

Zitting 1975-1976

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het thans bij de Staten-Generaal ingediende zestal wetsontwerpen tot grondwetsherziening betreft de grondwettelijke bepalingen inzake de lagere openbare lichamen. Deze bepalingen zijn in de geldende Grondwet vervat in het vierde hoofdstuk «Van de Provinciale Staten en de Gemeentebesturen», het vijfde hoofdstuk «Van openbare lichamen voor beroep en bedrijf», het zesde hoofdstuk «Van andere lichamen met verordenende bevoegdheid» en het elfde hoofdstuk «Van de Waterstaat», terwijl buiten deze hoofdstukken de artikelen 3 en 79 nog relevante bepalingen bevatten.

In navolging van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet¹ stellen wij voor ook in de herziene Grondwet specifieke bepalingen op te nemen voor de nu in de Grondwet met name genoemde categorieën van lagere openbare lichamen, maar al deze bepalingen in één hoofdstuk bijeen te brengen. Een zodanige hergroepering van de bepalingen inzake de lagere openbare lichamen past bij de bekorting en stroomlijning die voor de herziene Grondwet wordt nagestreefd.

De inhoud van het nieuwe grondwetshoofdstuk is als volgt over de zes afzonderlijke wetsontwerpen verdeeld.

Het eerste ontwerp betreft de provincies en gemeenten. Aan deze lichamen is, in overeenstemming met hun zeer belangrijke plaats in het staatsbestel, het grootste gedeelte van het hoofdstuk gewijd. De eenvormigheid in de structuur van provincies en gemeenten is ook in de opzet van de artikelen tot uitdrukking gebracht door deze telkens op beide lichamen betrekking te doen hebben.

In het tweede ontwerp is een bepaling opgenomen, welke de wetgever de mogelijkheid biedt het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad ook toe te kennen aan niet-Nederlandse ingezetenen.

Het derde ontwerp bevat een artikel betreffende andere territoriale openbare lichamen die in plaats van provincies of gemeenten kunnen worden ingesteld.

Het vierde ontwerp betreft de waterschappen. Deze lichamen hebben een bijzondere taak die vanouds en ook thans nog van zodanig gewicht is, dat een speciale grondwettelijke grondslag voor deze lichamen behouden dient

¹ De staatscommissie behandelt de materie van de onderhavige wetsontwerpen in haar Eindrapport, blz. 279-324.

te blijven. Met deze positie van de waterschappen is eveneens in overeenstemming dat, in afwijking van het voorstel van de staatscommissie, in het opschrift boven het hoofdstuk de waterschappen uitdrukkelijk worden genoemd.

Het vijfde ontwerp behelst één grondwetsartikel, dat op andere openbare lichamen betrekking heeft. In dit artikel worden evenwel de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, het grootste complex van functioneel gedecentraliseerde openbare lichamen, afzonderlijk vermeld.

Het zesde ontwerp ten slotte bevat enkele bepalingen omtrent de samenwerking van en de beslissing van geschillen tussen openbare lichamen in het algemeen.

In het vervolg van het algemene gedeelte van deze memorie zal voornamelijk op de inhoud van het eerste ontwerp nader worden ingegaan.

2. De grondwettelijke regeling van de territoriale decentralisatie

De grondwettelijke bepalingen inzake de territoriale decentralisatie hebben sedert 1848 geen principiële wijzigingen ondergaan. Kort samengevat gaan zij uit van het bestaan van provincies en gemeenten als zelfstandige lichamen van algemeen bestuur onder het niveau van het rijk en geven zij op een aantal hoofdpunten voorschriften inzake de inrichting van die lichamen, de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen, en de bevoegdheden van hoger gezag ten opzichte van die lichamen. Deze voorschriften leggen onder meer vast, dat alleen de wetgever bevoegd is tot het vormen of opheffen van die lichamen of het wijzigen van hun territoriale begrenzing, dat de besturen een algemene competentie tot regelgeving en bestuur hebben voor zover de wetgever hen daarin niet door specifieke bepalingen beperkt, dat de zeggenschap bij die lichamen in hoofdzaak berust bij rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende organen, dat van de besturen van die lichamen mede een door de Kroon benoemde ambtsdrager deel uitmaakt, dat een hoger lichaam een lager lichaam kan roepen tot medewerking aan de uitvoering van hogere regelingen en dat de regering besluiten die met de wet of het algemeen belang in strijd zijn, kan vernietigen. Voorts wordt nog voorzien in een zeker preventief toezicht van het rijk ten aanzien van de provinciale besluiten en van het rijk en de provincie ten aanzien van de gemeentelijke besluiten.

Dit grondwettelijke stamien was noch is een strak keurslijf. Gemeenten en provincies hebben zich op de grondslag daarvan in ruime mate kunnen ontplooien. Zelfs de ingrijpende reorganisatie van het binnenlands bestuur, welke thans in voorbereiding is, kan zich binnen het bestaande grondwettelijke kader voltrekken. Wel zullen door de voorgestelde grondwetsherziening nog bepaalde aanvullende mogelijkheden worden geopend.

Ook de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet stelde geen drastische verandering van de huidige bepalingen inzake provincies en gemeenten voor, maar veeleer in wezen het behoud daarvan, zij het op zodanige wijze dat ook een verder gaande ontwikkeling van het stelsel van territoriale decentralisatie niet op grondwettelijke bezwaren behoeft te stuiten. Bij deze benadering van de staatscommissie sluiten wij ons geheel aan. Wij achten het voor een goed functioneren van ons stelsel van decentralisatie van groot belang dat de nieuwe grondwettelijke regeling waar mogelijk de continuïteit verzekert van hetgeen tot dusver gold, maar tevens waar nodig openingen biedt voor nieuwe ontwikkelingen.

Wij achten ons ontslagen van de plicht om in deze toelichting in den brede in te gaan op de huidige en de toekomstige plaats van de provincie en de gemeente in ons staatsrechtelijk bestel. In het in juli 1975 gepubliceerde memorandum bij het voorontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur² is dit reeds uitvoerig gedaan en in de mede op dit memorandum gebaseerde memorie van toelichting bij het definitieve wetsontwerp zal dit wederom geschieden. Wij menen thans te kunnen volstaan met vast te stellen 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

² Bijl. Hand. II, 1974–1975, 13 496, nr. 1; 1975–1976, 13 496, nrs. 2 en 3.

name wat de provincies betreft – met een aanzienlijk gewijzigde territoriale indeling. Zomin als dit thans het geval is, achten wij het voor de herziene Grondwet noodzakelijk dat deze omtrent dat takenpakket of die territoriale indeling inhoudelijke voorschriften bevat.

3. Hoofdpijnen van de voorgestelde regeling voor provincies en gemeenten

In de toelichting op de afzonderlijke artikelen worden de verschillende onderdelen van de voorgestelde grondwettelijke regeling nader belicht. Ter wille van de overzichtelijkheid wordt echter in het navolgende een globaal beeld gegeven van hetgeen wij in hoofdzaak op het stuk van de lagere territoriale lichamen in de Grondwet zouden willen zien neergelegd.

a. Instelling, opheffing en grenswijziging

Wegens de belangrijke positie van de provincies en de gemeenten als lichamen van algemeen bestuur dient in de Grondwet vastgelegd te blijven dat alleen de wetgever tot opheffing of instelling van deze lichamen kan besluiten. Het medebeslissingsrecht dat de Staten-Generaal te dien aanzien altijd hebben gehad, dienen zij te behouden. Ook de verandering van provinciale en gemeentelijke grenzen zonder dat deze met opheffing of nieuwvorming gepaard gaat, is thans grondwettelijk het monopolie van de wetgever. Wij menen dat belangrijke grenswijzigingen niet zonder tussenkomst van de Staten-Generaal tot stand behoren te komen. Dat geldt echter niet voor grenswijzigingen van ondergeschikte betekenis, welke soms nodig zijn. Daarom wordt voorgesteld de mogelijkheid te openen dat de wetgever de bevoegdheid tot wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen delegeert.

b. Autonomie en medebewind

Bij de taakvervulling van provincies en gemeenten wordt vanouds onderscheid gemaakt tussen hun autonome werkzaamheid enerzijds en anderzijds het door hen verrichte medebewind, vooral vroeger ook wel aangeduid als zelfbestuur. Dat provincies en gemeenten autonomie bezitten houdt in dat zij vrij zijn de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken. Het medebewind ziet op de medewerking die van haar kan worden gevraagd aan de uitvoering van regelingen van hoger gezag. Het onderscheid tussen deze beide vormen van werkzaamheid is naar tegenwoordige opvattingen minder wezenlijk dan vroeger. Het is thans onomstreden dat provinciale en gemeentelijke organen ook bij de vervulling van medebewindstaken de provincie c.q. de gemeente vertegenwoordigen en niet optreden als organen van het lichaam dat de medewerking vorderde. Voorts heeft het onderscheid geen betekenis meer voor de regeling van de verantwoordingsplicht van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders jegens respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad. Ook zijn er provinciale en gemeentelijke activiteiten, die niet zonder meer tot de autonomie of het medebewind zijn te rekenen, maar veeleer als een tussenvorm zijn te beschouwen. Te denken valt aan vrijwillige medewerking aan de uitvoering van niet op een wet gebaseerde rijkssubsidieregelingen. Er is voor de bemoeienis van lagere en hogere lichamen ten aanzien van de verschillende onderwerpen van overheidszorg een hele scala van mogelijkheden, variërend van een vrije behartiging door een lager lichaam met uitsluitend repressief toezicht (vernietigingsrecht) van de Kroon tot een gedetailleerd in de wet voorgeschreven vorm van medewerking aan de uitvoering van die wet. Ten slotte leidt ook de gedachte van het complementaire bestuur, waarbij verschillende bestuurslagen in gezamenlijk overleg een overheidstaak behartigen, tot een vervaging van het traditionele onderscheid tussen autonomie en medebewind.

Met het voorgaande is niet in tegenspraak dat dit onderscheid in de voorgestelde grondwetsbepalingen toch weer is terug te vinden. Ten einde de

positie van provincies en gemeenten als eenheden van gedecentraliseerd bestuur in de Grondwet te markeren blijft het namelijk noodzakelijk zowel vast te leggen dat zij ten principale een vrije bevoegdheid tot regeling en bestuur kunnen worden verplicht. Het zal echter duidelijk zijn dat met deze beide bepalingen niet twee geïsoleerde terreinen van werkzaamheid worden aangeduid. Eerder zou men kunnen spreken van twee belangrijke structuurelementen binnen het totale, één geheel vormende veld van werkzaamheden van de provincie c.q. de gemeente.

c. Provinciale staten en de gemeenteraad

In de voorgestelde grondwettelijke regeling wordt de bestaande opzet van het provinciaal en het gemeentelijk bestuur gehandhaafd. Provinciale staten en de gemeenteraad worden uitdrukkelijk als het hoogste orgaan in de provincie onderscheidenlijk de gemeente aangemerkt. Voorts wordt vastgelegd dat deze organen rechtstreeks bij wege van algemeen kiesrecht worden gekozen, dat bij hen in beginsel de verordenende bevoegdheid berust en dat hun vergaderingen, behoudens uitzonderingen, openbaar zijn.

Evenals thans het geval is, worden zowel voor het actief als het passief kiesrecht voor provinciale staten en de gemeenteraad de vereisten van Nederlanderschap en ingezetenschap gesteld, zij het dat wat het eerste vereiste betreft, zoals opgemerkt, in een afzonderlijk wetsontwerp wordt voorgesteld de mogelijkheid te openen bij wet het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad ook toe te kennen aan niet-Nederlandse ingezetenen. De minimum-leeftijd voor het lidmaatschap van deze lichamen wordt gelijk gemaakt aan die voor het actief kiesrecht, te weten achttien jaar. Thans stelt de Grondwet voor het passief kiesrecht nog de eis dat men de leeftijd van vijftientig jaar, waar het provinciale staten betreft, en van drieëntwintig jaar waar het de gemeenteraad betreft, moet hebben bereikt. Gehandhaafd is de grondwettelijke verankering van het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging voor het kiesstelsel van provinciale staten en de raad.

d. Overige organen

In de bestaande Grondwet wordt aan het college van gedeputeerde staten de dagelijkse leiding en uitvoering van de provinciale zaken opgedragen. Van het met een vergelijkbare taak belaste college van burgemeester en wethouders maakt de Grondwet daarentegen geen melding. Voorts kent de Grondwet het ambt van commissaris des Konings in de provincie. Deze is met de uitvoering van de bevelen van de Koning belast en met het voorzitterschap van de colleges van provinciale staten en van gedeputeerde staten. Het ambt van burgemeester wordt als zodanig in de Grondwet niet genoemd. Wel wordt bepaald dat de voorzitter van de raad door de Koning wordt benoemd en ontslagen.

In de voorgestelde bepalingen is uitgegaan van de gedachte dat de Grondwet de voornaamste organen van het provinciale en het gemeentelijke bestuur behoort te noemen, doch dat de omschrijving van hun taken geheel aan de wetgever kan worden overgelaten. Naast provinciale staten worden mitsdien als provinciale organen genoemd gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, en naast de raad als gemeentelijke organen het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De bepaling dat gedeputeerde staten door provinciale staten uit hun midden worden benoemd, is in het ontwerp niet overgenomen. De benoeming van gedeputeerden die niet tevens statenlid zijn, zal dus grondwettelijk niet meer zijn uitgesloten, zoals de Grondwet reeds thans de benoeming van wethouders buiten de raad niet uitsluit.

Overeenkomstig de gebleken voorkeur van de meerderheid van de Staten-Generaal is in het ontwerp vastgelegd dat de commissaris van de Koning en de burgemeester bij koninklijk besluit worden benoemd.

Tevens is in het ontwerp vastgelegd, dat de commissaris van de Koning voorts belast is met de uitvoering van door de regering gegeven opdrachten. Aldus zal de commissaris evenals onder de geldende Grondwet ook als rijksorgaan kunnen functioneren.

e. Binnenprovinciale en binnengemeentelijke decentralisatie

Binnen het raam van de huidige Grondwet verschaft de gemeentewet aan de gemeentebesturen ruime mogelijkheden tot het creëren van territoriale of functionele organen, waaraan de behartiging van gedeelten van de gemeentelijke taak wordt toevertrouwd. Wordt het thans aanhangige voorstel³ tot wijziging op dit punt van de Provinciewet aanvaard, dan zullen dergelijke mogelijkheden binnenkort ook aan de provinciale besturen ten dienste staan. Gebruikmaking daarvan kan bevorderlijk zijn voor een grotere betrokkenheid van belanghebbenden bij het bestuur. Wij achten het dan ook juist dat de besturen van provincies en gemeenten in dit opzicht grote vrijheden hebben.

Onzes inziens dienen ook de mogelijkheden van de wetgever op dit gebied te worden verruimd. Onder de geldende grondwettelijke bepalingen kan deze alleen op het terrein van het medebewind de instelling van gedecentraliseerde gemeentelijke of provinciale organen voorschrijven. De herziene Grondwet moet de wetgever eveneens de mogelijkheid 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. Ook vanuit de Staten-Generaal is dit in het verleden bepleit.

f. Toezicht

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat zal er altijd een zeker toezicht moeten zijn van het centrale of naasthogere bestuursniveau op de bestuurlijke activiteiten die op een gedecentraliseerd niveau worden verricht. De huidige Grondwet bevat een aantal specifieke bepalingen inzake het preventieve toezicht van het rijk op de provincie en van rijk en provincie op de gemeente. In de voorgestelde bepalingen wordt dit preventieve toezicht gedeconstitutionaliseerd. De wetgever zal geheel vrij zijn daaraan de door hem gewenste inhoud te geven.

Als vorm van repressief toezicht kent de Grondwet thans de algemene bevoegdheid van de Kroon besluiten van provincie- en gemeentebesturen te vernietigen wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Deze bevoegdheid dient in de Grondwet verankerd te blijven. Vanwege het ingrijpende karakter van dit vernietigingsrecht moeten naar ons oordeel ook in de herziene Grondwet het orgaan dat de vernietigingsbevoegdheid heeft en de gronden waarop die bevoegdheid kan worden uitgeoefend worden vastgelegd.

g. Samenwerking

Dit onderwerp wordt, zoals in de inleiding werd vermeld, geregeld in een artikel dat op alle lagere openbare lichamen betrekking heeft en valt als zodanig buiten het bestek van dit wetsontwerp. Ter completering van het overzicht van de voorgestelde grondwettelijke bepalingen inzake provincies en gemeenten verdient het echter ook hier enige aandacht.

De geldende Grondwet geeft de mogelijkheid gemeenten tot samenwerking te verplichten. Voor provincies bestaat deze mogelijkheid thans niet. Door de opneming in het nieuwe grondwetshoofdstuk van een algemeen artikel inzake samenwerking tussen openbare lichamen wordt ook ten aanzien van provincies grondwettelijk de mogelijkheid geopend tot oplegging van bepaalde vormen van samenwerking. Ook in het kader van de nieuwe bestuurlijke organisatie is het van belang dat de wetgever over deze mogelijk-

³ Bijl. Hand. II, 1974-1975, 13 300, nrs. 1-4; 1975-1976, 13 300, nrs. 5-17; Hand. II, 1975-1976, blz. 2977-2995, 3059-3061; Bijl. Hand. I, 1975-1976, 13 300, nrs. 95 en 95a.

heid de beschikking heeft, ten einde ten aanzien van bepaalde taken een samenhangend interprovinciaal beleid te kunnen verzekeren.

h. Territoriale openbare lichamen in plaats van provincies of gemeenten

Ten slotte kan in dit overzicht nog vermeld worden de – eveneens in een afzonderlijk wetsontwerp voorziene – opnemings van een grondwetsartikel dat de instelling van andere territoriale openbare lichamen in plaats van provincies of gemeenten mogelijk maakt. Voor de motieven die tot het voorstellen van deze bepaling hebben geleid, wordt verwezen naar de memorie van toelichting op het betreffende wetsontwerp.

ARTIKELEN

Artikel II

Artikel 7.1

*Artikel 7.1 (artikel 97 staatscommissie).*Ingevolge artikel 3 van de huidige Grondwet kan de wet provincies en gemeenten verenigen en splitsen, alsmede nieuwe vormen. Ook kunnen volgens genoemd artikel door de wet de grenzen van het rijk, van de provincies en van de gemeenten veranderd worden.

Dat de desbetreffende grondwetsbepaling in de bestaande Grondwet vooraan in het eerste hoofdstuk «Van het Rijk en zijn inwoners» geplaatst is moge historisch verklaarbaar zijn, wij achten het thans logisch de bepaling te plaatsen in het hoofdstuk over de provincies, gemeenten en andere openbare lichamen. Hiervoor is te meer aanleiding aanwezig, nu artikel 7.1 niet gewaagt van wijziging van de rijksgrenzen. Een grondwettelijke bepaling hieromtrent zou ten onrechte suggereren dat wijziging van 's lands grenzen een onderwerp is, dat de nationale wetgever zelfstandig zou vermogen te regelen.

In het wetsontwerp is de onderhavige bepaling, anders dan in het voorstel van de staatscommissie, voorop geplaatst. Uit een oogpunt van systematiek komt het ons namelijk wenselijk voor de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden, de samenstelling en de inrichting van de provinciale en gemeentelijke besturen te laten voorafgaan door een bepaling inzake de provinciale en gemeentelijke indeling.

Artikel 7.1 maakt onderscheid tussen enerzijds opheffing en vorming van provincies en gemeenten, hetgeen alleen bij wet zal kunnen geschieden (eerste lid), en anderzijds het enkel wijzigen van het grensverloop, waarbij delegatie is toegestaan (tweede lid).

Ingevolge het huidige artikel 3 behoort elke wijziging van de provinciale en gemeentelijke grenzen tot de uitsluitende bevoegdheid van de wetgever. Het is wenselijk de nieuwe Grondwet op dit punt minder stringent te doen zijn en een zekere delegatie mogelijk te maken, bij voorbeeld met het oog op grenswijzigingen van geringe omvang. Aan de wetgever kan worden overgelaten te bepalen hoe ver deze delegatie zich zal uitstrekken. Voor grenswijzigingen van ver strekkende betekenis zal, naar mag worden aangenomen, de wetgever de beslissing ter zake geheel of althans in hoofdzaken aan zich willen houden. Aan gewichtige veranderingen van het territoir van provincies en gemeenten zal aldus de volksvertegenwoordiging als medewetgever haar medewerking blijven verlenen.

In de formulering van het eerste lid is begrepen het thans afzonderlijk in artikel 3 genoemde splitsen en verenigen van provincies en gemeenten. In het tweede lid van artikel 7.1 is niet overgenomen de door de staatscommissie voorgestelde bepaling, dat de wet tevens de gevolgen van deze grenswijzigingen regelt. Volgens de commissie valt hier te denken aan de gevolgen voor de kiezersregisters, de rechterlijke indeling, de bevoegdheid van notarissen, de overgang van rechten en plichten, enz. Ook zou men kunnen denken aan het na overgang van gebied bij de wet nauwkeurig vaststellen van

de nieuwe grenzen bij algemene maatregel van bestuur. Wij achten deze bepaling overbodig. Het spreekt vanzelf, dat de wetgever hetzij in een algemene wet, hetzij bij speciale wettelijke bepalingen de gevolgen van grenswijzigingen op deze en andere punten regelt.

Artikel 7.2.

Artikel 7.2 (artikel 92 staatscommissie). De bestaande Grondwet bevat in het vierde hoofdstuk, tweede en derde afdeling, bepalingen inzake taken en bevoegdheden van de besturen van provincies en gemeenten. De kern hiervan is te vinden in de artikelen 143, 144 en 153, eerste tot en met derde lid, alwaar is bepaald dat de regeling en het bestuur van de provincie en de gemeente worden overgelaten aan respectievelijk provinciale staten en de raad, dat deze colleges te dien einde verordenende bevoegdheid bezitten en dat van de besturen van provincies en gemeenten kan worden gevorderd mede te werken aan de uitvoering van hogere regelingen. In het algemene gedeelte van deze memorie is reeds ingegaan op de betekenis, die het in deze bepalingen gemaakte onderscheid tussen autonomie en medebewind tegenwoordig nog heeft. In de twee leden van het voorgestelde artikel 7.2 is dit onderscheid in de taakvervulling van provincies en gemeenten bewaard gebleven.

Eerste lid. Het eerste lid sluit aan bij de bestaande artikelen 143, eerste lid en 153, eerste lid, eerste volzin. In artikel 7.2 is overigens niet meer sprake van de «huishouding» en het «belang» van provincie en gemeente. Deze begrippen zijn niet scherp te omlijnen en zij hebben in de geldende Grondwet niet of nauwelijks normatieve betekenis. Aan de wetgever is overgelaten te bepalen wat onder deze termen is te verstaan. Doordat hun begrenzing onvast is, leiden de twee begrippen in de praktijk tot competentiekwesties, die in het grondwettelijk vlak worden getrokken, ook wanneer het gaat om vragen van beleid. Door in de herziene Grondwet deze termen weg te laten wordt de onhoudbaarheid van de – overigens reeds lang verlaten – gedachte van de drie-kringenleer onderstreept. 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.

Niet is van de staatscommissie overgenomen de formulering dat aan provincies en gemeenten de bevoegdheid wordt overgelaten tot regeling en bestuur «met betrekking tot haar gebied». De staatscommissie motiveerde deze formulering aldus, dat daardoor duidelijk het territoriaal karakter van de taak van provincies en gemeenten tot uitdrukking wordt gebracht. Wij zijn echter van oordeel, dat de formulering te sterk de binding met het territoir benadrukt. De eis van een zodanige binding kan niet in alle gevallen worden gesteld. Men zie bijvoorbeeld artikel 278 der gemeentewet: bevoegdheid tot bepaalde belastingheffing «ongeacht of het belastbare feit zich binnen of buiten het grondgebied van de gemeente voordoet». De voorgestelde redactie van artikel 7.2, eerste lid, brengt wel 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. Deze beperking ligt ook zonder dat dit uitdrukkelijk wordt bepaald opgesloten in het feit dat provincies en gemeenten gebiedscorporaties zijn.

Met het voorgestelde artikel wordt derhalve in de grondwettelijke bevoegdheden van provincie- en gemeentebesturen geen wijziging gebracht.

Voorts is in afwijking van de redactie van de staatscommissie in de voorgestelde bepaling de bevoegdheid tot regeling en bestuur aangemerkt als een bevoegdheid van de besturen van provincies en gemeenten en niet als een bevoegdheid van die lichamen zelf. Daarmee wordt tevens een uniforme opzet van de artikelen van dit hoofdstuk op dit punt bereikt.

Tweede lid. Het tweede lid betreft de bevoegdheid van het hoger gezag provincie- en gemeentebesturen tot medebewind te roepen. De woorden «bij of krachtens de wet» worden hier voorgesteld – zulks in tegenstelling tot

de bestaande Grondwet, die alleen het vorderen van medewerking kent bij wet of algemene maatregel van bestuur en, voor zover dit gemeenten betreft, eveneens bij provinciale verordening – allereerst ten einde de mogelijkheid niet uit te sluiten, dat ook andere openbare lichamen dan het rijk en, wat de gemeenten betreft, ook de provincie deze bevoegdheid wordt verleend. Tegen de in deze bepaling gebezigde woorden «bij of krachtens de wet» zou het bezwaar aangevoerd kunnen worden dat aldus de medewerking van provincies en gemeenten, verder gaande dan de bestaande Grondwet doet, evenzeer bij ministeriële verordening kan worden gevorderd. Wij menen echter, dat die mogelijkheid niet volstrekt mag worden uitgesloten. Bedacht moet worden, dat dergelijke verordeningen die medewerking slechts zullen kunnen vorderen indien en voor zover de wet daartoe machtigt. Daarin is een voldoende waarborg tegen ongewenste inbreuken op de zelfstandigheid van provincie en gemeente gelegen. Men mag verwachten, dat de wetgever de mogelijkheid om bij ministeriële verordening medewerking te vorderen alleen in bepaalde, incidentele gevallen zal openen. Aan de hoofdregel van artikel 7.5, dat in beginsel provinciale staten en de raad de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vaststellen, doet de bepaling geen afbreuk.

Wij merken nog op, dat artikel 7.2, tweede lid, in zoverre wijziging brengt in het provincierecht, dat de bevoegdheid van het provinciaal bestuur bij verordening medewerking van gemeentebesturen te vorderen niet meer rechtstreeks aan de Grondwet ontleend zal kunnen worden (zoals thans onder vigeur van artikel 153, derde lid, der Grondwet), doch haar basis in de wet zal moeten vinden. In artikel 85 der Provinciewet, dat thans deels het karakter heeft van een herhaling van een bevoegdheidsverlening die al in artikel 153, derde lid, van de Grondwet is neergelegd, is deze wettelijke basis reeds gegeven. Materieel heeft bedoelde wijziging dan ook geen betekenis.

Decentralisatie binnen gemeenten en provincies. Het huidige artikel 153 wijst uitdrukkelijk de raad aan als het tot regeling en bestuur bevoegde orgaan. Weliswaar heeft de wetgever hierin geen beletsel gezien om ook buiten de sfeer van het medebewind bepaalde taken aan burgemeester en wethouders toe te vertrouwen. Maar in 1922 is in artikel 153 door de toevoeging van de tweede volzin aan het eerste lid uitdrukkelijk vermeld, dat het de raad is die het bestuur van takken van de huishouding der gemeente aan andere organen kan opdragen. Daarmee werd beoogd de instelling van bestuurscommissies alleen met goedvinden van de raad mogelijk te maken. Grondwettelijk is daardoor oplegging bij de wet van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie uitgesloten.

Naar ons oordeel dient de Grondwet ook op dit punt blijf te geven van haar door ons voorgestane open structuur. De wetgever zal de mogelijkheid moeten hebben niet alleen op het terrein van het medebewind maar ook ten aanzien van autonome taken aan andere organen dan de gemeenteraad bestuursbevoegdheden op te dragen. Bij het voorgestelde artikel 7.2, eerste lid, is het bestaande grondwettelijk beletsel opgeheven, doordat geen sprake meer is van een binding van het instellen van bestuurscommissies aan de goedkeuring van de raad, terwijl voorts niet de raad, maar het bestuur van de gemeente als tot regeling en bestuur bevoegd wordt vermeld. In dit verband verwijzen wij naar de in de Staten-Generaal geuite verlangens dien-aangaande bij de totstandkoming van de wet tot gemeentelijke herindeling van het eiland Tholen⁴. Van regeringszijde is destijds toegezegd te bevorderen, dat bij de eerstkomende grondwetsherziening een basis zou worden gelegd voor een aan bepaalde gemeenten dwingend voorschrijven van binnengemeentelijke decentralisatie. Hieraan wordt thans voldaan.

Hoewel in de huidige Grondwet ten aanzien van de provincies een bepaling, overeenkomend met artikel 153, eerste lid, tweede volzin, ontbreekt, kan uit artikel 143, eerste lid, dat de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie aan de staten overlaat, worden afgeleid dat de wetgever evenmin bevoegd is tot invoering van binnenprovinciale decentralisatie. Bij

⁴ Stb. 1970, 592. Vgl. b.v. het Eindverslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Eerste Kamer (Bijl. Hand. I 1970–1971, 9407 (122), nr. 3, en de beraadslaging in de Eerste Kamer op dat punt (Hand. I 1970–1971, blz. 28–33).

de voorgestelde bepalingen zullen op dit punt ten aanzien van de provincies dezelfde mogelijkheden bestaan als ten aanzien van de gemeenten.

Artikel 7.3

Artikel 7.3 (artikel 93, staatscommissie). Dit artikel behelst enkele bepalingen betreffende de provinciale en gemeentelijke organen. De huidige grondwettelijke voorschriften omtrent de inrichting van het provinciaal bestuur vinden niet steeds een tegenhanger in die betreffende het gemeentebestuur en omgekeerd. Zo is wel uitdrukkelijk bepaald, dat aan het hoofd van de gemeente een raad staat (artikel 152, aanhef), maar een daarmee overeenkomende bepaling over provinciale staten ontbreekt. Anderzijds berust volgens de Grondwet de dagelijkse leiding van het provinciaal bestuur bij een college van gedeputeerde staten, door de staten uit hun midden benoemd (artikel 148), terwijl een soortgelijke bepaling over burgemeester en wethouders in de Grondwet niet te vinden is. Hetzelfde valt te constateren ten aanzien van de commissaris van de Koning die wél wordt genoemd (artikel 150) en de burgemeester die als zodanig geen grondwettelijke vermelding heeft verkregen, zij het dat de Grondwet een bepaling wijdt aan de door de Koning benoemde voorzitter van de raad (artikel 152, laatste lid). Wat de openbaarheid van vergaderingen en de wijze van besluitvorming betreft kent de Grondwet voor provinciale staten voorschriften (artikelen 139–141), terwijl deze voor de gemeenteraad ontbreken. In het onderhavige herzieningsontwerp is ook wat deze punten betreft een grotere eenvormigheid voor het grondwettelijk regime voor provincies en gemeenten nagestreefd.

Eerste lid. De vraag, of de herziene Grondwet dient te bepalen welk orgaan aan het hoofd staat van het provinciaal respectievelijk het gemeentebestuur, – in het voetspoor van hetgeen in de aanhef van artikel 152 thans voor de gemeenteraad is bepaald – wordt in het eerste lid van het voorgestelde artikel 7.3 bevestigend beantwoord. Uit de Grondwet moet duidelijk blijken dat het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid toekomt aan provinciale staten en de raad.

Ten aanzien van de tweede volzin van het eerste lid merken wij nog het volgende op. De openbaarheid der vergaderingen van provinciale staten is thans grondwettelijk voorgeschreven in artikel 139, waarbij hetzelfde voorbehoud is gemaakt als ten aanzien van de vergaderingen van de Staten-Generaal. De gemeentewet bevat in artikel 49 een daartoe strekkende bepaling voor de raadsvergaderingen. De openbaarheid der vergaderingen van de vertegenwoordigende organen behoort tot de hoofdbeginselen, waarop sinds 1848 het bestuur van provincies en gemeenten is gebaseerd. Voorgesteld wordt daarom de werking van het beginsel der openbaarheid ook grondwettelijk te verzekeren voor de gemeenteraadsvergaderingen. Dit beginsel ligt in het verlengde van dat volgens hetwelk aan staten en raad verordenende bevoegdheid toekomt. Wel zal de wet uitzonderingen op deze openbaarheid moeten kunnen vaststellen met mogelijkheid van delegatie. Gewezen zij in dit verband op artikel 20 van de Provinciewet en artikel 49 van de gemeentewet, waarin aan het oordeel van provinciale staten respectievelijk de raad wordt overgelaten, of in een bepaald geval op het beginsel van openbaarheid uitzonderingen zullen worden gemaakt. In artikel 7.3, eerste lid, is bedoelde delegatiemogelijkheid vevat in de term «bij de wet te regelen uitzonderingen»; het woord «regelen» geeft overeenkomstig de voor de grondwetsherziening gebezigde terminologie de vrijheid tot delegatie aan.

In verband met het vorenstaande hebben wij ons nog beraden over de wenselijkheid bepalingen te handhaven dan wel op te nemen als die welke zijn vevat in de bestaande artikelen 115–117 en 141. Deze geven voorschriften aan de Staten-Generaal en aan provinciale staten omtrent het beraadslagen en besluiten. Onder andere is bepaald, dat de stemming over personen voor de benoemingen of voordrachten in de Grondwet vermeld, geschiedt

bij «besloten en ongetekende briefjes» (artikel 117, eerste lid, hetwelk van overeenkomstige toepassing is verklaard in artikel 141). Voor de vergaderingen van de gemeenteraad geeft de Grondwet geen voorschriften. Dit is aan de wetgever overgelaten. Beoogd wordt in de herzieningsvoorstellen met betrekking tot de Staten-Generaal op dit punt te volstaan met opneming van de bepalingen, dat een vergadering alleen kan besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is en dat besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen. Wij achten het zo vanzelfsprekend, dat deze beginselen van besluitvorming ook voor de vergaderingen van de raad en van provinciale staten zullen gelden, dat wij het niet noodzakelijk vinden deze grondwettelijk vast te leggen. Deze materie kan ter regeling aan de wetgever worden overgelaten.

Tweede lid. In de herzieningsvoorstellen zullen – zoals ook in de huidige Grondwet het geval is – de hoofdorganen van het rijksbestuur met name zijn vermeld.

Het is daarom consequent eveneens ten aanzien van de lagere eenheden van algemeen bestuur in de Grondwet te vermelden welke de voornaamste organen van haar besturen zijn. Mitsdien wordt voorgesteld in het onderhavige artikel vast te leggen, dat van het provinciaal bestuur naast provinciale staten ook deel uitmaken het college van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning en van het gemeentebestuur naast de raad ook het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Deze formulering is, mede blijkens het woordje «ook», niet limitatief, zodat de Grondwet niet in de weg zal staan aan de eventuele introductie van andere bestuursorganen naast de hierboven genoemde organen.

De vermelde mogelijkheden vormen van binnengemeentelijke of binnenprovinciale decentralisatie in te voeren wordt aldus mede door artikel 7.3 opgehouden.

Het in de Grondwet vermelden van de provinciale en gemeentelijke organen behoeft op zich zelf niet de mogelijkheid weg te nemen ook niet-statenleden te benoemen in de colleges van gedeputeerde staten en niet-raadsleden in de colleges van burgemeester en wethouders. Een zodanige belemmering ligt uiteraard wel besloten in de bepaling van artikel 148 van de Grondwet, ingevolge welk artikel de leden van het college van gedeputeerde staten worden benoemd uit het midden der staten. Wordt de bepaling van artikel 148 van de Grondwet geschrapt, zoals wordt voorgesteld, dan brengt dit mede, dat geen grondwettelijk bezwaar meer bestaat tegen het benoemen van leden van gedeputeerde staten, die geen lid zijn van provinciale staten. Het gevolg zal dan zijn, dat deze aangelegenheid aan de wetgever ter beslissing staat, zoals thans reeds ten aanzien van de wethouders het geval is. De geldende Grondwet noemt de wethouders niet.

Met de voorgestelde schrapping beogen wij niet de wenselijkheid van benoeming van gedeputeerden en wethouders, die geen deel uitmaken respectievelijk van de staten of van de raad, thans aan de orde te stellen. Over dit vraagstuk wordt verschillend gedacht. Voor de wetgever ware echter de mogelijkheid open te laten af te wijken van de regel, dat de staten en de raad de leden van het dagelijks bestuur uit hun midden kiezen.

Artikel 7.4

Artikel 7.4. De staatscommissie gaat er in haar toelichting op artikel 93 van uit dat de commissaris van de Koning ook onder de herziene Grondwet niet alleen een provinciale taak zal hebben doch ook een belangrijke rol zal blijven vervullen met betrekking tot het centrale bestuur. Niettemin is de commissie van oordeel dat een bepaling als het huidige artikel 150, eerste lid, waarin de commissaris belast wordt met de uitvoering van de bevelen van de Koning, achterwege kan blijven. Als basis voor de instructie voor de commissarissen des Konings acht zij de bepaling niet nodig. Indien men aan een dergelijke instructie behoefte zou blijven gevoelen, zou de wet hierin kunnen voorzien of zou de Kroon de commissaris met een taak kunnen belasten door middel van een instructie, vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur overeenkomstig de wet.

Ook wij zijn van mening dat de commissaris van de Koning mede als rijksorgaan zal moeten kunnen blijven fungeren. Zo is het ten aanzien van zijn thans in de instructie geregelde taken inzake het optreden bij rampen en dergelijke gebeurtenissen, inzake de civiele verdediging en inzake benoeming en herbenoeming van burgemeesters van belang dat de commissaris in nauwe samenhang met het van rijkswege gevoerde beleid werkzaam is. Ook meer in het algemeen is het een element van belang in onze bestuurlijke organisatie dat in de figuur van de commissaris van de Koning een verbindingschakel bestaat tussen de centrale overheid en de besturen van de lagere territoriale lichamen. Dit belang is onderstreept door de recente ernstige verstoringen van de openbare orde en het openbare leven door acties van terroristen.

In tegenstelling tot de staatscommissie achten wij het echter, gelet op het in de vorige alinea gestelde, noodzakelijk dat de Grondwet voor de hoedanigheid van de commissaris van de Koning als rijksorgaan een uitdrukkelijke basis biedt. Dit geldt te meer, wanneer zoals wordt voorgesteld de commissaris in de Grondwet onder de provinciale organen wordt vermeld.

Het voorgestelde artikel handhaaft mitsdien naar zijn strekking het eerste lid van het huidige artikel 150. Wel zijn de bewoordingen gemoderniseerd, terwijl de aanwijzing van de Kroon als benoemend orgaan in artikel 7.8 een plaats heeft gekregen.

Overigens wijzen wij erop dat in de praktijk incidentele «bevelen» aan de commissarissen in de zin van artikel 150 buiten de instructie om niet plegen te worden gegeven. Niet wordt beoogd in deze praktijk verandering te brengen. Te verwachten valt dat ook in de toekomst de toepassing van de onderhavige bepaling zal geschieden door middel van de instructie.

Voorts valt in het oog te houden dat het artikel alleen ziet op het fungeren van de commissaris als rijksorgaan en dus onverlet laat de mogelijkheid hem bij wege van medebewind, en dan dus als provinciaal orgaan, in te schakelen bij de uitvoering van door het rijk behartigde taken. Ook in dat kader is de figuur mogelijk dat van rijkswege aan de commissaris aanwijzingen worden gegeven, zoals ook ten aanzien van de burgemeester het geval is.

De bepalingen van het tweede en het derde lid van het huidige artikel kunnen geheel vervallen. De regeling van de daarin genoemde onderwerpen – het voorzitterschap van de colleges van provinciale en gedeputeerde staten en het ten laste van het rijk komen van bepaalde provinciale uitgaven – kan aan de wetgever worden overgelaten.

Artikel 7.5

Artikel 7.5 (artikel 94 staatscommissie). De bestaande Grondwet verleent in de artikelen 143, tweede lid, en 153, tweede lid, aan provinciale staten en aan de raad de bevoegdheid de verordeningen te maken die zij in het belang van de provincie en de gemeente nodig oordelen. Deze bevoegdheid vloeit reeds voort uit de autonome bevoegdheid dezer organen tot regeling en bestuur van de huishouding der provincie respectievelijk der gemeente.

Ingevolge de Provinciewet en de gemeentewet oefenen provinciale staten en de gemeenteraad in eerste instantie de autonome taak uit en zijn de dagelijkse besturen van de beide lichamen de organen, belast met medebewind, een en ander voor zover wetten of andere wettelijke voorschriften niet anders bepalen. In de wetgeving en in de bestuurspraktijk is het vaststellen van de burgers bindende regels vooral een taak van de rechtstreeks door de ingezetenen gekozen organen, terwijl in het algemeen de dagelijkse besturen zijn belast met de bestuurstaak, ongeacht of de uitoefening van die taken de autonomie of het medebewind betreft. Hieraan ligt een rechtsbeginsel ten grondslag, dat in de huidige Grondwet zijn neerslag heeft gevonden in de bepalingen, die historisch gezien alleen betrekking hebben op de autonome verordenende bevoegdheid, doch welk rechtsbeginsel evenzeer de in opdracht uitgeoefende verordenende taak betreft. Wij achten het wenselijk in de Grondwet te (blijven) verankeren, dat het vaststellen van algemene, de

burgers bindende regels en andere verordeningen primair in handen ligt van de rechtstreeks gekozen provinciale en gemeentelijke organen. Artikel 7.5 strekt hiertoe. Op dit hoofdbeginsel zal de wet een uitzondering moeten kunnen maken of daartoe de mogelijkheid openen. De staatscommissie had daartoe de formulering «behoudens bij de wet te voorziene uitzonderingen» voorgesteld. Oogmerk was aldus te bewerkstelligen dat buiten de wetgever zelf alleen provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad verordenende bevoegdheid zouden kunnen toekennen aan een ander provinciaal respectievelijk gemeentelijk orgaan. Derhalve zou het niet mogelijk zijn, dat de wet bijvoorbeeld de Kroon die toekenningsbevoegdheid zou verlenen (Eindrapport blz. 28–29). Wij onderschrijven dit oogmerk, maar zijn van mening dat de staatscommissie er in de tekst van haar artikel 94 niet in is geslaagd dit afdoende te realiseren. Daarom bezigt artikel 7.5 de formulering «bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen». Aldus komt duidelijker tot uiting, dat de wetgever aan een ander orgaan dan de vertegenwoordigende colleges verordenende bevoegdheid kan toekennen of de vertegenwoordigende colleges zelf de bevoegdheid tot die toekenning kan verlenen.

Artikel 7.6

Artikel 7.6 (artikel 95 staatscommissie). In de artikelen 137 en 152 van de geldende Grondwet zijn bepalingen neergelegd betreffende de verkiezing van de leden van provinciale staten en van de gemeenteraad. De vereisten, zowel in positieve als in negatieve zin, waaraan de ingezetenen van provincie respectievelijk gemeente moeten voldoen om te kunnen deelnemen aan de rechtstreekse verkiezing van provinciale staten en die van de gemeenteraad, zijn gelijk aan die welke gelden voor het kiesrecht voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal (artikel 90 van de Grondwet). Conform artikel 91 der Grondwet geschieden ook de verkiezingen voor staten en raad op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Evenals bij de kamerverkiezingen brengt de kiezer bij elk der onderhavige verkiezingen slechts één stem uit. Aan de wet is opgedragen de wijze van verkiezing van provinciale staten en de raad te regelen. Zulks is geschied door de Kieswet. De grondwettelijke vereisten voor het lidmaatschap van staten en raad zijn goddeels gelijk aan die voor het kamerlidmaatschap. Verschil bestaat ten aanzien van het ingezetenschap, in zover men ingezetene van de provincie onderscheidenlijk van de gemeente moet zijn en – wat de raad betreft – ten aanzien van de minimumleeftijd, welke voor dat college op 23 jaar is gesteld. De bepaling ingevolge welke de leden van provinciale staten gehouden zijn te stemmen zonder last van of ruggespraak met hen die benoemen, is te vinden in artikel 140 van de Grondwet. Voor de gemeenteraadsleden ontbreekt een dergelijk grondwettelijk gebod; de gemeentewet kent echter de bepaling wèl (artikel 51).

In het onderhavige artikel 7.6 is deze materie voor provincies en gemeenten gezamenlijk geregeld. Het artikel wijkt in zoverre af van de opzet van het overeenkomstige artikel 95 van de staatscommissie, dat ter wille van de leesbaarheid niet is volstaan met te verwijzen naar de grondwettelijke bepalingen inzake het actief en het passief kiesrecht voor de Staten-Generaal. Het artikel vermeldt zelf de grondslag van het kiesstelsel en de vereisten voor het bezit van het actief en passief kiesrecht. Op deze punten zijn in hoofdzaak de bepalingen gevolgd die ter zake in het hoofdstuk Staten-Generaal zullen worden opgenomen, met dien verstande dat zowel voor het actief als voor het passief kiesrecht de eis van ingezetenschap van de provincie of de gemeente wordt gesteld, en de wetgever in artikel 7.7 de mogelijkheid wordt geboden ook aan niet-Nederlanders het kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen. Het voorstel tot het geven van laatstgenoemde mogelijkheid is in een afzonderlijk wetsontwerp neergelegd. Een materiële wijziging ten opzichte van de huidige regeling is de voorgestelde verlaging van de minimumleeftijd voor het passief kiesrecht van 25 tot 18 jaar, wat provinciale sta-

ten betreft, en van 23 tot 18 jaar, wat de gemeenteraad betreft. Het lijkt aangewezen dat deze bepalingen primair in het kader van het herzieningsontwerp inzake de kiesrechtbepalingen in het hoofdstuk Staten-Generaal in beschouwing genomen worden. Zij worden dan ook in de memorie van toelichting bij dat ontwerp nader toegelicht.

Opgemerkt wordt nog, dat de in artikel 7.6, eerste lid, slotzin, gebezigde formulering «Voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten» tegemoet komt aan een bedenking van de Kiesraad tegen de door de staatscommissie voorgestelde term «door en uit de ingezetenen» (kiezen van de leden van provinciale staten c.q. gemeenteraad)⁵. Deze terminologie zou namelijk ten onrechte de eis meebrengen, dat de kandidaten voortaan reeds op de dag van de kandidaatstelling ingezetene der provincie respectievelijk gemeente zouden dienen te zijn. Dit is niet de bedoeling. Bij de voorgestelde redactie geldt, dat aan de vereisten voor het lidmaatschap (waaronder die betreffende het ingezetenschap) voldaan moet zijn van het tijdstip af waarop het lidmaatschap van provinciale staten of gemeenteraad een aanvang neemt. Volledigheidshalve wijzen wij er nog op, dat deze formulering naar onze mening niet in de weg staat aan een eventuele wettelijke maatregel, welke een verbod zou inhouden zich in meer dan één provincie of gemeente tegelijk kandidaat te stellen.

Het derde lid van het voorgestelde artikel verwijst naar een tweetal in het hoofdstuk Staten-Generaal op te nemen bepalingen. Beoogd wordt in artikel 3.1.4, tweede lid, te bepalen dat de stemmingen geheim zijn en in artikel 3.1.10 dat alles wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft bij de wet wordt geregeld.

Forensenkiesrecht. De vraag is of het aanbeveling verdient, zoals wel is bepleit, het vereiste van ingezetenschap niet onverkort te handhaven en het mogelijk te maken dat bij de wet het actief en het passief kiesrecht wordt verleend aan hen, die buiten de gemeente wonen doch daarbinnen hun voornaamste werkzaamheden vinden. Wij achten dit onwenselijk. Inderdaad komt het, met name in agglomeraties, steeds meer voor, dat men woont en werkt in verschillende gemeenten en zich dus als het ware ingezetene van twee gemeenten voelt. Het gaat hierbij vaak om gemeenten, die door hun onderlinge ligging nauw met elkaar verbonden zijn of die veel gemeenschappelijke belangen hebben. De reorganisatie van het binnenlands bestuur, zoals die de regering voor ogen staat, is er op gericht bestuurlijke aangelegenheden, die gelijkelijk van belang zijn voor een centrumgemeente en voor de omringende gemeenten, voor een belangrijk deel op het niveau van de provincies nieuwe stijl te doen behandelen. In die situatie zou het niet juist zijn ingezetenen voor de randgemeenten naast het kiesrecht voor de eigen gemeenteraad ook nog het recht te verlenen een stem uit te brengen voor de raad van de centrumgemeente. Dit forensenkiesrecht – zo daaraan op zich al een deugdelijke basis gegeven kan worden – zou slechts een deelprobleem oplossen. Juist om die reden dient het forensenkiesrecht als een te weinig in de gehele bestuurlijke problematiek geïntegreerde oplossing van de hand te worden gewezen.

Het actief forensenkiesrecht werd door de staatscommissie unaniem afgewezen. De meerderheid wees ook het passief forensenkiesrecht af. Een minderheid van de commissie zou echter niet willen uitsluiten, dat de wetgever niet-ingezetenen tot de vertegenwoordigende lichamen van provincie en gemeente toelaat. Zij wijst op de toenemende trek van ingezetenen van centrumgemeenten naar randgemeenten, waardoor het vooral in de eerstgenoemde gemeenten steeds moeilijker wordt capabele raadsleden te vinden. Voor dergelijke gemeenten zou het daarom van groot gewicht zijn indien de Grondwet niet zou uitsluiten, dat door de wetgever het raadslidmaatschap in een centrumgemeente opengesteld wordt voor de inwoners van randgemeenten.

⁵ Advies naar aanleiding van het Eindrapport van de Staatscommissie (Bijl. Hand. II, 1973–1974, 12 944, nr. 4, blz. 2, rechterkolom).

Wij achten dit betoog in het licht van de schaalvergroting, zoals boven geschetst, minder klemmend. Juist activiteiten, waarop de belangstelling van forensen gericht zal zijn, zullen in de toekomst veelal door de provincie worden behartigd. Uit een oogpunt van democratie dienen bestuurders van een gemeenschap ook zelf tot die gemeenschap te behoren. Het verdient naar onze mening aanbeveling dit principe in de Grondwet te blijven vastleggen.

Naar onze mening dient daarom zowel voor het actief als voor het passief kiesrecht het ingezetenschap een grondwettelijk vereiste te blijven. Ook de Kiesraad heeft zich op dit standpunt gesteld.⁶ Het is in dit verband van belang er op te wijzen, dat het vereiste van ingezetenschap niet behoeft te gelden voor het lidmaatschap van gemeentelijke bestuurscommissies. Langs die weg zullen forensen bij gemeentelijke aangelegenheden betrokken kunnen worden.

Overigens is het probleem van de teruglopende geneigdheid zich voor het raadslidmaatschap beschikbaar te stellen niet een probleem, dat zich tot de centrumgemeenten beperkt. De oplossing van dit probleem zal in de eerste plaats gericht moeten zijn op het meer aantrekkelijk maken van het raadslidmaatschap in het algemeen. Het rapport van de commissie-Merkx heeft daarvoor bouwstenen aangedragen.⁷ De wet van 12 juni 1976 (Stb. 312) is daarvan een uitvloeisel.⁸

Zittingsduur. In het vierde lid van artikel 7.6 is met zoveel woorden tot uitdrukking gebracht, dat de wet de zittingsduur van provinciale staten en de gemeenteraad bepaalt. Aldus is aangegeven, dat ook de staten- en raadsverkiezingen periodiek herhaald moeten worden. Anders dan de door de staatscommissie gebezigde redactie, dat provinciale staten en de gemeenteraad «voor een bij de wet te bepalen tijdsduur gekozen (worden) . . .», laat artikel 7.6, vierde lid, de mogelijkheid open, dat in verband met een grenswijziging de zittingsduur van de leden van genoemde colleges na het tijdstip van de verkiezing bij speciale wet wordt verkort of verlengd.

Incompatibiliteiten, verwantschap en verboden handelingen. In dit artikel wordt ook een grondwettelijke basis gelegd voor de onverenigbaarheid van betrekkingen met het lidmaatschap van provinciale staten en de gemeenteraad. Hetzelfde geldt voor de beletselen, welke voor het lidmaatschap naar het oordeel van de wetgever voortvloeien uit verwantschap (bloed- zowel als aanverwantschap) of huwelijk, en uit het verrichten van bepaalde verboden handelingen. Men zie de artikelen 9, 10 en 12 van de Provinciewet, 23-26 van de gemeentewet en W6, W8 en W9 van de Kieswet.

In de in artikel 7.6, vijfde lid, voorgestelde bepaling is detaillering vermeden. Aan de wetgever zal ter beslissing zijn in hoeverre hij van de door de bepaling geboden mogelijkheden gebruik zal maken. In deze bepaling is het werkwoord «uitoefenen» gebezigd, waardoor zowel het bekleden van ambten en betrekkingen als het vervullen daarvan omvat wordt.

Stemmen zonder last. Een punt van overweging bij dit artikel vormt ten slotte de wenselijkheid van een grondwetsbepaling in de trant van het huidige artikel 140 («De leden der Staten stemmen zonder last van of ruggespraak met hen die benoemen.»). In navolging van de staatscommissie⁹ zal in het wetsontwerp betreffende de werkwijze van de Staten-Generaal worden voorgesteld het overeenkomstige artikel 96 van de Grondwet te vervangen door de bepaling, dat de leden van de Staten-Generaal stemmen zonder last. Het komt ons voor dat in artikel 7.6 eenzelfde voorschrift dient te worden opgenomen. Er is in dit opzicht geen principiële verschil tussen kamerleden, statenleden en gemeenteraadsleden. De bestaande Grondwet kent een zodanige bepaling voor de gemeenteraadsleden niet. Dit moge historisch verklaarbaar zijn, het is geen afdoende argument haar in een nieuwe Grondwet ook achterwege te laten.

⁶ T.a.p. blz. 3.

⁷ Commissie positie raadsleden, ingesteld door de Vereniging van Nederlandse gemeenten.

⁸ Bijl. Hand. II, 1974-1975, 13 238, nrs. 1-5, 1975-1976, 13 238, nrs. 6-14; Hand. II, 1975-1976, blz. 1978-1987, 2085, 2086; Bijl. Hand. I, 1975-1976, nrs. 64, 64a, 64b, 64c.

⁹ Eindrapport blz. 134, 135.

Artikel 7.8. In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid hebben wij ons op het standpunt gesteld dat het vraagstuk van de benoeming of verkiezing van de commissaris van de Koning en de burgemeester gedeconstituti- onaliseerd dient te worden, zodat de wetgever daarover kan beslissen. De bespreking van dit voorstel in de Tweede Kamer heeft echter geresulteerd in de aanneming van een motie-Tilanus, waarbij de Kamer de indiening van een voorstel tot grondwetsherziening op dit punt afwees.¹⁰ Vervolgens is aan de Kamers medegedeeld dat de regering in verband met de aanneming van deze motie ervan afziet een desbetreffend wetsontwerp aan de Staten- Generaal voor te leggen (zitting 1974–1975, 13 472, nr. 1).

Daarom stellen wij thans de opneming in de Grondwet voor van een arti- kel, waarin ten aanzien van de commissaris van de Koning en de burge- meester wordt bepaald dat zij bij koninklijk besluit worden benoemd. In de huidige Grondwet is het benoemingsrecht van de Kroon neergelegd in de artikelen 150, eerste lid, respectievelijk 152, vijfde lid.

In de toelichting op artikel 7.3 wezen wij er reeds op, dat in het bestaande artikel 152, vijfde lid, niet van de burgemeester maar van de voorzitter van de raad wordt gesproken. Waar deze bepaling in de bestaande gemeente- rechtelijke verhoudingen in feite nu reeds vastlegt, dat de burgemeester door de Kroon wordt benoemd, lijkt het ons juist dit in het voorgestelde arti- kel met zoveel woorden te zeggen.

Artikel 7.9 (artikel 96 staatscommissie)

Eerste lid. Blijkens de artikelen 142 en 151 der Grondwet regelt de wet het gezag en de macht van de Staten, respectievelijk de samenstelling, inrich- ting en bevoegdheid der gemeentebesturen, een en ander met inachtne- ming van hetgeen ter zake verder in de Grondwet is vastgelegd. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 7.9 heeft een overeenkomstige strekking.

In aanmerking nemend overigens het in de artikelen 7.2 - 7.8 voorgestelde, wil het artikel aan de wet overlaten de inrichting van provincies en gemeen- ten, zomede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen te regelen. Artikel 7.9 heeft derhalve ten aanzien van de genoemde voorgaande artike- len een additioneel karakter.

Het begrip «inrichting» in dit artikel en in andere voorgestelde artikelen van dit hoofdstuk heeft, gesteld naast samenstelling en bevoegdheid, de be- tekenis van «organisatiestructuur». Daarbij wordt aangesloten bij de beteke- nis die Thorbecke reeds aan dit begrip hechtte.¹¹

Toezicht (lid 2). Aan de grondwettelijke opdracht aan de wetgever inzake de inrichting van provincies en gemeenten en de bevoegdheid en samen- stelling van hun besturen is in artikel 7.9, tweede lid, in de eerste plaats toe- gevoegd de opdracht tot regeling van het toezicht op die besturen. De rege- ling van het toezicht voor zover dit toezicht niet de vorm heeft van vernieti- ging van besluiten, wordt hier ongespecificeerd aan de wetgever opgedra- gen. Derhalve wordt niet meer, zoals in de geldende Grondwet, vermeld welke categorieën van besluiten in elk geval onderworpen zijn aan goedkeu- ring van hoger gezag. Aan een grondwettelijke waarborg, dat op provinciale en gemeentelijke besluiten inzake belastingen en begroting preventief toe- zicht wordt uitgeoefend, bestaat naar onze mening geen behoefte.

Ook is het wenselijk, dat de Grondwet niet langer het tot goedkeuring be- voegde orgaan aanwijst. Deze aanwijzing is niet zo essentieel, dat zij niet aan de gewone wetgever zou kunnen worden overgelaten. Bovendien wordt aldus de mogelijkheid opgehouden een gedifferentieerde regeling te tref- fen.

In afwijking van het voorstel van de staatscommissie en overeenkomstig de bestaande Grondwet (artikelen 149 en 154) worden in artikel 7.9, tweede lid, wel de gronden voor vernietiging van besluiten van de provinciale en ge- meentelijke besturen genoemd, zomede het tot vernietiging bevoegde or- gaan.

¹⁰ Bijl. Hand. II, 1974–1975, 12 944, nr. 24; Hand. II, 1974–1975, blz. 2308, 2309, 2320, 2321, 2326, 2334, 2336, 2338, 2339, 2345, 2348, 2350, 2387, 2405, 2423–2426, 2434, 2435, 2448, 2450.

¹¹ Zie J. Oppenheim – Het Nederlandsch Ge- meenterecht, deel I, blz. 39, voetnoot; 5e druk 1928.

Naar de mening van de meerderheid van de commissie zijn er geen vernietigingsgronden denkbaar, welke niet reeds onder strijd met de wet of strijd met het algemeen belang kunnen worden begrepen. Voorts meent zij dat ook het met repressief toezicht belaste orgaan niet in de Grondwet aangewezen behoeft te worden, waardoor ook hier de wetgever de ruimte wordt gegeven voor een gedifferentieerde regeling.

Een minderheid van de commissie heeft een afwijkende mening ten aanzien van het vernietigingsrecht. Zij acht vernietiging van provinciale en gemeentelijke besluiten een zodanige inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van de onderhavige openbare lichamen, dat de Grondwet moet aangeven volgens welke maatstaven mag worden vernietigd. Daarom bepleiten deze leden handhaving van de grondwettelijke vermelding van de vernietigingsgronden. Deze gronden hebben naar hun mening nog duidelijk een beperkende strekking. Voorts achten zij het noodzakelijk, dat de Grondwet als het enige ter zake bevoegde orgaan de Koning noemt.

Wij sluiten ons bij de zienswijze van de minderheid van de commissie aan. Vernietiging van besluiten van provincies en gemeenten is een zodanig exceptioneel middel, dat de gronden van vernietiging en het orgaan (de Kroon) dat daartoe bevoegd is als waarborg ten behoeve van provincies en gemeenten in de Grondwet vermeld moeten blijven. De opmerking van de staatscommissie dat geen vernietigingsgronden denkbaar zijn, welke niet reeds onder strijd met de wet of strijd met het algemeen belang kunnen worden begrepen, verdient de aantekening, dat bij de beoordeling of een besluit al dan niet in strijd met het algemeen belang is genomen, afweging van alle relevante belangen plaatsvindt, zoals – onveranderd – van het financieel belang, van het belang van de ruimtelijke ordening, van het cultureel belang, enz. In de wet dient niet aan een bepaald belang prioriteit te kunnen worden gegeven door strijd met dat belang als vernietigingsgrond op te nemen.

In navolging van het voorstel van de minderheid van de staatscommissie is in artikel 7.9, tweede lid, de huidige ten aanzien van de vernietigingsgronden gebezigde grondwettelijke terminologie «strijd met de wet of het algemeen belang» vervangen door «strijd met het recht of het algemeen belang». Besluiten die in strijd zijn met ander geschreven recht dan de formele wet, bijvoorbeeld met lagere regelingen, en besluiten welke in strijd zijn met ongeschreven recht, bijvoorbeeld met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur¹², kunnen onder de bestaande Grondwet uitsluitend wegens strijd met het algemeen belang worden vernietigd. Het is echter zuiverder in deze gevallen de vernietigingsgrond «strijd met het recht» te hanteren, zodat de Grondwet op dit punt ware aan te passen door «strijd met de wet» te wijzigen in «strijd met het recht». In dit verband wordt gewezen op de huidige tekst van artikel 99, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie, waarin als cassatiegrond onder meer genoemd is «schending van het recht met uitzondering van het recht van vreemde staten».

Het bestaande additionele artikel VII, luidend: «De wet regelt het toezicht op de gemeenten in door inpoldering verkregen gebieden, welke nog geen deel uitmaken van een provincie», zal bij de totstandkoming van het voorgestelde artikel 7.9, tweede lid, kunnen vervallen, nu daar geen provinciaal orgaan wordt genoemd.

Voorzieningen bij onvoldoende taakvervulling (lid 3). Een grondwettelijk voorschrift met betrekking tot de te treffen voorzieningen ingeval een gemeentebestuur zijn taken grovelijk verwaarloost (thans artikel 153, vierde lid, van de Grondwet) heeft ook in het kader van de thans voorgestelde grondwetsbepalingen betreffende provincies en gemeenten naar onze mening zin. De mogelijkheid moet blijven bestaan om in ernstige situaties zo nodig met doorbreking van het bepaalde in de artikelen 7.3 en 7.5 in het bestuur te voorzien. Anders dan de staatscommissie heeft voorgesteld, zal de desbetreffende grondwetsbepaling niet alleen moeten zien op gemeentebesturen, doch ook op de besturen van provincies. Ook al kan met de staatscommissie worden ingestemd, dat het vertrouwen in de provinciale besturen steeds een belangrijk element in de Nederlandse staatsinrichting is

¹² Vgl. H.R. 7 januari 1970, A.R.B. 1970, blz. 130 en *Ars Aequi* 1970, blz. 388.

geweest, wij achten het vanuit een oogpunt van systematiek en in het licht van de komende transformatie van de provincies tot lichamen die een aantal taken van de gemeenten overnemen juister dienaangaande een uniforme regeling voor provincies en gemeenten in de Grondwet op te nemen. Ook de bepaling uit de huidige Grondwet, welke de wetgever bevoegdheid geeft voorzieningen te treffen voor het geval, dat een gemeentebestuur in gebreke blijft ter zake van zijn medebewindstaken (artikel 153, vijfde lid) dient gehandhaafd te blijven en uitgebreid te worden tot provincies. De hier bedoelde bevoegdheden van de gewone wetgever vloeien niet vanzelfsprekend voort uit de hem opgedragen taak tot regeling van het toezicht in het algemeen op de besturen van provincies en gemeenten. In de situatie waarop het bestaande artikel 153, vierde lid, van de Grondwet, doelt, kunnen de normale, in de Grondwet genoemde bestuursorganen terzijde worden gesteld, ook al behoudt de gemeenteraad formeel zijn status als zodanig ingeval bijvoorbeeld een regeringscommissaris 's raads bevoegdheden zou uitoefenen. Toezicht daarentegen veronderstelt het blijven functioneren van de «normale» organen.

Ten aanzien van het ingrijpen van hogerhand bij het te kort schieten van de provinciale en gemeentelijke besturen in hun taak van medebewind is deze tegenstelling weliswaar niet zo scherp (de gewone grondwettelijke organen behouden hun bevoegdheden; er is sprake van partieel ingrijpen), toch kan ook hier onzekerheid ontstaan omtrent de bevoegdheden van de wetgever indien een nadere grondwettelijke attributie zou ontbreken. Met het oog hierop moeten de onderwerpelijke bevoegdheden van de wetgever constitutioneel buiten twijfel worden gesteld.

De onderscheiding tussen het vierde en het vijfde lid van artikel 153 der bestaande Grondwet is overgenomen in artikel 7.9, derde lid. Ter wille van een duidelijker opbouw van het artikel zijn, anders dan de staatscommissie deed, de beide gevallen in één lid bijeengebracht.

Belastingen; financiële verhouding (lid 4). Ten aanzien van de provinciale en de gemeentelijke belastingen bepaalt de Grondwet thans, dat de desbetreffende besluiten koninklijke goedkeuring behoeven, dat zij de doorvoer, de uitvoer naar en de invoer uit andere provincies en gemeenten niet mogen belemmeren en dat de wet ten aanzien van deze belastingen algemene regels geeft (artikelen 145 en 156). Uit onze zienswijze met betrekking tot een opdracht aan de wetgever tot regeling van het toezicht in de Grondwet vloeit voort, dat wij niet voorstellen eerstgenoemde bepaling over te nemen. Het tweede voorschrift kan wegens zijn verouderde inhoud zonder bezwaar gemist worden. Dat de provinciale en gemeentelijke belastingen voorwerp van regeling door de wetgever zijn, achten wij evenwel van zodanig belang, dat hieromtrent in artikel 7.9 een bepaling is opgenomen. In plaats van het geven van algemene regels wordt echter in dit voorstel aan de wetgever opgedragen te bepalen, welke belastingen kunnen worden geheven. Dit houdt in dat met betrekking tot de aanwijzing van mogelijkheden van belastingheffing geen delegatie kan plaatsvinden. Alleen de formele wetgever heeft zeggenschap over de bevoegdheid tot belastingheffing. Daarnaast onderstreept de bepaling nog eens, dat de aan de provincies en gemeenten gelaten bevoegdheid tot wetgeving en bestuur niet de vrijheid inhoudt om naar eigen goedvinden belastingen op te leggen. Het vorenstaande bevat een grotere waarborg voor de burger dan die welke thans gelegen is in de bovenbedoelde bepalingen van de bestaande Grondwet, volgens welke de wet algemene regels moet geven ten aanzien van de provinciale en de gemeentelijke belastingen. Intussen zou onder de herziene Grondwet de wetgever evenzeer als thans de mogelijkheid hebben regels te stellen omtrent bijvoorbeeld de tariefstelling met betrekking tot provinciale en gemeentelijke belastingen. Deze bevoegdheid vloeit voort uit het eerste lid van artikel 7.9, hetwelk onder meer bepaalt dat de wet de bevoegdheid van de provincie- en gemeentebesturen regelt. Daarbij is delegatie, gelet op de term «de wet regelt», mogelijk, zodat ook te dien aanzien de bestaande situatie ongewijzigd blijft.

Het belang van de belastingheffing mag intussen niet uit het oog doen verliezen, dat deze slechts voor een relatief gering deel bijdraagt tot de financiële middelen van gemeenten en provincies. Het grootste deel van hun inkomsten ontleen zij aan hun financiële verhouding tot het rijk.

Wij achten het daarom juist aan de bepaling betreffende de belastingen toe te voegen, dat de financiële verhouding tussen het rijk enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds een wettelijke basis moet hebben. Bij deze regeling zal delegatie onmisbaar zijn.

Opgemerkt wordt, dat in artikel 7.9, vierde lid, onder het begrip «financiële verhouding rijk-provincies/gemeenten» primair vallen de uitkeringen aan provincies en gemeenten uit het Provinciefonds respectievelijk het Gemeentefonds. De wettelijke grondslag voor deze uitkeringen is gelegen in de Provinciewet (hoofdstuk XV) en in de Financiële-Verhoudingswet 1960. Voorts ziet de bepaling op doeluitkeringen, speciaal aan provincies of gemeenten, met een permanent karakter (subsidieregelingen), die niet op genoemde wetten zijn gebaseerd. Voor zover dergelijke doeluitkeringen niet anderszins op een wettelijke basis berusten, zou hierin ingevolge artikel 7.9, vierde lid, alsnog door een wettelijke regeling voorzien moeten worden. Daarbij kan zowel worden gedacht aan specifieke wettelijke bepalingen als aan een wettelijke basisbepaling van meer algemene aard in de algemene wet betreffende de financiële verhouding, waarbij in beide gevallen delegatie mogelijk is. Daarentegen zullen incidentele uitkeringen, bijvoorbeeld subsidies in een bepaald werk, niet onder de werking van de voorgestelde grondwetsbepaling vallen.

Artikel III

In de herzieningsvoorstellen betreffende de Staten-Generaal zal door de opnemng van een additioneel artikel worden voorkomen dat de verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht een feit zou worden, voordat de beoogde verlaging van de meerderjarigheidsleeftijd tot 18 jaar is gerealiseerd. Het voorgestelde artikel A 7.6 heeft een overeenkomstige strekking.

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

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