelingen opgenomen krachtens welke gemeenten tegen het vaststellen van de hoogte van een bepaalde uitkering bezwaar kunnen aantekenen. In dit verband wijzen wij op de artikelen 17 en 21 van het Financiële-Verhoudingsbesluit 1960. Ook in artikel 9 van het besluit vergoeding politiekosten, is een dergelijke procedure opgenomen. Volgens deze procedures dienen de betrokken ministers hun besluit te heroverwegen, gehoord de Raad voor de gemeentefinanciën.

Wij zijn overigens van mening dat een algemeen wettelijk voorschrift waardoor gemeenten in dergelijke gevallen een beroepsrecht zouden krijgen, geen aanbeveling zou verdienen. Het betreft hier een beleidsterrein met vele specifieke aspecten die het wenselijk maken dat de vraag of tegen bepaalde besluiten beroep mogelijk moet zijn, van geval tot geval wordt beantwoord. Dit specifieke karakter heeft – zo merken wij in dit verband nog op – er tevens toe geleid dat in de Wet-AROB, in navolging van de Wet-BAB, deze beschikkingen zijn uitgesloten in artikel 5, onder j. Wij zijn van oordeel dat de destijds naar voren gebrachte bezwaren tegen het openstellen van AROB-beroep in de hier bedoelde gevallen, ook thans nog gelden.

Het bovenstaande geldt vanzelfsprekend ook voor financiële «stromen» waaromtrent thans niet bij of krachtens de wet regels zijn gesteld. In dit verband merken wij overigens op dat ingevolge artikel 7.9, zesde lid, uitkeringen die een meer permanent karakter dragen in de toekomst op een wet gebaseerd moeten worden.

Artikel 7.14 is overigens niet van toepassing op geschillen tussen het Rijk en lagere publiekrechtelijke lichamen. Dat artikel moet gezien worden in het verband van het zevende hoofdstuk – provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen – waarin het is opgenomen. Voorts wijzen wij erop dat artikel 7.14 strekt tot vervanging van het huidige artikel 79, dat ook uitsluitend op geschillen tussen lagere openbare lichamen ziet. Artikel 7.14 houdt slechts in zoverre een verruiming in ten opzichte van artikel 79, dat niet meer een opsomming van de bedoelde lagere openbare lichamen gegeven wordt. Het artikel ziet dan ook op geschillen tussen alle (lagere) openbare lichamen waaromtrent in dat hoofdstuk de grondwettelijke regeling is neergelegd. Geschillen tussen deze openbare lichamen en het Rijk vallen daarbuiten.

Krachtens het zesde lid van artikel 7.9 moeten, zoals wij hiervoor reeds opmerkten, uitkeringen die een meer permanent karakter dragen, in de toekomst op een wet gebaseerd worden. Van wetgeving die op dit punt aangepast moet worden is naar ons oordeel niet direct sprake. Veeleer valt te denken aan bestaande uitkeringen waarvoor thans in het geheel geen wettelijke grondslag valt aan te wijzen. Te denken valt in dit verband aan uitkeringen op het terrein van het welzijnsbeleid, waarvoor overigens in de toekomst de Kaderwet specifiek welzijn een wettelijke grondslag zal vormen. Een bepaalde termijn hebben wij overigens niet op het oog.

Deze leden vroegen tot slot duidelijk uiteen te zetten dat de stelling dat niet zou mogen wat niet in de Grondwet staat, onjuist is. De Nederlandse Grondwet vormt inderdaad niet een gesloten systeem in die zin dat elke bestuurshandeling of regelstelling rechtstreeks of via wettelijke regeling op een grondwettelijke bevoegdheid teruggevoerd moet kunnen worden. De Grondwet beoogt slechts de voornaamste elementen van ons staatsbestel vast te leggen. Daarbuiten staat het de wetgever en de lagere regelgevers vrij de voorzieningen te treffen die zij wenselijk achten, mits zij daarbij binnen het algemene grondwettelijke kader blijven.

Artikel 7.9, derde lid

De leden van de fractie van de V.V.D. ware het liever geweest dat in het derde lid van artikel 7.9 de woorden «of krachtens» achterwege waren gebleven. Naar onze overtuiging kan de delegatiemogelijkheid in dit artikel niet worden gemist. Wij wijzen erop dat de bepaling niet alleen betrekking heeft op preventief toezicht op besluiten die in de autonome sfeer zijn gelegen, maar dat deze tevens ziet op preventief toezicht in medebewindsverhoudingen. Het is met name dit laatste aspect dat de delegatiemogelijkheid noodzakelijk maakt. Juist in de sfeer van het medebewind komt het voor dat het stellen van nadere regels omtrent voorafgaand toezicht gedelegeerd wordt aan een ander orgaan dan de wetgever in formele zin. Als voorbeeld wijzen wij op het in artikel 136 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens vervatte goedkeuringsvereiste van besluiten van gemeentebesturen tot aanwijzing van een weg als voorrangsweg.

Voor wat betreft het toezicht op besluiten die veeleer in de autonome sfeer liggen, ligt preventief toezicht krachtens de wet veel minder voor de hand. Voor zover ten aanzien van bepaalde in de autonome sfeer gelegen besluiten van provincies en gemeenten voorafgaand toezicht wenselijk wordt geoordeeld (bij voorbeeld ten aanzien van belastingverordeningen) dient naar ons oordeel de regeling daarvan in de wet te worden neergelegd. Overigens willen wij gaarne uitspreken dat van de delegatiemogelijkheid een terughoudend gebruik zal worden gemaakt. Wij merken echter op dat het niet uitsluitend de Regering is die kan besluiten of van de grondwettelijk geboden mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. De Staten-Generaal spelen hierbij – als medewetgevend orgaan – een belangrijke rol.

Slotopmerking

Wij hebben er kennis van genomen dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. – evenals hun partijgenoten aan de overzijde – grote bezwaren tegen het onderhavige wetsontwerp koesteren. In deze memorie hebben wij getracht op de verschillende vragen van deze leden – waarin deze bezwaren ook doorklonken – een duidelijk antwoord te verschaffen. Wij willen nogmaals de hoop uitspreken dat deze bezwaren uiteindelijk niet de totstandkoming van dit onderdeel van de grondwetsherziening in de weg zullen behoeven te staan.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel