

Zitting 1976–1977

13 990

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

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 januari 1977

Inhoudsopgaaf	Bladz.
Algemeen	2
Inleiding	2
De betekenis van territoriale decentralisatie	3
Het verband met de reorganisatie van het binnenlands bestuur	6
De regeling van delegatie	7
Artikelen	9
Artikel 7.1, tweede lid (grenzen van provincies en gemeenten)	9
Artikel 7.2, eerste lid (eigen bevoegdheid provinciale en gemeentebesturen)	10
Artikel 7.2, tweede lid	13
Medebewind	13
Binnengemeentelijke decentralisatie	14
Artikel 7.3, eerste lid (staten en raad)	15
Artikel 7.3, tweede lid (gedeputeerden en wethouders)	16
Artikel 7.4 (commissaris van de Koning)	17
Artikel 7.5 (verordeningsbevoegdheid)	19
Artikel 7.6, eerste lid (actief en passief kiesrecht)	21
Artikel 7.6, vierde lid (zittingsduur)	22
Artikel 7.6, vijfde lid (beletselen voor het lidmaatschap)	22
Artikel 7.6, zesde lid (stemmen zonder last)	23
Artikel 7.8 (benoeming commissaris en burgemeester)	24
Artikel 7.9, tweede lid (toezicht)	25
Artikel 7.9, derde lid (verwaarlozing)	27
Artikel 7.9, vierde lid (financiën)	28

Inleiding

Met genoegen menen wij te mogen vaststellen dat de gedachte om de thans over verschillende hoofdstukken van de Grondwet verspreid liggende bepalingen inzake de lagere openbare lichamen in één hoofdstuk van de herziene Grondwet bijeen te brengen en de systematiek daarvan te versterken met weglating van details die naar tegenwoordig inzicht niet meer in de Grondwet thuis horen door de verschillende fracties onderschreven of althans niet bestreden wordt. Van uitdrukkelijke instemming wordt blijk gegeven door de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., de fractie van de P.v.d.A. en de leden van de G.P.V.-fractie.

De opmerking van de leden van eerstgenoemde fracties dat men bij hergroepering van de bepalingen gemakkelijk over de in het nieuwe grondwets-hoofdstuk in acht te nemen volgorde van de artikelen van mening kan verschillen is ongetwijfeld juist. Bij het kiezen van die volgorde kunnen allerlei gezichtspunten in het geding worden gebracht die vaak tot een verschillende uitkomst leiden, zonder dat men kan zeggen dat een bepaalde volgorde beslist niet acceptabel is of een andere de enig juiste. Wij hebben ons, wat de bepalingen inzake provincies en gemeenten betreft, aangesloten bij de opzet die door de staatscommissie is voorgesteld, met dien verstande dat wij het juist achten het artikel dat op de opheffing en instelling van deze lichamen en op de wijziging van hun gebiedsgrenzen betrekking heeft in het hoofdstuk voorop te doen gaan.

In het voorlopig verslag wordt door dezelfde leden de gedachte naar voren gebracht eerst de inrichtingsbepalingen op te nemen en daarna de competentiebepalingen, hetgeen zou resulteren in een plaatsing van de voorgestelde artikelen 7.2, 7.4 en 7.5 na artikel 7.8. Deze volgorde zou naar onze mening het bezwaar hebben dat het voor de markering van de positie van provincies en gemeenten binnen ons staatsrechtelijk bestel zo wezenlijke artikel 7.2 minder geaccentueerd naar voren zou komen. Wij zouden daarom aan de opneming van artikel 7.2 onmiddellijk na de bepaling inzake opheffing en instelling van provincies en gemeenten willen vasthouden. Voor de plaatsing van artikel 7.4 direct na artikel 7.3 bestaan eveneens goede gronden. Zoals uit het nader rapport blijkt, zouden wij niet zo ver willen gaan als de Raad van State, die opneming van de inhoud van artikel 7.4 in artikel 7.3 in overweging geeft. Maar wel achten wij het van belang dat onmiddellijk na artikel 7.3, waarin de commissaris van de Koning als provinciaal orgaan wordt vermeld, in een afzonderlijk artikel naar voren komt dat hij daarnaast ook nog de hoedanigheid heeft van onder het gezag van de Regering ressorterend functionaris. Artikel 7.4 is dan ook meer dan enkel een competentiebepaling. Wat de commissaris op basis van dit artikel verricht, doet hij niet als provinciaal orgaan, maar als rijksorgaan. In de in het voorlopig verslag voorgestelde opzet zou dit minder scherp naar voren komen. Tegen een plaatsing van artikel 7.5 onmiddellijk vóór artikel 7.9 zou op zichzelf geen bezwaar bestaan. Dat de systematiek van de bepalingen daardoor verbeterd zou worden, kan echter moeilijk gezegd worden. Wij hebben er dan ook geen behoefte aan daartoe over te gaan.

Met de algemene karakterisering die de leden van de P.v.d.A.-fractie geven van hetgeen in de Grondwet op het stuk van de openbare lichamen dient te worden geregeld kunnen wij ons goed verenigen. Wij menen dat de voorgestelde bepalingen met de door deze leden genoemde criteria in overeenstemming zijn.

De wetsontwerpen tot herziening van de grondwettelijke bepalingen inzake de Staten-Generaal hebben de Staten-Generaal inmiddels bereikt. Wetsontwerp 14 223, dat meer in het bijzonder de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede en de Eerste Kamer betreft, en de daarbij gevoegde memorie van toelichting vormen de achtergrond waartegen de in het onderhavige ontwerp voorgestelde kiesrechtelijke bepalingen beoordeeld dienen te

worden. Het als gevolg van het nog ontbreken van deze stukken door leden van de V.V.D.-fractie ondervonden nadeel is hiermee opgeheven. Deze leden betrokken in hun opmerkingen over het verband met nog niet aan de Staten-Generaal aangeboden herzieningsontwerpen ook het gebruik in dit ontwerp van de termen «Regering» en «Koninklijk besluit». Zoals in de nadere rapporten inzake de herzieningsontwerpen betreffende de Staten-Generaal is opgemerkt, zal op het gebruik van deze termen in de herziene Grondwet in meer algemene zin worden ingegaan in de memorie van toelichting bij het herzieningsontwerp inzake de procedurebepalingen voor de wetgeving. Wij hebben er echter reeds blijk van gegeven in de herzieningsvoorstellen op dit punt de door de staatscommissie gedane voorstellen te willen volgen. Wat bovengenoemde termen aangaat, betekent dit dat waar in de Grondwet sprake is van benoeming of beslissing door de Koning de term «Koninklijk besluit» zal worden gebezigd en dat – zoals de huidige Grondwet dit ook op sommige plaatsen doet – in enkele artikelen, waar dit aangewezen lijkt, het begrip «Regering» wordt gebruikt. Wij menen dat tegen de achtergrond van deze informatie ook op dit punt een beoordeling en behandeling van het onderhavige wetsontwerp mogelijk is.

De leden van de G.P.V.-fractie zijn wij erkentelijk voor hun oordeel dat het wetsontwerp in grote lijnen als een duidelijke verbetering ten opzichte van de geldende bepalingen kan worden beschouwd. Zij signaleren terecht dat het ontwerp in belangrijke mate afwijkt van de opzet van de proeve. De adviezen die naar aanleiding van de proeve zijn uitgebracht hebben ook op dit punt een belangrijke invloed gehad bij de uitwerking van de uiteindelijke voorstellen, eerst door de staatscommissie en vervolgens door de Regering.

De betekenis van territoriale decentralisatie

Bij de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. is de vraag gerezen of de voorgestelde wijzigingen geen wezenlijke inbreuk op het in ons land heersende bestuursstelsel betekenen. Zij denken daarbij met name aan de inhoud van het begrip delegatie, aan de mogelijkheid dat niet meer het gehele grondgebied in provincies en gemeenten zal zijn ingedeeld en aan de schrapping van de provincie uit de grondwetsbepalingen inzake de waterschappen. Het is hier niet de plaats om op elk van deze drie punten uitvoerig in te gaan. De regeling van de delegatie komt verderop in het algemene gedeelte van deze memorie aan de orde. De twee andere punten krijgen uitgebreid aandacht in de memories van antwoord op de voorlopige verslagen inzake de wetsontwerpen 13 992 en 13 993. Wij merken in dit verband op dat op wetsontwerp 13 993 een nota van wijziging is ingediend, die ertoe strekt de provincie alsnog in het waterschapsartikel te vermelden. Mede in het licht van hetgeen wij in de genoemde memories van antwoord naar voren brengen menen wij voluit staande te kunnen houden dat bij de thans gedane voorstellen voorop staat de wens de wezenlijke inhoud van de huidige grondwettelijke bepalingen inzake provincies en gemeenten te behouden. Daarbij dient er echter voor gewaakt te worden dat de herziene Grondwet onnodig belemmeringen zou opwerpen tegen ontwikkelingen die in de toekomst mogelijk wenselijk geacht worden en die naar huidig inzicht niet voor constitutioneel onaanvaardbaar behoeven te worden gehouden. Vanuit dit gezichtspunt hebben wij gemeend de hier bedoelde voorstellen inzake de instelling van territoriale lichamen in plaats van provincies of gemeenten en inzake de waterschappen te moeten doen. Zoals wij nog zullen uiteenzetten, is de veronderstelling dat het begrip delegatie in het ontwerp een veel ruimere inhoud krijgt onjuist. Op dit punt is dan ook van een materiële afwijking van het geldende grondwettelijk stelsel geen sprake.

De aan het woord zijnde leden constateerden dat de redactie van artikel 7.9, vierde lid, niet geheel consequent is in het licht van de elders in het hoofdstuk tot uitdrukking gebrachte gedachte dat bevoegdheden niet toekomen aan de lichamen zelf maar aan de besturen van de lichamen. Dit verschil in formulering is gekozen, omdat het in de praktijk nu eenmaal gebrui-

kelijk is te spreken van belastingheffing door het rijk, door de provincie en door de gemeente. Men zie wat laatstgenoemde lichamen betreft bij voorbeeld artikel 146 van de Provinciewet en artikel 272 van de gemeentewet. Bovendien kon op deze wijze de redactie van het vierde lid beknopt blijven.

Dezelfde leden stelden de vraag of de door ons als tussenvorm tussen autonomie en medebewind aangeduide medewerking aan de uitvoering van rijkssubsidierelaties niet gezien moet worden als een formeel vrijwillig doch om financiële redenen in feite gedwongen optreden. Juist omdat dit zo is, wordt in de memorie van toelichting van een tussenvorm gesproken. Er is een element van vrijwilligheid aan te wijzen: de gemeenten zijn er juridisch niet toe gehouden de in de betreffende regelingen voorziene activiteiten ter hand te nemen. Gaan zij daartoe echter over en aanvaarden zij dan begrijpelijkerwijs de door het Rijk in uitzicht gestelde subsidies, dan zijn zij voor de wijze waarop dit geschiedt aan de in de subsidieregelingen gestelde voorschriften gebonden. Ook in de literatuur wordt voor deze en soortgelijke rechtsfiguren opgemerkt dat zij niet goed in de tweedeling autonomie-medebewind zijn onder te brengen. Intussen behoeft de vraag naar de meest verantwoorde classificatie in deze memorie niet opgelost te worden. Waar het ons om ging – en dat wordt door de vraag in het voorlopig verslag slechts bevestigd – was te adstrueren dat het vanouds bekende onderscheid tussen autonomie en medebewind bezig is te vervagen.

Ten slotte wijdden de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. nog enkele opmerkingen aan het begrip «complementair bestuur». Na hetgeen de tweede ondergetekende daaromtrent in de memorie van toelichting bij de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1977 reeds heeft opgemerkt en in afwachting van de resultaten van de studie die thans ter zake wordt uitgevoerd zouden wij in het kader van dit grondwetsherzieningsontwerp ons van nadere uiteenzettingen over dit belangwekkende verschijnsel willen onthouden en met name ook van een discussie over de – overigens wel tot tegenspraak prikkelende – stelling dat complementair bestuur kan leiden tot een vervaging van de verantwoordelijkheid in het algemeen en van de verantwoordelijkheid der afzonderlijke bestuursniveaus in het bijzonder. Voor deze discussie zal in de toekomst stellig nog gelegenheid bestaan.

De vraag, welke functie het budgetrecht van de gemeenteraad nog heeft, als «complementair bestuur» wordt opgevat op de wijze als in de memorie van toelichting op de begroting van Binnenlandse Zaken 1977 ten aanzien van de dekking van de tekorten van gemeentelijke vervoersbedrijven is geschied, vindt beantwoording in het geheel van voorwaarden waarover de rijksoverheid en de betrokken gemeentebesturen overeenstemming bereikten. Uit die voorwaarden blijkt dat het Rijk slechts bereid is die budgettaire tekorten van het gemeentelijk openbaar vervoer te dekken welke voortvloeien uit de jaarlijks door de Minister van Verkeer en Waterstaat goedgekeurde exploitatiebegrotingen. Daarbinnen en met inachtneming van de jaarlijks door de Minister te geven indicaties omtrent de grenzen van aanvaardbaarheid der tekorten, behouden de gemeentebesturen hun primaire verantwoordelijkheid voor het voorzieningenniveau.

Het ligt niet in onze bedoeling met het onderhavige wetsontwerp de betekenis van de provincies en de gemeenten ter discussie te stellen. Die betekenis is onomstreden. Ook de ingrijpende reorganisatie van het binnenlands bestuur, die de Regering voor ogen staat, wil daaraan geen afbreuk doen. Zeker is dat ook niet het geval met het thans voorgedragen grondwetsherzieningsontwerp, waarin het behoud van wat in het bestaande grondwettelijke stelsel voor de openbare lichamen wezenlijk is centraal staat. Daarom hebben wij bewust afgezien van wat de leden van de P.v.d.A.-fractie omschrijven als een *meer diepgravende toelichting aangaande het wezenskenmerk van provincies en gemeenten*. Tot op zekere hoogte zal dit aspect aan de orde kunnen komen bij de behandeling van de reorganisatievoorstellen omdat deze een ingrijpende herverdeling van taken tussen Rijk, provincies en gemeenten beogen. In het kader van dit herzieningsontwerp is dat niet nodig.

De genoemde leden zien in de omschrijving die in de memorie van toelichting gegeven wordt van het begrip autonomie het belangrijkste kenmerk van provincies en gemeenten. Daarmee zijn wij het eens. Niet echter met de opmerking dat de memorie van toelichting op dit punt tegenstrijdig is. De begrippen autonomie en medebewind mogen wat rechtsgevolg en onderlinge begrenzing betreft in die zin aan vervaging onderhevig zijn dat een scherp tegenstelling niet meer valt te maken, niettemin blijft gelden dat men bij provincies en gemeenten twee verschillende wijzen van functioneren kan onderscheiden, die beide de positie van deze lichamen voor een belangrijk deel bepalen: het werkzaam zijn krachtens de eigen, in beginsel ongelimiteerde, bevoegdheid tot regeling en bestuur, en het werkzaam zijn ter vervulling van in hogere regelingen – soms gedetailleerd, soms minder gedetailleerd – specifiek omschreven taken. In de memorie van toelichting nu is bedoeld te zeggen dat wij de gedachte aan een scherp onderscheid tussen autonomie en medebewind moeten laten varen, maar dat een met deze begrippen corresponderende tweeledige omschrijving van de werkzaamheid van de provincies en de gemeenten noodzakelijk blijft om de positie van deze lichamen in de Grondwet op adequate wijze in haar wezen te kunnen vastleggen.

Voor zover van de zijde van de C.P.N.-fractie in het voorlopig verslag verwezen wordt naar hun opmerkingen in het voorlopig verslag over de wetsontwerpen inzake de grondrechten, waarin zij de noodzaak om tot wijziging van de Grondwet over te gaan ontkenden, menen wij ons van een herhaalde beantwoording daarvan in deze memorie te kunnen onthouden.

Ten onrechte neemt deze fractie aan dat één van de belangrijkste doelstellingen van het ontwerp is de in voorbereiding zijnde reorganisatie van het binnenlands bestuur een grondwettelijke grondslag te geven. Die reorganisatie behoeft als zodanig geen andere basis dan de huidige Grondwet reeds biedt. Een herziening van de bepalingen inzake provincies en gemeenten wordt voorgesteld, omdat in het kader van de algemene herziening van de Grondwet ook deze bepalingen uiteraard onder ogen dienen te worden gezien. Zoals bij de andere gedeelten van de herziening wordt ook hier gestreefd naar een grotere systematisering, naar schrapping van overbodige bepalingen en naar een zekere deconstitutionalisering. Op een aantal punten worden de wetgever wat ruimere mogelijkheden geboden en van die mogelijkheden zal hij ook bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur gebruik kunnen maken. Een nauwer verband met die reorganisatie is er niet.

De aan het woord zijnde leden menen dat de voorgestelde wijzigingen zullen leiden tot een versterking van de positie van de rijksoverheid en de benoemde organen ten koste van de vertegenwoordigende organen en tot een uitholling van de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente en de provincie tegenover de bevolking. Uit hun verdere opmerkingen leiden wij af dat zij al dit kwaad in het bijzonder duchten van hetgeen de voorstellen inhouden op het stuk van de binnengemeentelijke decentralisatie en van de instelling van openbare lichamen in plaats van provincies of gemeenten. Op het eerste punt zullen wij nader ingaan, wanneer wij in deze memorie toe zijn aan de opmerkingen inzake artikel 7.2, tweede lid. Voor het tweede punt verwijzen wij naar de memorie van antwoord inzake wetsontwerp 13 992. Wij volstaan op deze plaats met op te merken dat de ingediende voorstellen in geen enkel opzicht het stigma van centralisatie en bureaucratisering verdienen.

Hetgeen dezelfde leden vervolgens naar voren brengen ter adstructie van de belangrijke plaats die de gemeenten innemen, kunnen wij geheel onderschrijven. Het daaraan verbonden verwijt dat wij ten onrechte verzuimd hebben de autonomie van de gemeente en de provincie grondwettelijk met waarborgen te omkleeden wijzen wij echter af. In het wetsontwerp is de autonomie evenzeer verzekerd als thans in de Grondwet het geval is en worden – zoals door de leden van de G.P.V.-fractie terecht wordt opgemerkt – de eigen taken en bevoegdheden van provincies en gemeenten uitdrukkelijk erkend. Artikel 7.2, eerste lid, biedt niet minder waarborgen dan thans de artikelen 143, eerste lid, en 153, eerste lid. Daarbij valt in het oog te houden dat grond-

wettelijke bescherming van de eigen positie van provincie en gemeente nooit heeft ingehouden en ook niet kan inhouden dat er aan deze lichamen een eigen bestuurlijk terrein verzekerd is, waarbinnen de wetgever niet regelend mag optreden. Die bescherming betekent wel dat wanneer de wetgever zich op een terrein wil begeven waar tot dusver alleen de lagere overheden bestuurlijk werkzaam waren, de wetgever zich er terdege rekenschap van moet geven dat voor een goede belangenbehartiging zijn bemoeienis noodzakelijk is. Die waarborg is er nu en zal ook onder de voorgestelde grondwetsbepalingen behouden blijven. Daaraan doen onze opmerkingen over het vervagen van het onderscheid tussen autonomie en medebewind ook niet af. Die vervaging is niet een mede door deze grondwetsherziening na te streven beleidsdoelstelling, zoals de aan het woord zijnde leden welhaast schijnen te menen. Zij vloeit voort uit de toenemende vervlechting van het bestuurlijk optreden van Rijk, provincie en gemeente. Juist omdat het onderscheid in het voorgestelde artikel 7.2 nog een duidelijke functie behoudt, leek het ons goed in de memorie van toelichting ook op de reeds lang onderkende relatieve betekenis daarvan te wijzen.

Ten slotte noemen de leden van de C.P.N.-fractie het nog een verschraling van de inhoud van de Grondwet dat in de voorstellen de gemeenten en de provincies «op één hoop zijn gegooid». Wij begrijpen dat met deze plastische aanduiding bedoeld wordt op het combineren van de artikelen die op provincies en gemeenten betrekking hebben tot bepalingen die beide lichamen tegelijk betreffen. De bepalingen inzake provincies en gemeenten zijn thans voor een belangrijk deel gelijklopend, terwijl zij voor een ander deel verschillen vertonen die geen goede zin meer hebben. Wat ligt bij een meer systematische en strakkere opzet van de herziene Grondwet dan meer voor de hand dan het in één artikel noemen van provincie en gemeente waar voor verschil in regeling geen aanleiding is? Met verschraling heeft dit niets van doen. Een uniform grondwettelijk regime, zoals dat nu in hoofdzaak ook al bestaat, sluit in het geheel niet uit dat er wat betreft taken en feitelijk functieneren tussen provincies en gemeenten grote verschillen zijn.

Het verband met de reorganisatie van het binnenlands bestuur

Verscheidene fracties blijken zich te hebben gestoten aan enkele passages in de memorie van toelichting waarin melding wordt gemaakt van de zienswijze van de Regering met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Met name richt zich de kritiek tegen passages waarin uit het oog zou schijnen te zijn verloren dat de plannen van de Regering ook nog de instemming van de Staten-Generaal behoeven, voordat zij kracht van wet kunnen verkrijgen. Het behoeft geen betoog dat wij ons er goed van bewust zijn dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur alleen het resultaat kan zijn van het gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal. Wij gaan er ook geenszins bij voorbaat van uit dat de door de Regering in te dienen voorstellen ongewijzigd het Staatsblad zullen bereiken. Wel menen wij echter, kennis genomen hebbend van al wat tot dusver binnen en buiten het parlement over dit onderwerp is gezegd, als uitgangspunt te mogen kiezen dat in beide kamers der Staten-Generaal een meerderheid gevonden kan worden voor een herstructurering van het binnenlands bestuur, door middel van taakverschuivingen tussen rijk, provincie en gemeente, gepaard gaande met een daarbij passende herziening van de provinciale en gemeentelijke in-deling.

In de passage onderaan bladzijde 6 en bovenaan bladzijde 7 van de memorie van toelichting maken wij heel in het kort melding van wat naar onze mening ten aanzien van de bestuurlijke organisatie zou dienen te gebeuren. Men mag uit die passage evenwel niet afleiden, zoals de leden behorende tot de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. doen, dat wij de daar genoemde veranderingen als vaststaand aannemen. De bedoeling van dit gedeelte van de memorie van toelichting wordt eveneens miskend, wanneer men daaruit de conclusie trekt dat de inhoud van de voorstellen tot reorgani-

satie van het binnenlands bestuur strekt tot motivering van de voorgestelde wijziging van de Grondwet. Zoals al eerder in de memorie naar voren kwam, staat zowel de motivering als de strekking van dit herzieningsvoorstel los van de beoogde herstructurering van het binnenlands bestuur. *Waarom is het dan nodig, zo vragen de leden van de S.G.P.-fractie, die herstructurering expliciet mede in de overwegingen te betrekken?* In de eerste plaats omdat het nuttig leek erop te wijzen dat de reorganisatieplannen van de Regering zowel onder de huidige Grondwet als onder het voorgestelde grondwettelijke regime – dat immers beoogt het nu geldende in wezen te continueren – gestalte kunnen krijgen. Wij constateren dat, althans wat de huidige grondwetsbepalingen betreft, de leden van de G.P.V.-fractie het hiermee niet eens zijn. Wij menen daarover nu niet in discussie te moeten treden. Het debat over de grondwettigheid van de reorganisatievoorstellen kan eerst goed plaatsvinden, wanneer die voorstellen door de Kamer worden behandeld.

In de tweede plaats is het duidelijk dat bij de behandeling van de reorganisatievoorstellen uitgebreid aandacht zal worden besteed aan de positie van de provincie en de gemeente onderling en ten opzichte van het Rijk. Dat is ook noodzakelijk, omdat die voorstellen belangrijke wijzigingen in de onderlinge posities zullen inhouden. Bij de grondwetsherziening zijn deze wijzigingen niet in het geding. Noch de huidige Grondwet, noch het herzieningsvoorstel kent bepalingen met betrekking tot de onderlinge taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente. Daarom behoeft, zoals wij hierboven reed opmerken, in het kader van dit wetsontwerp geen fundamentele discussie over de positie van de provincie en de gemeente te worden gehouden en wordt in de memorie van toelichting op dit punt verwezen naar de toelichting op de reorganisatievoorstellen. In dit licht moeten wij het verwijt van de leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie, die de memorie van toelichting als uiterst mager en teleurstellend kwalificeerden, van de hand wijzen.

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. brachten bij hun kritiek nog de argumentatie op blz. 17 van de toelichting ter sprake, waar het forensenkiesrecht wordt afgewezen onder verwijzing naar de beoogde bestuurlijke reorganisatie. Zij menen uit die argumentatie te moeten afleiden dat bij een onveranderde bestuurlijke organisatie de toekenning van kiesrecht aan forensen wél een goede zaak zou worden geacht. Tot die conclusie geeft de aangehaalde passage naar onze mening evenwel geen aanleiding. Onder erkenning van de problematiek die tot de gedachte van het forensenkiesrecht aanleiding heeft gegeven wordt daar betoogd dat de oplossing hiervan beter dan door de toekenning van dubbel kiesrecht verkregen kan worden door maatregelen die in de ruimere problematiek van de bestuurlijke schaalvergroting beogen te voorzien. Dat zodanige maatregelen er moeten komen, wordt algemeen aanvaard. In de memorie van toelichting verwijzen wij begrijpelijkerwijs naar de regeringsplannen met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Maar dat houdt niet in dat de argumentatie alleen zou gelden indien die reorganisatie precies de door ons beoogde inhoud zal hebben.

Wij vertrouwen met het voorgaande de verhouding tussen dit voorstel tot grondwetsherziening en de reorganisatie van het binnenlands bestuur op voldoende wijze nader te hebben toegelicht. Daarbij erkennen wij dat een enkele maal – in het voorlopig verslag wordt gewezen op blz. 21, eerste alinea – de bewoordingen in de memorie van toelichting een te definitieve klank hebben gekregen. Dit doet aan de strekking van de argumentatie echter niet af. Waar het vooral op aankomt is – wij schreven het reeds in het nader rapport – dat de voorgestelde opzet voor de grondwettelijke bepalingen inzake provincies en gemeenten evenzeer past bij een ongewijzigde organisatie van het binnenlands bestuur als bij een reorganisatie.

De regeling van delegatie

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. maakten in aansluiting op hun beschouwingen over de terminologie op het stuk van de de-

legatie in de voorlopige verslagen betreffende de grondrechtenontwerpen naar aanleiding van het onderhavige herzieningsontwerp nog een aantal opmerkingen over de betekenis van deze terminologie met betrekking tot de lagere openbare lichamen. Deze opmerkingen geven ons – overigens onder verwijzing naar hetgeen over de regeling van de delegatie reeds werd opgemerkt in de schriftelijke stukken inzake de wetsontwerpen 13 872, 13 783 en 13 874 en bij de openbare behandeling van deze ontwerpen in de Tweede Kamer – aanleiding het volgende naar voren te brengen.

In de herziene Grondwet zal door systematisering van de terminologie vaststaan, wanneer de wetgever, waar deze in enige grondwettelijke bepaling met een taak belast of een bevoegdheid toegerust wordt, de uitoefening van deze taak of bevoegdheid in wezen zelf zal moeten verrichten, en wanneer de Grondwet hem in beginsel vrijlaat daarbij andere organen in te schakelen.

Hiermee is volledig aangegeven wat de herziene Grondwet op dit punt, ook in relatie tot de lagere openbare lichamen, zal inhouden. Voorts dient benadrukt te worden dat het inzicht in deze materie alleen maar verduisterd wordt, wanneer men zich overgeeft aan beschouwingen over de eigenlijke inhoud van het begrip «delegatie» en daaraan conclusies voor de problematiek tracht te verbinden. Het lijkt daarbij van belang dat dit begrip zijn bestaan dankt aan de publiekrechtelijke literatuur en in de wetgeving zelf niet wordt gebezigd. Wanneer wij spreken over het al of niet bestaan van delegatiemogelijkheid, dan betekent dat niet meer en niet minder dan dat wij in navolging van de staatscommissie met een gemakkelijk te hanteren en begripsmatig ook niet ongeoorloofde benaming het hierboven aangeduide onderscheid in grondwettelijke bevoegdheid voor de wetgever willen aangeven. Delegatiemogelijkheid in de door ons bedoelde zin is dus: de mogelijkheid voor de wetgever om bij datgene wat hij volgens de Grondwet moet of mag doen andere organen in te schakelen. Die andere organen kunnen zijn organen van hetzelfde bestuursniveau (bij voorbeeld Kroon, Minister), maar ook organen van een ander bestuursniveau (bij voorbeeld provincie of gemeente). Die inschakeling kan inhouden dat het andere orgaan ten aanzien van de betreffende materie voor een belangrijk deel of – aanvullend – voor een klein deel regels moet of mag geven, maar eventueel ook dat het in te schakelen orgaan de opdracht of de vrijheid krijgt tot het nemen van concrete maatregelen of wel, in de terminologie van het voorlopig verslag, besluiten met directe werking. Tussen regelgeving en het treffen van concrete maatregelen bestaat, wat dit betreft, geen wezenlijk verschil. Waar het om gaat is of de door het ingeschakelde orgaan te verrichten regelgeving of te treffen concrete maatregelen een wezenlijk onderdeel vormen van de in het grondwetsartikel omschreven taak. Dat zal het geval zijn, wanneer aan de opdracht of bevoegdverklaring van het lagere orgaan verbonden is de vrijheid om de inhoud van de regels of de maatregelen geheel of grotendeels naar eigen inzicht te bepalen. Is die vrijheid er niet, dan is er geen sprake van gedelegeerde bevoegdheid maar alleen van min of meer gebonden uitvoering. Alleen wanneer men op deze wijze een onderscheid maakt, komt het terminologisch verschil tussen grondwetsbepalingen die wel en die geen delegatie mogelijk maken tot zijn recht.

Terugkerend tot de in het voorlopig verslag gemaakte opmerkingen menen wij dat in het licht van het bovenstaande het wetsontwerp en de memorie van toelichting terecht de staatscommissie volgen door in artikel 7.3, eerste lid, de formulering «behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen» te bezigen en ter motivering daarvan te wijzen op de artikelen 20 van de Provinciewet en 49 van de gemeentewet. Die artikelen houden immers een vergaande vrijheid van provinciale staten, respectievelijk de gemeenteraad in om uit te maken of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd. Die vrijheid zou niet kunnen worden gegeven, indien de Grondwet bij voorbeeld zou spreken van bij de wet «te geven» of «te bepalen» uitzonderingen.

De aan het woord zijnde leden verwijzen in dit verband ook naar de toelichting op artikel 7.4, waar melding gemaakt wordt van de mogelijkheid in

het kader van medebewind aan de commissaris van de Koning en de burgemeester aanwijzingen te geven. Voor de onderhavige delegatieproblematiek is deze mogelijkheid alleen relevant, in zoverre het een onderwerp betreft ten aanzien waarvan de Grondwet aan de wetgever een opdracht of bevoegdheid verleent. Is dat het geval en laat de grondwetsbepaling delegatie toe, dan kan inschakeling van de commissaris van de Koning of de burgemeester plaatsvinden en die inschakeling kan eventueel het karakter van het geven van aanwijzingen hebben.

De aan het woord zijnde leden merken vervolgens op dat de formulering «de wet regelt» in de nieuwe opzet niet betekent dat het betreffende onderwerp aan de bevoegdheden van andere organen is onttrokken, terwijl tot op heden deze formulering de autonome bevoegdheid van de lagere overheden uitsloot. Deze zienswijze is niet juist. De vraag of en in hoeverre lagere organen met een autonome regelingsbevoegdheid ten aanzien van een onderwerp, waaromtrent in de Grondwet aan de wetgever een opdracht of bevoegdheid wordt gegeven, autonoom regels mogen stellen, staat los van de vraag of de grondwetsbepaling al dan niet delegatie toelaat. Het antwoord op eerstgenoemde vraag is onder de huidige Grondwet een kwestie van interpretatie en zal dat in het kader van de herziene Grondwet evenzeer zijn. De systematisering van de delegatieterminologie verandert op dit punt niets. Niet elke grondwetsbepaling, die de wetgever tot het verrichten van een bepaalde taak verplicht, behoeft tevens de strekking te hebben de aanvullende autonome regelgeving van de lagere openbare lichamen ten principale uit te sluiten, al zal dit meestal wel het geval zijn. De huidige Grondwet kent slechts in een enkel geval een regelingsopdracht voor de wetgever waarbij het in stand blijven van de autonome regelingsbevoegdheid van lagere lichamen valt aan te nemen. Te denken is aan de opdracht in artikel 209 tot regeling van het armenbestuur. In de herziene Grondwet zullen meer bepalingen gevonden kunnen worden waarin dit het geval is, met name in de artikelen betreffende de sociale grondrechten. Het zullen echter steeds het onderwerp en de aard van de regelingsopdracht zijn die op dit punt in de eerste plaats beslissend zijn, en niet de voor de opdracht gebezigde terminologie. Wat nu de in het voorlopig verslag genoemde voorbeelden betreft, het zal duidelijk zijn dat zowel in het geval van artikel 7.1, tweede lid (de wijziging van gemeentelijke grenzen) als in dat van artikel 7.9, tweede lid (het toezicht op de gemeentebesturen) gelet op onderwerp en strekking van de bepalingen de bevoegdverklaring van de wetgever een exclusief karakter heeft.

Dezelfde leden vragen zich af wat nog het verschil is tussen uitvoering en handelen krachtens delegatie. Wij menen met onze opmerkingen hierboven over de betekenis van de delegatiebevoegdheid voldoende duidelijk de betekenis van de begrippen «delegatie» en «uitvoering» te hebben aangegeven. Op de vraag ten slotte waarom wij de wetgever in zo hoge mate soeverein willen maken moet het antwoord luiden dat met het invoeren van een systematische delegatie-terminologie dit gevolg noch beoogd noch bewerkstelligd wordt. Ook in gevallen waar de Grondwet thans delegatie toelaat is de wetgever, met inachtneming van de beperkingen die eventueel uit het onderwerp, de historie en de strekking van de betreffende grondwetsbepaling voortvloeien, vrij om uit te maken welke andere organen hij zal inschakelen en in welke mate. Het bestaan van die vrijheid zal onder de herziene Grondwet duidelijker zijn. Maar dat betekent op zichzelf niet dat die vrijheid ook groter zal zijn.

Artikelen

Artikel 7.1, tweede lid (grenzen van provincies en gemeenten)

Onder de huidige Grondwet moet niet alleen de vorming of de opheffing van een provincie of gemeente maar ook elke wijziging van het grensverloop bij de wet geschieden. In het ontwerp is voorgesteld om wat het laatste

betreft de wetgever de mogelijkheid te bieden ook aan andere organen zekere bevoegdheden te verlenen. Welke organen dat zouden kunnen zijn, laat de voorgestelde bepaling in het midden. Inderdaad zou de wetgever hiervoor zowel de Kroon als het provinciaal bestuur in aanmerking kunnen doen komen.

De bepaling onderscheidt niet tussen grenswijzigingen die aan de wetgever zijn voorbehouden en grenswijzigingen waarbij dat niet het geval is. Wij menen dat dit onderscheid in de Grondwet ook niet op bevredigende wijze te maken zou zijn. Wij achten het echter voor de hand liggend – en dat hebben wij in de memorie van toelichting tot uitdrukking willen brengen – dat de wetgever, zo hij van de geboden delegatiemogelijkheid gebruik zal maken, wèl tot een zodanig onderscheid zal komen. Wij menen ook dat dit in een wettelijke regeling zeer wel mogelijk is. Denkbaar zou bij voorbeeld zijn dat de wet het tot stand brengen van grenscorrecties van ondergeschikte betekenis delegeert en daarbij bepaalt dat als zodanig zijn aan te merken grenswijzigingen waarbij minder dan een bepaald aantal inwoners en hectaren grondgebied naar een andere gemeente overgaan. In de praktijk blijken dergelijke grenscorrecties waarbij inschakeling van de formele wetgever geen goede zin heeft, regelmatig wenselijk te zijn. Overigens kan het niet de bedoeling zijn nu uitputtend na te gaan in welke gevallen gebruikmaking van de delegatiemogelijkheid aangewezen zal zijn. Dit moet aan de wetgever worden overgelaten. Deze zal ook kunnen bezien, in hoeverre overeenstemming over een grenswijzigingsplan tussen de betrokken gemeenteraden een factor kan zijn bij toekenning van grenswijzigingsbevoegdheid aan andere organen dan de wetgever. De staatscommissie vermeldde dit element in haar rapport doch stelde ook niet de opneming ervan in het artikel voor.

Toepassing ten aanzien van grenswijzigingen van de procedure inzake stilzwijgende goedkeuring van internationale overeenkomsten, zoals door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. als mogelijkheid wordt genoemd, lijkt ons niet wenselijk. Voor gebruikmaking van deze bijzondere figuur bestaat bij internationale overeenkomsten reden omdat men daar betrekkelijk vaak te maken heeft met overeenkomsten waarbij in het concrete geval geen aanleiding voor actieve bemoeienis van de Staten-Generaal bestaat, terwijl het anderzijds te ver zou gaan om de betreffende categorie van overeenkomsten geheel buiten het goedkeuringsvereeiste te houden. Bij grenswijzigingen achten wij, zoals gezegd, een bevredigende afbakening van gevallen waarin de tussenkomst van de wetgever niet nodig is wèl mogelijk. Wij zien mitsdien geen goede grond de uitzonderlijke figuur van de stilzwijgende goedkeuring tot dit terrein van wetgeving uit te breiden. Overigens laat de voorgestelde bepaling toe dat de wetgever bij delegatie desgewenst in de wet enige constructie opneemt ter versterking van de controle van de Staten-Generaal. Men denke bij voorbeeld aan de ook elders in de wetgeving bekende figuur dat een algemene maatregel van bestuur niet eerder in werking kan treden dan twee maanden na de dagtekening van het Staatsblad waarin hij is geplaatst.

Wij geven er de voorkeur aan artikel 7.10 inzake de mogelijkheid van instelling van andere territoriale lichamen in plaats van provincies of gemeenten na artikel 7.9 te plaatsen en niet, zoals in de P.P.R.-fractie naar voren kwam, na artikel 7.1. Artikel 7.10 heeft het karakter van een bijzondere mogelijkheid voor de wetgever om, wanneer daarvoor aanleiding is, het normale patroon van de territoriale decentralisatie te doorbreken. Het komt ons juist voor dat deze mogelijkheid pas in de Grondwet wordt genoemd, nadat eerst het voor dit normale patroon geldende grondwettelijke regime is gegeven. Bovendien wordt bij de voorgestelde opzet vermeden dat zou moeten worden verwezen naar later volgende artikelen, iets wat uit wetstechnisch oogpunt in het algemeen geen aanbeveling verdient.

Artikel 7.2, eerste lid (eigen bevoegdheid provinciale en gemeentebesturen)

Op het eerste onder dit opschrift door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. in het voorlopig verslag aan de orde gestelde punt zal in het vervolg van deze memorie bij het onderwerp binnengemeentelijke decentralisatie worden ingegaan.

Dezelfde leden vragen een nadere toelichting op de passage in de memorie van toelichting waar gezegd wordt dat de uitoefening van de bevoegdheid tot regeling en bestuur van provincies en gemeenten verband moet houden met de eigen provincie c.q. gemeente. Wij merken daartoe het volgende op. Provincies en gemeenten zijn gebiedscorporaties. Dit brengt mee dat de rechtsmacht van hun besturen in beginsel beperkt is tot het gebied binnen hun territoriale grenzen. Een absolute beperking is dit echter niet. In de memorie van toelichting is reeds gewezen op de in artikel 278 van de gemeentewet besloten liggende mogelijkheid van belastingheffing buiten het grondgebied van de gemeente. Het komt ook voor dat gemeenten grondgebied in eigendom hebben dat buiten de gemeentegrenzen ligt. Nog een ander voorbeeld; gemeenten verlenen soms financiële bijdragen aan instellingen die buiten hun grondgebied werkzaam zijn, eventueel zelfs aan gemeenten in het buitenland, bij voorbeeld in geval van een natuurramp. Al deze voorbeelden tonen aan dat het niet juist zou zijn de bevoegdheid tot regeling en bestuur in de Grondwet met zoveel woorden toe te spitsen op het provinciaal of gemeentelijk gebied. Weglating van de in het artikel van de staatscommissie voorkomende woorden «met betrekking tot haar gebied» betekent echter niet dat er afgezien van hogere regelingen voor de activiteiten van provincies en gemeenten geen enkele beperking zou bestaan. Er is een vanzelfsprekende beperking gelegen in het feit dat zij functioneren binnen een bepaald territoir, namelijk de beperking dat er altijd een relatie moet zijn tussen de activiteit en de provinciale of lokale gemeenschap. Wij erkennen dat dit een vaag criterium is. Een exactere aanduiding is echter niet mogelijk, omdat men anders licht beperkingen zou aanbrengen die in werkelijkheid niet bestaan en dus toch niet als normatief kunnen worden aangemerkt. Ook thans kent de Grondwet in de bepalingen die de provinciale en gemeentelijke taak aanduiden geen uitdrukkelijke verwijzing naar het gebied. Uit het voorgaande volgt dat op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe de rechter en de Kroon zullen oordelen ten aanzien van de verbindendheid van extra-territoriaal werkende voorschriften geen algemeen geldend antwoord valt te geven. Hun oordeel zal ervan afhangen of aan het voorschrift een zodanige relatie van de provincie of de gemeente met hetgeen zich buiten haar grondgebied voordoet ten grondslag ligt, dat de bevoegdheid tot het geven van dat voorschrift aanwezig geacht kan worden. Zo zal er bij voorbeeld geen reden zijn een exploitatieverordening voor een buiten het grondgebied van de gemeente liggend doch aan de gemeente toebehorend industrieterrein onverbindend te achten. Daarentegen zal de gemeente die dit industrieterrein in eigendom heeft daar niet haar algemene politieverordening tot gelding kunnen brengen.

Zowel bij de Pv.d.A.-fractie als bij de C.P.N.-fractie blijkt het gevoelen te bestaan dat het weglaten van de thans in de artikelen 143 en 153 voorkomende begrippen «huishouding» en «belang»; van provincie en gemeente de deur openzet voor ongewenste inbreuken van de centrale overheid op de zelfstandige positie van deze lichamen. Wij menen dat in deze gedachten-gang de betekenis van deze begrippen niet juist wordt gezien. Wanneer de Grondwet spreekt van het overlaten van de regeling aan het bestuur van de provinciale respectievelijk gemeentelijke huishouding, dan mag dat niet worden opgevat als zou er voor provincie en gemeente een afzonderlijk, weliswaar door hoger gezag in te perken, maar toch altijd duidelijk van andere openbare lichamen te onderscheiden terrein van werkzaamheden te onderscheiden zijn. Deze gedachte is al sinds lang onhoudbaar gebleken. Er wordt niet in de Grondwet een met het begrip «huishouding» aangeduide kring van werkzaamheden voor de provincie of de gemeente gereserveerd en men kan dus ook niet dat begrip als de kern beschouwen van een rechtsnorm die voor provincies en gemeenten een waarborg inhoudt tegen onge-rechtvaardigde inbreuken op hun positie. Ook aan de omschrijving van de verordenende bevoegdheid van de staten en de raad, waarin het provinciaal c.q. gemeentelijk belang wordt vermeld, kan het bestaan van die norm niet worden opgehangen. Het zou in strijd met de realiteit zijn, indien men in de-

ze bepalingen een monopolie of primaat van de gemeentelijke wetgever op het stuk van regelgeving ten aanzien van de ingezetenen zou lezen.

Het voorgaande betekent intussen niet dat wij van oordeel zijn dat de Grondwet aan een aantasting van de positie van de provincie en de gemeente geen strobreed in de weg zou leggen. Het feit dat de provincies en de gemeenten in de Grondwet naast het Rijk als volgens democratische beginselen ingerichte lichamen van algemeen bestuur een plaats hebben en dat hun uitdrukkelijk een algemene, in beginsel onbeperkte, bevoegdheid tot regeling en bestuur wordt *overgelaten*, ligt de norm besloten dat bij elke inbreuk van hoger gezag op de zelfwerkzaamheid van deze lichamen op dit gezag de volle bewijslast van de gerechtvaardigdheid van deze inbreuk rust. Men mag deze norm ongetwijfeld een rechtsnorm noemen, ook al is het een norm die in ons bestel niet door een rechterlijk orgaan maar door de politieke organen gehandhaafd moet worden. Wij zijn van mening dat een nadere omschrijving of verdere uitwerking van deze norm in de Grondwet niet nodig en ook niet goed mogelijk is. Met name zien wij geen perspectief in een betere omschrijving van het wezenskenmerk van provincies en gemeenten, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie beogen. Het geven van een zodanige omschrijving is niet de taak van de grondwetgever. Wat wel van hem verlangd kan worden is dat de door hem vast te stellen voorschriften en bepalingen aan deze wezenskenmerken recht doen. Dat is met de voorgestelde bepalingen het geval.

Nu zal men, ondanks dit alles, nog kunnen zeggen dat er weinig bezwaar tegen bestaat het begrip «huishouding» als fixatiepunt voor de provinciale en gemeentelijke activiteit in de Grondwet te handhaven onder het motto «baat het niet, het schaadt ook niet». Dit is echter niet juist. Zoals in de memorie van toelichting reeds werd opgemerkt heeft de grondwettelijke vastlegging van dit begrip wel degelijk een schadelijke kant. Zij kan ertoe leiden dat men, door aan het begrip een beperkte uitleg te geven, ten onrechte met een beroep op de Grondwet aan de provincie of de gemeente het recht ontzegt bepaalde taken op zich te nemen. Het begrip krijgt dan een negatieve lading en vormt dan eerder een bedreiging voor de vrijheid van deze openbare lichamen dan een ondersteuning daarvan. Ook de leden van de P.P.R.-fractie hebben op dit aspect gewezen.

Het zal duidelijk zijn dat wij de zienswijze van de C.P.N.-fractie, als zouden in de voorgestelde formulering de gemeenteraad en provinciale staten als verlengstuk van de rijksoverheid gezien kunnen worden volstrekt afwijzen. Ook begrijpen wij niet hoe men deze gedachte zou kunnen beluisteren in de opmerking in de memorie van toelichting inzake de samenhang van de overheidstaken. De erkenning van de zelfstandige positie van provincies en gemeenten kan toch niet de ogen doen sluiten voor en is ook niet strijdig met de realiteit dat Rijk, provincie en gemeente niet geïsoleerd werkzaam zijn, maar dat zij in tegendeel bij de vervulling van hun taak in toenemende mate met elkaar in aanraking komen.

De opmerking van dezelfde leden inzake het overlaten van de regelingsbevoegdheid in de voorgestelde redactie aan de besturen in plaats van aan provinciale staten en de raad hangt samen met hetgeen zij bij artikel 7.5 naar voren brengen en zal in dat verband beantwoord worden. Hier merken wij op dat in de voorgestelde opzet artikel 7.2 het artikel is dat de positie van de provincie en de gemeente tegenover de andere openbare lichamen markeert en niet meer tevens, zoals de huidige artikelen 143, eerste lid, en 153, eerste lid, de interne competentieverdeling betreft. Met het begrip «besturen» wordt dus bewust in het midden gelaten welke organen welke bevoegdheden tot regeling en bestuur bezitten. Op dit punt geeft artikel 7.5 een voorschrift.

De leden van de G.P.V.-fractie hebben gelijk met hun constatering dat in artikel 7.2 het begrip «bestuur» in tweeërlei betekenis wordt gebezigd, namelijk als functie en als orgaan. Wij zien daartegen geen bezwaar, omdat dit tweeledige gebruik in geen enkel opzicht verwarring kan veroorzaken. Ook in de huidige grondwetsbepalingen komen deze betekenissen naast elkaar

voor. Men vergelijkte bij voorbeeld het eerste en vierde lid van artikel 153 met het derde en vijfde lid. Dit heeft nooit moeilijkheden opgeleverd. Dat artikel 7.3, tweede lid, nog een derde betekenis introduceert, menen wij te moeten ontkennen. Niet alleen daar maar ook in de andere artikelen waar het begrip «bestuur» als orgaanaanduiding wordt gebezigd, wordt daarmee bedoeld op de collectiviteit van de provinciale respectievelijk gemeentelijke organen. Wij zouden het ook geen verbetering vinden, indien «besturen» in artikel 7.2 zou worden vervangen door «organen». Dit zou naar onze mening aan de strekking van het artikel minder pregnant uitdrukking geven.

Artikel 7.2, tweede lid

Medebewind

De tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. behorende leden werpen de vraag op of de vordering van medebewind volgens het voorgestelde artikel noodzakelijkerwijs moet geschieden door een algemeen werkend voorschrift. Wij nemen aan dat met dit laatste bedoeld wordt: een in beginsel voor alle gemeenten en voor een onbepaald aantal gevallen geldend voorschrift. Het antwoord op deze vraag moet zijn dat de genoemde voorwaarde niet in artikel 7.2, tweede lid, besloten ligt, maar dat de huidige Grondwet deze eis evenmin stelt. Medewerking kan thans worden gevorderd door een wet, een algemene maatregel van bestuur en, indien het gemeenten betreft, een provinciale verordening. Deze rechtsvormen worden meestal gebezigd voor het stellen van algemeen werkende regels en als zij van provincies en gemeenten medewerking vorderen, zal zulks doorgaans ook een algemeen karakter hebben. Dit behoeft echter niet altijd het geval te zijn. Zo sluiten de artikelen 144 en 153, derde lid, geenszins uit dat bij een wet in formele zin die niet tevens een wet in materiële zin is de medewerking wordt gevorderd van een bepaalde gemeente of provincie. In grenswijzigingswetten kan dit bij voorbeeld het geval zijn. Maar ook wanneer de wet als zodanig wel een algemeen werkend karakter heeft, bestaat de mogelijkheid dat de in die wet gevorderde medewerking niet in algemene zin van alle provincies of gemeenten verlangd wordt, maar incidenteel op basis van in die wet voorziene concrete besluiten van in de wet aangewezen organen. Ter verduidelijking noemen wij als voorbeeld artikel 38 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Volgens dit artikel kan de Minister van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting aan het provinciaal bestuur aanwijzingen geven omtrent de inhoud van een streekplan. Een ander voorbeeld is artikel 81d van de Algemene Bijstandswet dat voorziet in de mogelijkheid van een ministeriële aanwijzing aan burgemeester en wethouders ter bevordering van een goede uitvoering van de wet. Uit deze voorbeelden blijkt dat onder vigeur van de artikelen 144 en 153, derde lid, van de Grondwet reeds thans het vorderen van medewerking op basis van concreet werkende eenmalige besluiten mogelijk is, mits deze vorm van het vorderen van medewerking duidelijk in de wet zelf is aangegeven. Voor de geoorloofdheid van deze vigeur is voorts van geen belang of in de wet voorziene aanwijzingen kunnen worden gegeven aan de commissaris van de Koning of de burgemeester dan wel aan andere provinciale en gemeentelijke organen.

Het zal naar het voorgaande duidelijk zijn dat artikel 7.2, tweede lid, minder nieuws brengt dan de aan het woord zijnde leden veronderstellen. Uit de bovenvermelde praktijk van de wetgeving blijkt zelfs dat de in de formule «bij of krachtens de wet» opgesloten liggende mogelijkheid van het vorderen van medewerking bij ministeriële verordening in wezen onder de huidige Grondwet reeds tot de mogelijkheden behoort. Wel komt die mogelijkheid in het ontwerp op een wat directere wijze naar voren, maar ook onder de voorgestelde bepaling zal toch vereist zijn dat de mogelijkheid voor een Minister om medewerking te vorderen met zoveel woorden uit de wet moet blijken.

Met de hierboven gegeven verduidelijking van de medebewindsfiguur onder de huidige Grondwet en onder de voorgestelde bepaling hopen wij te-

vens de aarzelingen weggenomen te hebben die met het oog op het vorderen van medewerking bij ministeriële verordening in de P.v.d.A.-fractie gevoeld werden tegen de formule «bij of krachtens de wet». De vraag van deze fractie of het vorderen van medewerking door de provincies ook onder deze formule valt, beantwoorden wij bevestigend. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, zal artikel 85 van de Provinciewet in de nieuwe opzet de «wet» zijn, krachtens welke de provincies in hun verordeningen de medewerking van de gemeentebesturen aan de uitvoering daarvan kunnen verlangen. Waar, zoals eerder gezegd, de formule «krachtens de wet» mede de mogelijkheid van het inschakelen van organen van lagere openbare lichamen inhoudt, zien wij geen reden de provincie afzonderlijk te vermelden. Aan een uitdrukkelijke verankering in de Grondwet van de provinciale bevoegdheid de gemeenten in medebewind te roepen bestaat, naar het ons voorkomt, geen behoefte.

Het vorderen van regeling en bestuur door gemeenteraden in relatie tot wijkraden valt niet onder het artikel. Dit betreft de bevoegdheden die de gemeentelijke organen tegenover elkaar hebben en ligt op een geheel ander vlak dan artikel 7.2, tweede lid, dat ziet op de onderlinge verhouding van de besturen van tot verschillende bestuurslagen behorende openbare lichamen.

Naar aanleiding van de in dit verband door de leden van de P.P.R.-fractie gestelde vraag wijzen wij erop dat de verruiming in de Grondwet van de mogelijkheid tot het vorderen van medewerking met name erop gericht is dat in een daartoe geëigend geval ook een ander openbaar lichaam dan het rijk of de provincie de bevoegdheid kan worden verleend gemeenten tot medebewind te roepen. Aldus wordt ook aan bepalingen als artikel 46 van de Wet openbaar lichaam Rijnmond en artikel 53 van de Wet agglomeratie Eindhoven een duidelijker grondwettelijke basis gegeven. Handhaving van de huidige formuleringen is daarom niet wenselijk.

Aan de leden van de fractie van DS'70 antwoorden wij ten slotte nog dat al moge de ten aanzien van de ministeriële verordening aangevoerde argumentatie ook voor andere constructies gelden, zij daarom nog niet ontoereikend hoeft te zijn. Wij achten de omstandigheid dat het vorderen van medebewind bij ministeriële verordening alleen daar mogelijk zal zijn, waar de wetgever het wil, van zoveel belang dat wij daarin voldoende grond gelegen zchten om het bestaan van deze mogelijkheid aanvaardbaar te achten.

Binnengemeentelijke decentralisatie

In de opzet van het ontwerp zal de instelling van organen van binnengemeentelijke decentralisatie op het terrein van de provinciale en gemeentelijke autonomie niet langer in alle gevallen afhankelijk zijn van de instemming van de gemeenteraad. De leden behorend tot de P.v.d.A. kunnen blijkens het voorlopig verslag hiermee instemmen. Bij de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., de C.P.N.-fractie en de leden van de G.P.V.-fractie daarentegen bleek men niet overtuigd dat de uitsluitende zeggenschap op dit punt aan de colleges van provinciale staten en de gemeenteraden zou moeten worden ontnomen. Uit de opmerkingen van deze fracties komt naar voren dat men het met de positie van provincies en gemeenten het meest in overeenstemming acht, indien hun vertegenwoordigende lichamen waar nodig vrijwillig tot de vorming van andere dan in de Grondwet voorziene bestuurlijke organen overgaan. Op zichzelf kunnen wij deze gedachte heel goed onderschrijven. Inderdaad dienen de besturen van provincies en gemeenten in de eerste plaats zelf de bevoegdheid te hebben binnen bepaalde grenzen de inrichting van het bestuur aan de specifieke behoeften in hun gebied aan te passen. Onder de gelding van de huidige grondwetsbepalingen zijn in 1964 in de gemeentewet de bepalingen inzake de instelling van commissies zodanig herzien dat hiertoe voor de gemeentebesturen thans ruime mogelijkheden bestaan. Een overeenkomstige wijziging van de Provinciewet is vorig jaar door de Tweede Kamer aanvaard.

Met dit uitgangspunt is echter geenszins, zoals de C.P.N.-fractie meent, in tegenspraak dat ook de wetgever de mogelijkheid krijgt eventueel een voorziening van binnenprovinciale of binnengemeentelijke decentralisatie voor te schrijven. Het gaat er niet om het primaat van provinciale staten en de gemeenteraad in deze zaken aan te tasten, de bedoeling is alleen in een op dit punt te star gebleken grondwettelijk stelsel enige versoepeling aan te brengen, waardoor een weigering van provinciale staten of de gemeenteraad om een voorziening van bestuurlijke decentralisatie te treffen niet in alle gevallen het laatste woord behoeft te zijn. Een vergelijking kan worden gemaakt met de gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten. Toen in 1922 het grondwettelijk mogelijk werd gemaakt gemeenten zo nodig te dwingen tot deelneming aan een gemeenschappelijke regeling, geschiedde dat niet met de bedoeling in de toekomst op grote schaal tot zodanige dwang over te gaan. Dat is ook in de praktijk niet gebeurd. De wettelijke bepalingen over gedwongen samenwerking fungeerden veeleer als het sluitstuk van de regeling van de vrijwillige samenwerking en behoeften slechts zelden toegepast te worden. Niettemin heeft het bestaan ervan zijn nut bewezen. Evenzo voorzien wij, wat de binnengemeentelijke en provinciale decentralisatie betreft, bepaald geen algemene activiteit van de wetgever, erop gericht om overal naast de in de Grondwet genoemde organen nog andere in het leven te roepen of de vorming daarvan voor te schrijven. Maar wanneer daarvoor een bijzondere aanleiding bestaat, dient hij daartoe de mogelijkheid te hebben.

In deze zin is hierover in het verleden ook van sommige zijden in de Staten-Generaal gesproken. Niet alleen in de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsontwerp tot herindeling van Tholen, maar ook in de Tweede Kamer, zowel bij de behandeling van dat ontwerp als bij de behandeling van de Nota Bestuurlijke Organisatie.¹

De opmerking van de C.P.N.-fractie dat de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in Rotterdam en Zaanstad op groeiende onvrede en verzet stuit, willen wij niet onweersproken laten. Zonder hetgeen op dit punt geschiedt te willen idealiseren zijn wij wel van mening dat de daar beproefde vorming van vertegenwoordigende organen onder het niveau van de gemeenteraad alleszins de moeite waard is. De gemeenteraden zijn ook niet van zins op de ingeslagen weg terug te gaan. De gedachte dat door binnengemeentelijke decentralisatie de betrokkenheid van de bevolking bij het gemeentelijk bestuur kan worden gefrustreerd, beschouwen wij dan ook als een misvatting. Wij zijn intengendeel van oordeel dat die betrokkenheid daarvoor juist wordt bevorderd.

Naar aanleiding van een opmerking van de G.P.V.-fractie willen wij nog opmerken dat het ons niet ontbreekt aan vertrouwen in het besef van verantwoordelijkheid bij de autonome lichamen. Dat sluit evenwel niet uit dat wij ons omstandigheden kunnen voorstellen, waarin de wetgever ruimte tot het treffen van voorzieningen behoeft die hij thans niet heeft. Ook in de wijsheid van de wetgever van die ruimte een verantwoord gebruik te maken, hebben wij vertrouwen.

De leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie stelden nog de vraag of het overdragen van bestuursbevoegdheden door een wijkraad aan het dagelijks bestuur van die wijkraad mogelijk wordt gemaakt. Die mogelijkheid zal evenmin als onder de geldende grondwettelijke bepalingen in beginsel zijn uitgesloten. Bij de overdracht van bestuursbevoegdheden door een gemeenteraad aan een wijkraad zal het echter van de aan die overdracht verbonden bepalingen afhangen in hoeverre de wijkraad de hier bedoelde vrijheid heeft. Ook is het denkbaar dat bij of krachtens de wet gestelde bepalingen een overdracht van bevoegdheden aan een dagelijks bestuur in de weg staan.

Artikel 7.3, eerste lid (staten en raad)

Op de delegatiemogelijkheid met betrekking tot de uitzonderingen op de openbaarheid van vergaderingen, waaromtrent de leden van de fracties van

¹ Bijl. Hand. II 1967-1968, 9407, nr. 7 en 12; Hand. II 1969-1970, blz. E 9-E 12, 3056-3061, 3087, 3757, 3758, 3760, 3776, 3833-3836.

K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen hadden, is reeds in het algemene gedeelte van deze memorie ingegaan. Wij hebben daar ook duidelijk gemaakt waarom het gebruik van de term «geven» of «bepalen» in plaats van «regelen» niet op zijn plaats zou zijn. Het bezigen van een der eerstgenoemde termen zou meebrengen dat in de wet zelf geconcretiseerd moet worden in welke gevallen de deuren zouden kunnen worden gesloten. Aan deze eis zouden de artikelen 20 van de Provinciewet en 49 van de gemeentewet niet voldoen.

De openbaarheid van bestuur betreft inderdaad meer dan alleen de openbaarheid van vergaderingen. De onderhavige bepaling zal dan ook in onze zienswijze niet de enige bepaling in de herziene Grondwet moeten zijn die op de openbaarheid in de sfeer van de provincies en de gemeenten betrekking heeft. Het ligt in onze bedoeling de opneming in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur voor te stellen van een afzonderlijk artikel dat, zoals het door de staatscommissie voorgestelde artikel 71, de openbaarheid bij de overheid in het algemeen, dus ook bij provincies en gemeenten, tot onderwerp heeft. Hiermee zal zijn voldaan aan hetgeen blijkens het voorlopig verslag aan de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie voor ogen staat.

Het doet ons genoegen dat de C.P.N.-fractie haar instemming betuigt met de handhaving in de Grondwet van provinciale staten en de gemeenteraad als hoogste organen van provincie en gemeente.

Artikel 7.3, tweede lid (gedeputeerden en wethouders)

Het voorstel in de herziene Grondwet niet meer vast te leggen dat de leden van het college van gedeputeerde staten door provinciale staten uit hun midden worden benoemd, blijkt bij verscheidene fracties op bezwaren te stuiten. Op het verzoek van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. dit voorstel nader toe te lichten gaan wij gaarne in, omdat dit de gelegenheid geeft de werkelijke proporties van het voorstel nog eens in het licht te stellen.

Bij de herziening van de bepalingen inzake provincies en gemeenten stuit men op het thans in de Grondwet bestaande verschil dat wél melding wordt gemaakt van het college van gedeputeerde staten en de wijze van benoeming van zijn leden, maar dat over het college van burgemeester en wethouders geheel wordt gezwegen. Wij zijn van mening – en hiermee beantwoorden wij reeds een van de vragen van evengenoemde fracties – dat er, daar gelaten of dit vroeger al het geval was in ieder geval thans geen reden bestaat onderscheid te maken in de wijze waarop van beide organen in de Grondwet melding wordt gemaakt. Dit heeft er in de eerste plaats toe geleid dat in het voorgestelde artikel 7.3, tweede lid, beide organen gelijkelijk zijn genoemd. Daarnaast is evenzeer voor beide organen afgezien van enig voorschrift omtrent de wijze van benoeming van hun leden. Dat op dit punt de ten aanzien van de wethouders bestaande situatie is gevolgd vindt zijn grond in de overweging dat er naar ons oordeel onvoldoende reden is de thans ten aanzien van hun benoeming voor de wetgever bestaande vrijheid te niet te doen. Wordt die vrijheid ten aanzien van de wethouders gehandhaafd, dan valt niet in te zien waarom zij ten aanzien van de gedeputeerden niet zou kunnen worden toegekend. Het voorstel ontspruit dus aan de wens om in navolging van de staatscommissie op dit punt een gelijktrekking van grondwettelijk regime, gepaard gaande met een zekere deconstitutionalisering te bewerkstelligen.

De leden van de V.V.D.-fractie motiveren hun voorkeur om voor gedeputeerden en wethouders een benoemingsregeling in de Grondwet op te nemen als thans in het huidige artikel 148 is vervat met de wens de monistische verhouding tussen volksvertegenwoordiging en dagelijks bestuur op provinciaal en lokaal niveau te bestendigen. Wij hebben begrip voor dit verlangen, doch menen dat dit hier in het geheel niet in het geding is. De door deze leden bedoelde structuur van ons provinciaal en gemeentelijk bestel ligt ook in onze voorstellen op voldoende wijze in de Grondwet vast. Wij wijzen met name op de bepaling dat provinciale staten en de gemeenteraad

aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan, op de bepaling dat de vaststelling van de provinciale en de gemeentelijke verordeningen in beginsel bij provinciale staten en de gemeenteraad berust en op het ook door de aan het woord zijnde leden genoemde ontbreken van een bevoegdheid, vergelijkbaar met het recht van kamerontbinding. Dat de onderhavige bepaling ter waarborging van het behoud van deze structuur niet nodig is, wordt ook aangetoond door het feit dat zij voor de wethouders nooit heeft bestaan, terwijl desondanks de gemeentewet het raadslidmaatschap altijd als vereiste voor het lidmaatschap van het college van burgemeester en wethouders heeft gekend.

De gedachte voor de benoeming van gedeputeerden en wethouders op een geheel ander stelsel over te gaan dan de wet thans kent, wijzen ook wij af; zij ligt in geen enkel opzicht aan de voorgestelde bepaling ten grondslag. Wel zijn wij van mening dat ook met behoud van de huidige structuur van het provinciaal en gemeentelijk bestuur situaties denkbaar zijn, waarin het praktisch nut kan hebben dat een afwijking mogelijk is van het voorschrift dat alleen een lid van provinciale staten gedeputeerde en alleen een gemeenteraadslid wethouder kan worden. Te denken is bij voorbeeld aan het geval dat onverwacht moet worden voorzien in een tussentijds ongevalen plaats in het college van gedeputeerde staten of van burgemeester en wethouders, terwijl binnen de kring van de statenleden, respectievelijk de raadsleden op dat tijdstip geen geschikte vervanger kan worden gevonden (vgl. artikel 38 van het voorlopig ontwerp De gemeentewet herzien). In dat geval kan het in beginsel in het provinciaal of gemeentelijk belang zijn, indien tot de volgende periodieke verkiezing iemand van buiten deze kring kan worden benoemd. Met het oog op bijzondere situaties is destijds ook in een minderheidsnota van de heren Van den Bergh en Oud en mevrouw Revers bij het rapport van de commissie-Van Schaik met betrekking tot de wethouders de handhaving van de thans voor de wetgever bestaande vrijheid bepleit.

Op de vraag van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. of ten aanzien van gedeputeerde staten in de praktijk behoeften in deze richting bestaan, antwoorden wij dat wij bij gemis aan duidelijke gegevens dit niet zonder meer zouden willen beweren, maar dat in onze zienswijze een zodanige feitelijke grondslag voor de voorgestelde deconstitutionalisering ook niet nodig is. Overigens is een situatie als hierboven genoemd ook op provinciaal niveau zeer wel voorstelbaar. Dezelfde leden vragen nog of de voordelen van het lid zijn van provinciale staten voor de gedeputeerde staten niet opwegen tegen de nadelen. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat wij de binding aan het statenlidmaatschap in beginsel zeker niet zouden willen prijsgeven. Dat behoeft echter niet in te houden dat elke mogelijkheid om hierop een uitzondering te maken uitgesloten moet blijven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie en van de C.P.N.-fractie wijzen wij er volledigheidshalve nog op dat met het herzieningsontwerp de mogelijkheid om niet-raadsleden tot wethouder te benoemen niet dichterbij wordt gebracht dan zij nu reeds is.

Wij menen met het voorgaande ook ten dele tegemoet te zijn gekomen aan het verzoek van de leden van de S.G.P.-fractie om een nadere toelichting. Voor zover dit verzoek echter ertoe strekte nadere informatie te krijgen over de vraag of en hoe de Provinciewet op dit punt zou moeten worden gewijzigd, menen wij daaraan niet te moeten voldoen, omdat thans alleen de vraag beantwoord hoeft te worden of de Grondwet aan de wetgever de mogelijkheid tot wijziging dient over te laten.

Artikel 7.4 (Commissaris van de Koning)

Met de wijze waarop de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. het voorstel tot opnemng van dit artikel benaderen kunnen wij ons goed verenigen. Inderdaad heeft in de loop van de tijd een duidelijke evolutie van de functie van de commissaris plaatsgevonden in die zin dat hij meer en

meer primair provinciaal orgaan is geworden. Daardoor is ook de mogelijkheid de commissaris door middel van de medebewindsfiguur als provinciaal orgaan bij de uitvoering van in de wet geregelde taken te betrekken meer tot ontwikkeling gekomen. Er zijn echter – en hiermee nemen we de door ons juist geachte omschrijving van de genoemde leden over – in de taak van de commissaris niettemin nog steeds elementen aanwezig die het onjuist maken hem uitsluitend als provinciaal orgaan te zien. Het is vanwege dit onderdeel van de functie van commissaris dat wij de handhaving in de Grondwet van zijn status als rijksorgaan juist achten.

Uit de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie, de C.P.N.-fractie en de P.P.R.-fractie blijkt dat deze leden de noodzaak en bepaling als het huidige artikel 150 te handhaven in twijfel trekken. Tegenover eerstgenoemde leden erkennen wij dat wij inderdaad instemmen met de opmerking van de staatscommissie dat de commissaris een belangrijke rol zal blijven vervullen met betrekking tot het centrale bestuur. De daarop volgende vraag of de Regering werkelijk meent dat zij ter adstructie van het element van rijksorgaan in de functie van de commissaris aanvoert, zal retorisch bedoeld zijn, zodat ons bevestigend antwoord op dit punt overbodig is. Voor de vraag wat de commissaris als rijksorgaan doet, verwijzen wij in de eerste plaats naar de Instructie voor de commissarissen des Konings in de provinciën. Daarin komen de volgende taken naar voren: Voorkoming en bestrijding van rampen en dergelijke, bevordering en voorbereiding van de civiele verdediging, bevordering van samenwerking tussen rijksambtenaren of tussen dezen en lagere besturen, aanbeveling bij benoeming en doen van een voorstel tot herbenoeming van burgemeesters, advisering bij het openvallen van de betrekking van (hoofd)commissaris van gemeentepolitie, het afleggen van periodieke bezoeken aan gemeenten. Daarnaast valt nog te denken aan een aantal niet in wettelijke voorschriften geregelde activiteiten, zoals de advisering omtrent de benoeming van notarissen en kantonrechters, omtrent het verlenen van decoraties en omtrent aanvragen tot naturalisatie. Voorts zijn wij van oordeel dat wanneer de commissaris in het kader van artikel 51 van de Politiewet bij ernstige verstoringen van de openbare orde op basis van van rijkswege gegeven directieven actief is, hij ook bij die activiteiten mede als rijksorgaan is te beschouwen.

Het gaat hierbij niet, zoals de C.P.N.-fractie vreest, om een verdere profilering van de positie van de commissaris of om een inperking van de verantwoordelijkheid van de lokale overheid. De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente zal in het licht van de thans voorgestelde bepaling in de toekomst geen andere zijn dan thans. Maar evenals nu zal het ook in de toekomst nodig zijn dat bij zeer ernstige aantastingen van de openbare orde, die hetzij door hun omvang, hetzij door de aard van het gebeuren, het belang van de gemeente, waar zij plaatsgrijpen te boven gaan, vanwege de regering rechtstreeks invloed kan worden uitgeoefend op de wijze waarop daartegen wordt opgetreden. Indien de Regering dit doet en de commissaris der Koningin daarbij als intermediair fungeert, zal primair de Minister van Binnenlandse Zaken voor diens optreden verantwoordelijk zijn tegenover de Staten-Generaal.

De wet, bedoeld in artikel 7.9, tot regeling van de bevoegdheden van het provinciaal bestuur zal bepalingen inhouden met betrekking tot de bevoegdheden van de commissaris als provinciaal orgaan. Bepalingen inzake zijn bevoegdheden als rijksorgaan horen in deze wet niet thuis en kunnen ook anderszins niet op artikel 7.9 worden gebaseerd. Een instructie voor de commissaris als rijksorgaan, waaraan in onze zienswijze behoefte zal blijven bestaan, behoeft dus een afzonderlijke grondwettelijke basis. De opvatting van de leden van de P.P.R.-fractie dat dit artikel overbodig lijkt, kunnen wij daarom niet delen.

Het optreden van de commissaris als rijksorgaan bij terroristische activiteiten ligt, zoals wij reeds opmerkten, in de sfeer van artikel 51 van de Politiewet. Daarom is de stelling in de memorie van toelichting dat incidentele op-

drachten niet worden beoogd niet in strijd met de verwijzing naar het optreden bij genoemde activiteiten. Van een incidentele opdracht zou sprake zijn indien de opdracht plaatsvindt buiten het verband van enige regeling die voorziet in het geven van aanwijzingen aan de commissaris.

Met de opmerking dat terroristische activiteiten pleiten voor een goede regeling van de bevoegdheidsverdeling en de samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus kunnen we op zichzelf geheel instemmen. Wij menen echter dat juist in een goede regeling ook aan het optreden van een commissaris als rijksorgaan een plaats dient te worden gegeven.

De leden van de G.P.V.-fractie stelden de vraag of het woord «opdrachten» voldoende begrensd is en of niet in de tekst tot uitdrukking zou moeten komen dat gedacht wordt aan toepassing door middel van een instructie. Wij menen deze suggestie niet te moeten volgen. Artikel 150 spreekt thans van «bevelen» en in het voorgestelde artikel wordt met handhaving van de wettelijke inhoud van die bepaling in plaats daarvan de term «opdrachten» gebezigd. Hiermee wordt naar onze mening pregnant aangegeven waarom het gaat, namelijk aan te geven dat de commissaris naast zijn positie als provinciaal orgaan ook een positie bekleedt waarin hij ondergeschikt is aan de landsregering en als zodanig verplicht is te verrichten hetgeen door haar wordt verlangd. De instructie is het instrument waarvan de regering zich daarbij in de eerste plaats bedient. Het komt ons echter onjuist voor in de Grondwet de positie van de commissaris als rijksorgaan geheel aan de toepassing van dit instrument op te hangen. Dit is ook in de huidige Grondwet niet het geval.

Het gebruik van de term «Regering» in dit artikel sluit uit dat individuele ministers rechtstreeks daaraan de bevoegdheid zouden kunnen ontleenen aan de commissaris opdrachten te geven. De term sluit echter niet uit dat, bij voorbeeld in de instructie, een Minister tot het geven van opdrachten wordt gemachtigd. Het in de memorie van toelichting als voorbeeld genoemde geven van opdrachten bij gijzelingen moet echter mede in het licht van artikel 51 van de Politiewet worden gezien, op grond van welk artikel de Minister van Binnenlandse Zaken aan de commissaris aanwijzingen kan geven. Die bepaling is mede aan te merken als een grondslag voor het verlenen van opdrachten door genoemde Minister aan de commissaris in diens hoedanigheid van rijksorgaan.

Dat het ontbreken in de toelichting op het artikel van een verwijzing naar de toekomstige bestuurlijke reorganisatie inconsequent zou zijn, zoals de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. menen, kunnen wij niet inzien. Waar elders in de memorie van toelichting een enkele maal een dergelijke verwijzing werd opgenomen, bestond daarvoor, zoals wij reeds eerder in deze memorie aangaven, onmiddellijk aanleiding. Hier hadden wij echter geen bijzondere reden de bestuurlijke reorganisatie mede in de overwegingen te betrekken, evenmin trouwens als bij zoveel andere onderdelen van het ontwerp.

Voor wat betreft de vraag van de genoemde leden inzake de aan de burgemeester te geven aanwijzingen verwijzen wij in de eerste plaats naar hetgeen wij in deze memorie met betrekking tot het medebewind opmerkten. De mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen aan de burgemeester als hier bedoeld treft men aan in artikel 4 van de Wet verplaatsing bevolking en artikel 10 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

Artikel 7.5 verordeningbevoegdheid)

De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie vroegen een nadere adstructie waarom de voor dit artikel gekozen formulering de voorkeur verdient boven de door de staatscommissie voorgestelde. Het verschil tussen beide formuleringen betreft de omschrijving van de uitzonderingsmogelijkheid op de regel dat provinciale staten en de raad de provinciale respectievelijk gemeentelijke verordeningen vaststellen. In de eerste plaats moet de mogelijkheid bestaan dat de wet zelf een ander orgaan bevoegd verklaart of verplicht tot

het vaststellen van bepaalde verordeningen. Een voorbeeld hiervan is de opdracht aan burgemeester en wethouders tot het vaststellen van richtlijnen voor de verlening van bijstand in artikel 13a van de Algemene Bijstandswet. Daarnaast moet de mogelijkheid openblijven dat de wet provinciale staten of de gemeenteraad bevoegd verklaart een ander orgaan bevoegd te verklaren of te verplichten tot regelgeving. Zo kan volgens artikel 169 van de gemeentewet de raad in een autonome verordening burgemeester en wethouders of door hem ingestelde commissies bevoegd verklaren nadere regels te stellen ten aanzien van in die verordening aangewezen onderwerpen. Een voorbeeld van een overeenkomstige bepaling in een bijzondere wet is artikel 11 van de Woningwet, ingevolge welk artikel de raad in een bouwverordening kan bepalen dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn ten opzichte van in de verordening omschreven onderwerpen nadere regelen te stellen. De grondwetsbepaling dient evenwel uit te sluiten dat de wet de toekenning van verordeningbevoegdheid aan een ander orgaan dan provinciale staten of de gemeenteraad delegeert. Daarom dient een formulering die delegatie in het algemeen mogelijk maakt («bij of krachtens de wet te bepalen uitzonderingen») of («bij de wet te regelen uitzonderingen») te worden vermeden. De staatscommissie koos met het oog hierop de formule «bij de wet te voorziene uitzonderingen». Een bezwaar daarvan is echter dat in het woord «voorzien» in het geheel niet tot uitdrukking komt aan welke organen gedelegeerd mag worden en aan welke niet. Om dit bezwaar te ontgaan is in het voorgestelde artikel 7.5 een formulering opgenomen, die het bedoelde onderscheid wél duidelijk aangeeft.

Wat de concrete vraag van de aan het woord zijnde leden betreft, het zal duidelijk zijn dat de voorgestelde tekst de toekenning van verordenende bevoegdheid door de gemeenteraad aan het dagelijks bestuur van een wijkraad niet uitsluit. De wet zal in deze toekenning kunnen voorzien. Het hierboven vermelde artikel 169 van de gemeentewet is hiervan reeds een voorbeeld. Heeft de gemeenteraad aan een wijkraad verordenende bevoegdheid verleend, dan zal, voor zover daaromtrent gestelde wettelijke bepalingen en de door de raad aan die verlening verbonden voorwaarden dat toelaten, de wijkraad op zijn beurt weer zijn dagelijks bestuur tot nadere regelgeving kunnen roepen. Een grondwettelijke belemmering daartoe ligt in de voorgestelde bepaling niet besloten. Het ligt hier in beginsel niet anders dan bij de hierboven onder artikel 7.2, tweede lid, besproken overdracht van bestuursbevoegdheden.

De hoofdregel van het artikel is dat het vertegenwoordigend orgaan de verordeningen vaststelt. Afwijking van die regel heeft het karakter van een uitzondering en dit brengt mee dat er voor een dergelijke afwijking altijd een bijzondere motivering zal moeten bestaan. Wij zijn het dan ook niet eens met de leden van de C.P.N.-fractie die menen dat met de aan de wetgever verleende bevoegdheid het gezag van de gemeenteraad of provinciale staten volledig zou kunnen worden uitgehold. Vastlegging van de hoofdregel zonder uitzonderingsmogelijkheid zou een te grote verstarring betekenen. Naar onze mening wordt de positie van provincies en gemeenten voldoende gewaarborgd door het vereiste dat alleen de formele wet rechtstreeks aan een ander orgaan dan provinciale staten of de raad verordeningbevoegdheid kan toekennen.

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, heeft het begrip «verordening» een ruime inhoud. Het zou kunnen worden omschreven als: een besluit dat regelgeving inhoudt. Het gaat daarbij niet alleen om regels die verbindende voorschriften voor de burgers inhouden, maar ook om regels van andere aard, zoals rechtspositieregelingen voor ambtenaren, beheersverordeningen voor gemeentelijke of provinciale bedrijven en diensten, en regels voor de controle op het geldelijk beheer van ambtenaren, om slechts enkele voorbeelden te noemen. Ook de door de leden van de G.P.V.-fractie genoemde algemene subsidievoorwaarden en erfpachtsvoorwaarden kunnen onder het begrip «verordening» vallen. Wij menen dat de inhoud van dit begrip, dat ook thans in de grondwettelijke bepalingen inzake provincies en gemeenten gebezigd wordt, voldoende duidelijk is.

De in het ontwerp voorziene verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht tot 18 jaar ontmoet in het voorlopig verslag zowel instemming als afwijzing, terwijl sommige fracties hun oordeel opschorten tot de behandeling van het herzieningsontwerp inzake het kiesrecht voor de Staten-Generaal. Wij hebben ons in de memorie van toelichting ook op het standpunt gesteld dat de op het kiesrecht betrekking hebbende bepalingen het beste in het kader van het genoemde ontwerp ten principale in de orde zouden kunnen worden gesteld. Dit ontwerp (14 223) heeft inmiddels de Tweede Kamer bereikt. Het daarbij voorgestelde artikel 3.1.7 stelt ook voor het lidmaatschap van de Staten-Generaal de leeftijdsgrens op 18 jaar.

In de toelichting op artikel 3.1.7 komen geen specifieke vraagstukken aan de orde die samenhangen met de leeftijd voor het lidmaatschap van provinciale staten of van de gemeenteraad. De reden daarvan is dat wij geen bijzondere factoren aanwezig achten die aanleiding zouden geven de kwestie van de leeftijd voor het passief kiesrecht voor de verschillende vertegenwoordigende lichamen afzonderlijk te bezien. Wij merken daarbij op dat ook bij de behandeling van de desbetreffende voorstellen in het kader van de partiële grondwetsherziening van 1972 zodanige factoren niet naar voren zijn gekomen.

Wij veronderstellen dat de leden van de G.P.V.-fractie ermee zullen kunnen instemmen dat wij thans niet ingaan op de door hen in het voorlopig verslag kenbaar gemaakte zienswijze dat enig verschil tussen actief en passief kiesrecht op het punt van de daarvoor vereiste leeftijd gerechtvaardigd zou zijn. De bespreking van deze opvatting komt beter tot haar recht in het kader van de behandeling van artikel 3.1.7. Wel willen we er volledigheidshalve op wijzen dat de huidige bepalingen inzake de leeftijd voor het passief kiesrecht voor provinciale staten en de gemeenteraad (artikel 137, vierde lid, en artikel 152, derde lid) op zichzelf evenmin een nadere regeling bij de wet zouden vereisen als de overeenkomstige bepaling in artikel 7.6. Het grondwettelijk leeftijdsvereiste wordt thans echter in een gewone wet herhaald (artikel 8 Provinciewet en artikel 21 gemeentewet). Daarom zal alvorens de onderhavige wijziging van het grondwettelijk recht effect kan krijgen wijziging van de desbetreffende wettelijke bepalingen nodig zijn.

Voor de instemming die de leden van de P.v.d.A.-fractie en van de G.P.V.-fractie betuigden met ons standpunt inzake het forensenkiesrecht zijn wij erkentelijk.

De leden van de P.P.R.-fractie herhaalden de zienswijze omtrent de functie van de Grondwet die namens deze fractie ook reeds in oktober jl. bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken naar voren werd gebracht. De tweede ondergetekende heeft hierop bij die gelegenheid reeds zijn reactie gegeven en er in algemene zin op gewezen dat het weglaten van details uit de Grondwet niet zou mogen leiden tot het schrappen van bepalingen die rechten en waarborgen voor de individuele burger inhouden. De aan het woord zijnde leden noemen de vastlegging van de minimumleeftijd voor het passief kiesrecht thans als voorbeeld van een detailregeling die niet door de Grondwet moet worden getroffen. Wij zijn het hiermee niet eens. Het grondwettelijk vastleggen van deze leeftijdsgrens betekent dat het de werkgever niet vrij staat voor het verkrijgen van een passief kiesrecht een hogere leeftijd te vereisen. Bij dit uit democratisch oogpunt voor de burger zo belangrijke recht is daarom de handhaving in de Grondwet van de leeftijdsbepaling zeer zinvol. Dezelfde leden achten voorts de uitsluiting van het forensenkiesrecht onjuist, omdat daardoor een eventueel in de toekomst door de wetgever gewenste ontwikkeling wordt verhinderd. Ook wij staan een Grondwet voor, die in algemene zin toekomstige ontwikkelingen niet bij voorbaat uitsluit. Wij zijn echter om de in de memorie van toelichting uiteengezette redenen van oordeel dat de toekenning van forensenkiesrecht een verkeerde ontwikkeling zou zijn. Daarom achten wij het ook juister op dit punt in de herziene Grondwet geen mogelijkheden te openen.

Artikel 7.6 vierde lid (zittingsduur)

In de memorie van toelichting is naar het geval van grenswijziging verwezen, omdat het bij herindeling van gemeenten nogal eens voorkomt dat na het tijdstip van de verkiezing de zittingsduur van een gemeenteraad alsnog wordt gewijzigd. De voorgestelde bepaling is echter bewust niet tot dit geval beperkt. Ook in andere bijzondere gevallen kan de wenselijkheid zich voordoen dat van de normale vooraf bepaalde zittingsduur wordt afgeweken. Zo werd bij voorbeeld bij de wet van 23 juli 1953, Stb. 362, de zittingsduur van de in dat jaar gekozen gemeenteraadsleden met een jaar verlengd ten einde te bereiken dat voortaan de verkiezingen voor provinciale staten en voor de gemeenteraden in hetzelfde jaar zouden vallen. Het spreekt overigens vanzelf dat er wel een zeer speciale reden moet zijn om op de normale regeling van de zittingsduur inbreuk te maken.

De vraag van de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie of volgens het ontwerp de mogelijkheid zal bestaan in geval van grove verwaarlozing van taken de zittingsduur van de gemeenteraad te verkorten is bevestigend te beantwoorden. De algemene formulering van artikel 7.6, vierde lid, laat toe dat de wetgever ook op grond van de genoemde omstandigheid voor een gemeenteraad een kortere dan de normale wettelijke zittingsduur vaststelt. Daarom is het ook niet nodig dat artikel 7.9, derde lid, bij de artikelen waarvan afwijking mogelijk is artikel 7.6, vierde lid, noemt.

Artikel 7.6, vijfde lid (beletselen voor het lidmaatschap)

Het voorstel in dit artikel vast te leggen dat de wet kan bepalen dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk alsmede uit het verrichten van verboden handelingen blijkt tot misverstanden aanleiding te hebben gegeven. Uit opmerkingen van leden van de V.V.D.-fractie in het algemene gedeelte van het voorlopig verslag onder «Inleiding» blijkt dat deze leden in het voorstel een deconstitutionalisering van de soorten verboden handelingen zien. De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. gaan ervan uit dat de beletselen voor het lidmaatschap van provinciale staten en de gemeenteraad thans in de artikelen 137 en 152 van de Grondwet limitatief worden omschreven. De bestaande situatie is echter deze dat de Grondwet thans noch op het punt van de incomptabiliteiten, noch ten aanzien van beletselen voor het lidmaatschap op grond van verwantschap, huwelijk of het verrichten van verboden handelingen enige bepaling inhoudt. De wetgever heeft echter tot dusverre aangenomen dat het zwijgen van de Grondwet op dit punt hem niet belet ter zake in de Provinciewet en de gemeentewet de bepalingen op te nemen die hij wenselijk oordeelt. De betreffende bepalingen zijn in de memorie van toelichting opgesomd. Onder de herziene Grondwet, waarin het kiesrecht het karakter van grondrecht krijgt, valt echter moeilijker aan te nemen dat de wetgever de bevoegdheid heeft aan de in de Grondwet omschreven beperkingen van het passief kiesrecht nog beperkingen van geheel andere aard, waarvoor de Grondwet geen aanknopingspunt biedt, toe te voegen. Wij achten het daarom noodzakelijk door opneming in artikel 7.6 van het vijfde lid aan de bevoegdheid van de wetgever tot het stellen van deze verdere beperkingen een grondwettelijke basis te geven. Van deconstitutionalisering of van vergroting van de vrijheid van de wetgever is dus geen sprake. In tegendeel, de thans in beginsel onbeperkte bevoegdheid van de wetgever tot het stellen van andere dan in de Grondwet aangegeven beperkingen wordt juist aan zekere begrenzungen verbonden.

Komt het voorstel op deze wijze in het juiste licht te staan, niettemin kan de door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. opgeworpen vraag gesteld worden, of de in de Grondwet op te nemen bepaling niet stringenter van inhoud moet zijn. Wij menen dat dit niet noodzakelijk is. Vanouds heeft de Grondwet de regeling van de samenstelling en de inrichting

van de besturen van provincies en gemeenten grotendeels aan de wetgever overgelaten. Het meest wezenlijke wat de Grondwet heeft willen vastleggen is dat de voornaamste zeggenschap in deze besturen zou toekomen aan rechtstreeks door de burgers gekozen vertegenwoordigende organen en dat bij de verkiezingen het beginsel van algemeen actief en passief kiesrecht zou gelden. Er is nu naar onze mening geen reden bepaalde preciseringen van en beperkingen op laatstgenoemd beginsel, die thans door de wetgever worden vastgesteld, naar de Grondwet over te brengen. Wel moet de eis gesteld worden dat de Grondwet deze expliciet toelaat.

De voorgestelde bepaling laat inderdaad aan de wetgever een grote vrijheid. Daarmee is zij echter nog niet zonder betekenis. Uit de bepaling volgt immers dat alleen de formele wet incompatibiliteiten kan vaststellen, bepalingen inzake verwantschap of huwelijk kan vaststellen en verboden handelingen kan aanwijzen.

Het begrip «verboden handelingen» heeft vragen opgeroepen naar de betekenis daarvan bij de leden van eerdergenoemde fracties en bij de C.P.N.-fractie. Deze aanduiding wordt thans reeds in de praktijk gebezigd voor de gedragingen en daden die in de artikelen 12 van de Provinciewet en 26 van de gemeentewet aan de leden van provinciale staten en van de gemeenteraden worden verboden en waaraan de artikelen W8 en W9 van de Kieswet de mogelijkheid van vervallenverklaring van het lidmaatschap verbinden. Het gaat daarbij om activiteiten die, indien zij door een lid van provinciale staten of een raadslid worden verricht, licht gepaard kunnen gaan met misbruik van dat lidmaatschap voor persoonlijke doeleinden. Dit behoeven, zoals ook uit de genoemde artikelen blijkt, geen handelingen te zijn waarover een rechterlijke uitspraak is gedaan. De handelingen zijn «verboden», omdat de wetgever het verrichten ervan aan leden van provinciale staten en raadsleden verbiedt, niet omdat ze elders in de wetgeving als strafbaar zouden zijn aangemerkt. Met het oog hierop komt het ons bij nadere overweging wenselijk voor een enigszins andere terminologie te kiezen en daarbij tevens te verduidelijken dat anders dan bij de onverenigbare betrekkingen en de beletselen op grond van huwelijk of verwantschap het verrichten van een verboden handeling alleen zal leiden tot het verlies van het lidmaatschap en niet tot de niet-toelating als lid. Bij nota van wijziging wordt daarom voorgesteld de tweede volzin van het vijfde lid als volgt te doen luiden: «De wet kan bepalen dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk en dat het verrichten van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden.»

Artikel 7.6, zesde lid (stemmen zonder last)

Zoals opgemerkt wordt in de toelichting bij het in wetsontwerp 14 224 (werkwijze Staten-Generaal) voorgestelde artikel 3.2.3, derde lid, wordt met het verbod van last vastgelegd dat elk bindend mandaat nietig is en daarop dus nimmer een beroep kan worden gedaan. Anders gezegd: het stemmen zonder last houdt in dat een lid van een vertegenwoordigend orgaan, wanneer hij aan de beraadslaging en de besluitvorming deelneemt, zelfstandig bepaalt welke gezichtspunten en factoren hij bij zijn standpuntbepaling in aanmerking neemt en zelf de onderlinge afweging daarvan verricht. In zijn wesen is het verbod van last dan ook naar onze mening volkomen duidelijk: een volksvertegenwoordiger kan bij zijn standpuntbepaling niet rechtens gebonden zijn aan eisen die anderen daaraan stellen. Wanneer de leden van de P.v.d.A.-fractie en van de P.P.R.-fractie vragen waarom wij vinden dat het verbod van last uitdrukkelijk gehandhaafd dient te worden, dan is het antwoord: omdat wij van oordeel zijn dat de positie van de volksvertegenwoordiger daarmee op de juiste wijze wordt gemarkeerd. Hij is door de kiezers en door zijn partij in het vertegenwoordigend lichaam gebracht. Hij verdedigt daar in het bijzonder de belangen van dat deel der bevolking waarvan hij de representant is en hij houdt daarbij rekening met de opvattingen in de politieke partij door welke hij kandidaat is gesteld. Maar hij doet dat in een onaf-

hankelijke en zelfstandige positie, zonder daarbij directe instructies van iemand of van enige instantie te moeten opvolgen. Het lijkt ons van groot belang dat dit principe in de Grondwet vastligt.

Nu kan die vastlegging er ongetwijfeld toe leiden dat er in de praktijk vragen rijzen en discussies ontstaan over het al dan niet geoorloofd zijn van bepaalde constructies en verschijnselen die betrekking hebben op de verhouding tussen gekozenen en kiezers of tussen gekozenen en politieke partijen. Wij achten dit echter eerder een voordeel dan een nadeel. Het is ook juist de bedoeling van een grondwetsbepaling als deze een aanknopingspunt te zijn voor en een toetssteen bij het overwegen van de vraag of bepaalde maatregelen niet aan het zelfstandig functioneren van de gekozenen te kort doen.

De bepaling is ook zeker niet te beschouwen als een hinderpaal voor allerlei positief te waarden vormen voor het betrekken van de bevolking bij het politiek gebeuren. En evenmin staat zij in de weg aan ontwikkelingen in de richting van een aanscherping van de verantwoordingsplicht van leden van vertegenwoordigende organen tegenover hun partij. Wel zullen daarbij de hierboven aangeduide begrenzingen in acht moeten worden genomen. Een terugroepingsrecht – dit in antwoord op een vraag van de leden van de G.P.V.-fractie – in die zin dat een partij het recht zou hebben het lidmaatschap van het vertegenwoordigend lichaam van een gekozen te beëindigen op grond van diens stemgedrag, zal derhalve niet mogelijk zijn. Een zo zware sanctie zou de gekozen tot een onzelfstandige lasthebber van zijn politieke partij maken, een situatie die de bepaling juist beoogt af te snijden.

Artikel 7.8 (benoeming commissaris en burgemeester)

Bij de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. was de vraag gerezen of de voor dit artikel gekozen formulering wellicht onbewust nu toch de mogelijkheid van een gekozen voorzitter van provinciale staten of gemeenteraad openhoudt. Wij merken hieromtrent het volgende op:

Het ambt van burgemeester wordt thans in de Grondwet niet genoemd. In artikel 152, vijfde lid, wordt alleen melding gemaakt van de voorzitter van de raad en wordt bepaald dat deze door de Koning wordt benoemd en ontslagen. Naar de letter van de Grondwet zou het derhalve thans mogelijk zijn dat de wet naast de door de Kroon benoemde raadsvoorzitter voorziet in een gekozen functionaris, burgemeester geheten, die belast is met de andere thans door de burgemeester vervulde taken. Niettemin kan men zeggen dat de Grondwet thans de gekozen burgemeester uitsluit, omdat in ons gemeentelijk bestuursstelsel de gedachte aan een verdeling over verschillende personen van het voorzitterschap van de raad enerzijds en de andere burgemeesterlijke taken anderzijds van theoretische aard is.

Bij de commissaris van de Koning ligt de bestaande situatie anders. De Grondwet kent de functie van commissaris namelijk wél met zoveel woorden en legt tevens vast dat hij door de Koning wordt aangesteld en dat hij voorzitter is van de vergadering van provinciale staten.

In het ontwerp wordt in navolging van de staatscommissie met betrekking tot de vermelding van de organen en hun taken deze opzet gevolgd dat vastgelegd wordt welke de voornaamste organen van provincie en gemeente zijn, doch – afgezien van de bevoegdheid tot het vaststellen van de verordeningen – geen aanduidingen gegeven worden van de taken en bevoegdheden van deze organen. In deze opzet lijkt ons de opnemings van specifieke bepalingen over het voorzitterschap van provinciale staten en van de raad niet aangewezen. Voor wat de provincie betreft betekent dit een stukje deconstitucionalisering. Met betrekking tot de burgemeester betekent het dat niet vastgelegd wordt wat nu ook formeel niet vastligt, namelijk dat de burgemeester voorzitter is van de raad. De regeling van het voorzitterschap kan tezamen met de verdere toedeling van taken en bevoegdheden aan organen aan de organieke wet worden overgelaten. Dat de wetgever de thans op dit punt in de Provinciewet en de gemeentewet opgenomen bepalingen zal wijzigen en dit voorzitterschap zal ontnemen aan de commissaris van de Ko-

ning en de burgemeester achten wij, zoals gezegd, intussen voor de toekomst evenzeer een theoretische mogelijkheid als zij dit thans reeds voor de burgemeester is. Aan een uitsluiting van deze theoretische mogelijkheid hebben wij geen behoefte. Ook in het voorstel van de minderheid van de staatscommissie, die grondwettelijke vastlegging van het benoemingsrecht van de Kroon voorstond, werd de regeling van het voorzitterschap aan de wetgever overgelaten. Uit het voorgaande volgt dat wij het ontwerp op dit punt niet onduidelijk achten en voor wijziging van de formulering geen aanleiding zien.

De leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie, de leden van de C.P.N.-fractie en de leden van de P.P.R.-fractie hebben bezwaar tegen de handhaving in de Grondwet van de bevoegdheid van de Kroon tot benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester. We leggen de nadruk op «handhaving», want de opmerkingen van de C.P.N.-fractie wekken de indruk, als zou het een punt betreffen waarover de Grondwet zich nu niet uitlaat. Dat is natuurlijk niet het geval. Wij kunnen overigens zeer wel begrijpen dat de leden der Kamer die destijds tegen de motie-Tilanus stemden, het voorstel tot opnemning van artikel 7.8 niet toejuichen. Het is bekend dat dit voorstel ook niet de eerste keuze van de Regering was. Het zou echter niet realistisch zijn de op dit punt door de Kamer gedane uitspraak te negeren en daarom houdt het ontwerp ter zake geen materieel voorstel tot wijziging in.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie voegen wij hieraan nog het volgende toe.

De voorgestelde tekst verhindert niet dat er ten aanzien van ambten van commissaris van de Koning en burgemeester ontwikkelingen optreden. Over de inhoud van die ambten wordt immers niets vastgelegd. Zou er sprake zijn van ontwikkelingen die op de methode van aanwijzing van deze functionarissen een nieuw licht werpen, dan zal de vraag wat ter zake in de Grondwet vermeld moet worden opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld.

De aan het woord zijnde leden noemen het een groot bezwaar dat een tekst wordt voorgesteld die voor een zeer grote minderheid in de Tweede Kamer onaanvaardbaar is. Wij kunnen slechts hier tegenover stellen dat er dan toch in de gedachtengang van deze leden nog meer bezwaar zou moeten hebben een voorstel te doen dat blijkt een uitspraak van de Kamer voor een meerderheid van de Kamer niet aanvaardbaar zou zijn. Bij de opmerking dat wij door dit voorstel te doen op niet verantwoorde wijze theoretisch het lot van een voorstel tot grondwetswijziging in de waagschaal stellen, tekenen wij aan, wat wij ook reeds in het nader rapport opmerkten, dat verwerping van het voorstel toch niet tot het daarmee beoogde resultaat zal kunnen leiden. Het resultaat zal dan immers zijn dat de bestaande grondwetsbepalingen, waaronder de door de aan het woord zijnde leden gewraakte voorschriften evenzeer voorkomen, gehandhaafd blijven.

Het pleidooi van de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie niet alleen de aanwijzingsprocedure uit de Grondwet verwijderen, maar dan tevens in het geheel niet meer in de Grondwet over de commissaris en de burgemeester te spreken kunnen wij overigens ook los van de door de Kamer gedane uitspraak niet onderschrijven. De vermelding in de Grondwet van de voornaamste organen van provincie en gemeente, waaronder ook deze organen, geeft een zekere vastheid aan de structuur van het provinciaal en het gemeentelijk bestuur, en dat achten wij een goede zaak. Zou in de toekomst de wenselijkheid blijken in deze hoofdstructuur verandering te brengen, dan is dat naar onze mening wel een kwestie die waard is voorwerp van grondwetswijziging te zijn.

Artikel 7.9, tweede lid (toezicht)

Een wezenlijk kenmerk van ons stelsel van territoriale decentralisatie is dat de besturen van provincies en gemeenten in beginsel op elk terrein regelgevend en besturend werkzaam kunnen zijn, waar hun dat niet door hogere re-

gelingen is ontzegd. Die grote vrijheid kan binnen het verband van een gedecentraliseerde eenheidsstaat echter niet bestaan zonder dat instrumenten beschikbaar zijn voor corrigerend optreden door hogere bestuurlijke niveaus. Van ouds zijn er dan ook mogelijkheden tot preventief en repressief ingrijpen geweest ten aanzien van de autonome besluiten van provincies en gemeenten.

Tot dusver heeft de Grondwet uitdrukkelijk voorgeschreven dat de provinciale en gemeentelijke besluiten ten aanzien van de begrotingen en de belastingheffing aan preventief toezicht zouden zijn onderworpen. Bovendien werd zodanig toezicht door de Grondwet vereist voor de door de wet aan te wijzen besluiten van de gemeentebesturen inzake de beschikking over gemeente-eigendom en andere burgerlijke rechtshandelingen. Wij menen dat deze gespecificeerde voorschriften in de Grondwet niet langer nodig zijn. De beslissing in hoeverre op de genoemde punten goedkeuringseisen moeten worden gesteld, kan zonder bezwaar aan de wetgever worden overgelaten.

In dit verband roeren de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. en de leden van de G.P.V.-fractie de vraag aan in hoeverre onder de huidige Grondwet de bepalingen inzake het preventieve toezicht geacht moeten worden een limitatief karakter te hebben. Hieromtrent bestaat geen volledige duidelijkheid. Voor de beantwoording van deze vraag is de situatie die vóór de grondwetsherziening van 1956 ten aanzien van het preventief toezicht op provinciale besluiten bestond niet zonder belang. De Grondwet vereiste destijds de goedkeuring des Konings behalve ten aanzien van begrotingen en belastingheffing daarnaast alleen nog ten aanzien van de provinciale verordeningen. Niettemin onderwierp de provinciale wet tevens aan de Koninklijke goedkeuring enkele categorieën besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. De wetgever achtte dit kennelijk met de Grondwet in overeenstemming en vatte dus de grondwetsbepalingen inzake het preventieve toezicht niet in limitatieve zin op. Deze zienswijze kwam ook naar voren, toen in 1956 het preventieve toezicht op de provinciale verordeningen uit de Grondwet werd geschrapt. De schrapping ging gepaard met de opneming van het huidige artikel 145, tweede lid, maar in de toelichting daarop werd opgemerkt dat de wetgever ook zonder uitdrukkelijke grondwettelijke voorziening bevoegd moest worden geacht provinciale besluiten aan goedkeuring door de Kroon te onderwerpen. Dit zo zijnde valt moeilijk in te zien waarom de grondwetsbepalingen inzake het preventief toezicht op gemeentelijke besluiten wel limitatief zouden moeten worden opgevat. In de literatuur vindt de limitatieve opvatting verdediging met de op zichzelf plausibele redenering dat preventief toezicht een inbreuk betekent op de autonomieverlening en dus niet verder mag gaan dan de Grondwet aangeeft. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de grondwetgever deze rechtswerking van de grondwetsbepalingen inzake het toezicht op gemeentelijke besluiten heeft beoogd.

In het licht van het voorgaande menen wij dat het voorgestelde artikel 7.9, tweede lid, niet gezien kan worden als een bepaling die de wetgever een tot dusver niet bestaande vrijheid zou verlenen om autonome gemeentelijke besluiten aan voorafgaand toezicht te onderwerpen.

Maar ook afgezien van de vraag welke bevoegdheden de wetgever geacht moet worden nu reeds te hebben, zouden wij de krachtens het artikel aan de wetgever toekomende vrijheid niet als een «een te groot risico» willen aanmerken. Het in de Grondwet vastgelegde beginsel dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan de besturen van provincies en gemeenten wordt overgelaten scherpert de wetgever in dat hij ook ten aanzien van de instelling van preventief toezicht terughoudend heeft te zijn en dat hij zich voor elk geval heeft af te vragen of de met het toezicht te dienen belangen opwegen tegen de door het toezicht veroorzaakte inbreuk op de vrijheid van provincies en gemeenten.

Op de desbetreffende vraag van de leden behorende tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. antwoorden wij dat de voorgestelde deconstitutiona-

lisering niet in de eerste plaats gebaseerd is op de behoeften van de huidige bestuurspraktijk. Wij achten het immers ook thans reeds mogelijk dat de wetgever in daarvoor in aanmerking komende gevallen besluiten aan voorafgaande goedkeuring onderwerpt. Ook zijn de huidige grondwetsbepalingen niet in die zin knellend dat zij thans goedkeuringseisen stellen die naar ons oordeel afgeschaft zouden moeten worden. Ons voorstel is veeleer gebaseerd op het algemene uitgangspunt dat ook voor provincies en gemeenten alleen de meest wezenlijke regels en waarborgen in de Grondwet moeten worden vastgelegd en niet onnodig in details moet worden afgedaald.

De opmerking in de memorie van toelichting dat de voorgestelde bepaling, wat het tot goedkeuring bevoegde orgaan betreft, een gedifferentieerde regeling toelaat, betekent niet dat ons reeds bepaalde differentiaties als wenselijk voor ogen staan. Wij kunnen ons echter voorstellen, en hebben er ook geen behoefte aan uit te sluiten, dat de wetgever te eniger tijd zou willen afwijken van de thans in de Grondwet neergelegde aanwijzing van alleen de Kroon en gedeputeerde staten als de voor de onderscheidene categorieën besluiten tot goedkeuring bevoegde organen.

De leden van de G.P.V.-fractie zien als reden voor het feit dat de Grondwet geen specifieke categorieën van aan goedkeuring onderworpen provinciale besluiten noemt de opvatting die bij de grondwetgever zou bestaan dat de provinciale taken relatief beperkt zijn. Naar onze mening bestaat er geen grond voor de grondwetgever een dergelijke opvatting toe te dichten. Toen in 1956 de hierboven vermelde wijziging van de bepalingen inzake het toezicht op provinciale besluiten tot stand kwam, gebeurde dat juist in een periode van verdere uitbreiding van de provinciale taken. Er is nimmer enig verband gelegd tussen het takenpakket van de provincies en het toen opgenomen artikel 145, tweede lid. Altijd reeds is trouwens kenmerkend geweest voor de grondwettelijke bepalingen inzake provincies en gemeenten dat daar in generlei aanwijzing opgesloten lag voor een verschil in omvang tussen de taken van provincies en gemeenten.

Het door dezelfde leden aangevoerde bezwaar tegen de opnemings van «strijd met het recht» als grond voor vernietiging van provinciale en gemeentelijke besluiten kunnen wij niet delen. Voor vernietiging van een besluit wegens strijd met het recht is vanzelfsprekende voorwaarde dat het besluitnemend orgaan aan de betreffende rechtsregel onderworpen is, zoals de aan het woord zijnde leden zelf ook opmerken. Of dit bij strijd van een provinciaal of gemeentelijk besluit met een keur van een waterschap of een verordening van een doelcorporatie het geval is, valt niet in algemene zin te zeggen. Er kunnen voorschriften van waterschappen of doelcorporaties zijn, die ook voor provincies en gemeenten verbindende kracht hebben. Zo zal een waterschapskeur die het aan een ieder verbiedt op een dijk bouwwerken op te richten in het algemeen ook door gemeentebesturen in acht moeten worden genomen. Maar er zijn ook situaties denkbaar waarin er geen aanleiding bestaat de gebondenheid van de gemeentebesturen aan een waterschapsvoorschrift aan te nemen. De Kroon als vernietigend orgaan zal hierover moeten oordelen en zal ook zeker in staat zijn in een gegeven geval uit te maken of het gemeentelijk besluit als strijdig met het recht ongedaan dient te worden gemaakt.

Artikel 7.9, derde lid (verwaarlozing)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. troffen in de memorie van toelichting onvoldoende argumenten aan om voor hen de introductie in de Grondwet van een regeling voor het geval van verwaarlozing van provinciaal bestuur aannemelijk te maken. Wij merken ter aanvulling van hetgeen in de memorie van toelichting is vermeld het volgende op. De Provinciewet houdt thans reeds in de artikelen 96 en 97 rekening met de mogelijkheid dat de provinciale besturen hun medebewindsverplichting niet of niet behoorlijk nakomen. Anders dan ten aanzien van de gemeenten maakt de Grondwet waar het de provincies betreft hiervan geen melding. In navolging

van de staatscommissie wordt op dit punt in het herzieningsvoorstel een gelijkelijk voor provincies en gemeenten geldende bepaling opgenomen, en de aan het woord zijnde leden hebben hiertegen blijkbaar ook geen bezwaar. Nu menen wij dat het niet logisch zou zijn om er in de Grondwet wel van uit te gaan dat zowel provinciale als gemeentelijke besturen in de situatie kunnen blijven bij de uitvoering van hun medebewindstaken, maar alleen ten aanzien van de gemeenten aan te nemen dat het geval van een meer algemene verwaarlozing van bestuur zich zal kunnen voordoen. Wij achten ook een dergelijke opzet ten opzichte van de gemeenten minder goed aanvaardbaar. In dit verband valt het op dat de aan het woord zijnde leden vragen of de adhesie in de memorie van toelichting aan de opmerking van de staatscommissie over het vertrouwen in de provinciale besturen, door de gemeentebesturen niet verkeerd kan worden verstaan. Wij zijn daarvoor, gelet op de voorgestelde inhoud van artikel 7.9, derde lid, geenszins beducht. Dat wij de staatscommissie op dit punt met instemming aanhalen is alleen geschied om uit te laten komen dat de afwijking van het voorstel van de staatscommissie niet geïnspireerd is door een geringere mate van vertrouwen in de provincies dan bij de staatscommissie aanwezig was. Met de in het ontwerp voorgestelde tekst bewijzen wij echter juist in de gemeentebesturen niet minder vertrouwen te hebben dan in de provinciale besturen. Wij zijn het op dit punt geheel met de aan het woord zijnde leden eens, maar zien daarin juist een krachtig argument voor een grondwetsbepaling die wat betreft het exceptionele geval van verwaarlozing van bestuur geen onderscheid tussen beide categorieën openbare lichamen maakt. Het aanbrengen van dit onderscheid zou alleen dan aangewezen zijn, indien moest worden aangenomen dat het geval van verwaarlozing van bestuur door een provincie absoluut ondenkbaar is. Die stelling zouden wij niet voor onze rekening willen nemen, hoezeer wij ook van het zeer uitzonderlijke karakter van deze mogelijkheid overtuigd zijn.

Zowel van de zijde van bovengenoemde fracties als van G.P.V.-zijde werd de vraag gesteld welke betekenis te hechten is aan het verschil in terminologie tussen artikel 153, vierde lid, waar van «een wet» wordt gesproken, en «bij de wet» in de voorgestelde bepaling. Er bestaat tussen beide bepalingen inderdaad een zeker verschil in betekenis. Echter niet in die zin dat onder de voorgestelde bepaling de wetgever anders dan thans met het treffen van een algemene regeling voor verwaarlozing van bestuur zou kunnen volstaan. Ook uit de nieuwe bepaling vloeit voort dat de wetgever zelf moet constateren dat een gemeentebestuur (of een provinciaal bestuur) zijn taken grovelijk verwaarloost. Uit de aard der zaak zal dit niet anders dan door een speciale, op het concrete geval betrekking hebbende wet kunnen geschieden. Wel echter laat de voorgestelde bepaling in tegenstelling tot de huidige in beginsel toe dat er in de gemeentewet (Provinciewet) een of meer algemene bepalingen over dit onderwerp zouden worden neergelegd. Wij laten thans in het midden in hoeverre daaraan behoefte zou bestaan, maar zien in ieder geval geen reden om deze mogelijkheid uit te sluiten.

Omtrent de aard van de bij grove taakverwaarlozing te treffen voorzieningen is in de voorgestelde bepaling niets vastgelegd. Deze zullen dus in beginsel elke door de wetgever wenselijk geachte inhoud kunnen hebben. De wetgever zal zich daarbij hebben af te vragen of de te treffen voorziening de meest geëigende is om in het onderhavige geval weer tot een herstel van de normale taakuitoefening te geraken. Ontbinding van het vertegenwoordigend orgaan bij de wet, aldus kan de P.v.d.A.-fractie geantwoord worden, behoeft als mogelijke voorziening niet uitgesloten te worden geacht, indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat door een hernieuwde samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan de toestand van verwaarlozing een einde zal nemen.

Artikel 7.9, vierde lid (financiën)

De zienswijze van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de opnemings van de opdracht aan de wetgever de financiële verhouding van de provincies en de

gemeenten tot het Rijk te regelen de zelfstandigheid van deze lichamen in het hart kan treffen, verbaast ons. Juist vanwege het grote belang van de regeling van de financiële verhouding voor deze zelfstandigheid wordt voorgesteld daarvoor uitdrukkelijk in de Grondwet een wettelijke basis te eisen. Voor het grootste gedeelte van het terrein van de financiële verhouding bestaat die wettelijke basis al in de vorm van het vijftiende hoofdstuk van de Provinciewet, de Financiële-Verhoudingswet 1960 en specifieke wettelijke bepalingen inzake doeluitkeringen. Voor zover een wettelijke basis nog ontbreekt, zal deze alsnog tot stand moeten komen. Wij kunnen de voorgestelde bepaling dan ook niet anders zien dan als een waarborg voor de provincies en de gemeenten. Het feit dat de provincies en gemeenten het grootste deel van hun financiële middelen niet ontlenen aan de eigen belastingheffing maar aan hun financiële verhouding tot het Rijk onderstreept het grote belang van deze verhouding en vormt daardoor mede een argument voor de vastlegging in de Grondwet van de competentie van de wetgever op dit punt.

Op de vraag die de leden van de C.P.N.-fractie met betrekking tot dit lid stellen kan geantwoord worden dat de formulering daarvan niet behoeft te leiden tot andere regels ten aanzien van de bevoegdheden van de gemeenten op het punt van de vaststelling van de tarieven voor belastingen en retributies. Uit de bepaling vloeit slechts voort dat bij de wet moet zijn aangegeven wat voor soort belastingen en met belastingen gelijk te stellen rechten door de gemeentebesturen mogen worden geheven. Overigens zal de wetgever evenals thans op grond van zijn algemene bevoegdheid tot regeling van de bevoegdheden van de gemeentebesturen, voorschriften kunnen geven die de vrijheid van de gemeenten tot vaststelling van de tarieven kunnen beperken.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

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