

## Voorzitter: Broeks

Tegenwoordig zijn 64 leden, te weten:

Thurlings, Kloos, Tunders, Kolthoff, Post, Broeks, Christiaanse, Zoon, Uijen, Van Veldhuizen, De Rijk, Van der Werff, Oskamp, Vonk-van Kalker, Van der Meer, Vermeer, Mol, Eijsink, Van Hulst, Steigenga-Kouwe, d'Ancona, De Cloe, Vrouwenfelder, Terwindt, Gooden, De Vries, Horbach, W. F. de Gaay Fortman, Vogt, Kaland, Diepenhorst, Steenkamp, Kreutzkamp-Schoffel, Franssen, Fischer, Trip, Voûte, Feij, Von Meijenfheldt, Van Kuik, Kremer, Meuleman, De Jong, Letschert, Van Waterschoot, IJmker, Van der Jagt, Van der Werf-Terpstra, Van de Rakt, B. de Gaay Fortman, Van Hemert tot Dingshof, Vonhoff-Luijendijk, Veen, Van Kleef, Wiebenga, Baas, Zoutendijk, Van Tets, Van Someren-Downer, Tjeerdsma, Netjes, Nagel, Heijne Makreel en Oudenhoven;

en de heren Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken en Simons, regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

De Koster en Tummers, wegens deelneming aan een vergadering van de Raad van Europa;

Van Krimpen, wegens een dienstreis;

Maaskant en Van Dalen, wegens ziekte;

Simons, wegens verblijf buitenslands;

Teijssen en Maris.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: De door het College van Senioren te nemen besluiten, alsmede de lijst van ingekomen stukken met de door mij gedane voorstellen zullen voor de leden ter inzage worden gelegd. De op het vorenstaande betrekking hebbende stukken zullen in de Handelingen worden opgenomen. Ingevolge artikel 41 van het Reglement

van Orde liggen ook de notulen van de vorige vergadering voor de leden ter inzage. Tenzij enig lid hiertegen vóór het einde der vergadering bezwaar maakt, zal worden aangenomen, dat de Kamer akkoord gaat met de voorstellen en dat zij de notulen goedkeurt.

Ik heb bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering ontvangen van de Minister-President, Minister van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken. Zij zullen bij de behandeling van de wetsontwerpen hun departement betreffende, zo nodig, vervangen worden door de Minister van Binnenlandse Zaken.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten (13 990)**.

De **Voorzitter**: Alvorens de beraadslaging te openen wil ik een woord van welkom richten tot de regeringscommissaris, professor Simons.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Kolthoff** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Bij de behandeling van wetsontwerp 13 990 aan de overzijde hebben onder andere de heren Brinkhorst en Faber geconstateerd, dat de meest wezenlijke bepalingen voor de lagere publiekrechtelijke lichamen in 1848 in de Grondwet zijn opgenomen en sindsdien nauwelijks zijn veranderd. De uitwerking daarvan, met name de in de Gemeentewet van 1851, gaf getuige het volgende citaat, ontleend aan het boek van Oud 'honderd jaren', toen aanleiding tot felle discussies. Van Groen van Prinsterer tekent Oud op: wie het ontwerp aanneme moge, naar het hem voorkomt

'spreken van vrijzinnigheid, o, ja!', maar niet van vrijheid, van een liberale, maar niet van een Nederlandse, van een nationale politiek ..... Door der-

gelijke wetten worden geen autonomen, maar automaten en, wat bepaaldelijk deze voordracht betreft, plaatselijke automaten en centrale autocraten gevormd.'

In zijn antwoord zei Thorbecke:

'Vergelijkt, zo gij wilt, hetgeen de gemeenten zullen worden met hetgeen zij tot dusverre zijn. Zo er tot dusverre enige eigen werking, enige zelfstandigheid, gelijk men pleegt te zeggen, bij de gemeenten bestaat, dan is die alleen te vinden in de ongeveer 80 steden, maar niet in de gemeenten op het platteland. Die gemeenten op het platteland, bijkans ten getale van 1200, zullen nu door deze wet tot een vrijheid worden gebracht, veel groter, veel uitgestrekter, veel krachtiger dan die op het ogenblik door de grootste steden van het land wordt genoten. Ik meen niet nodig te hebben meer te zeggen om te bewijzen, dat dit ontwerp van wet geen getuigenis draagt van vrees, maar van vertrouwen in een edele en trouwhartige natie.'

Oud voegt hieraan toe:

'Wie durft betwisten dat de uitkomst heeft bewezen dat het gelijk hier ten volle aan de zijde van de minister is geweest?'

Tijdens de behandeling van het nu voorliggende ontwerp zijn zowel van de zijde van de Regering als van die van de Kamer dierbare woorden gewijd aan de belangrijke plaats, die de lagere organen en met name de gemeenten innemen in ons staatsbestel. Wellicht het meest treffend is dit verwoord door de regeringscommissaris, na een interruptie van de heer Brinkhorst:

'De geachte afgevaardigde miskent naar mijn bescheiden mening de bijzondere positie, die provincies en gemeenten hebben gekregen door de grote plaats, die zij hebben gekregen en zullen behouden in onze Grondwet. Het is een typisch verschijnsel van de Nederlandse Grondwet dat daarin zoveel betekenis wordt toegekend aan provincies en gemeenten, doordat die daarin met zoveel bepalingen worden besproken. Dat stelsel wil de bestaande Grondwet handhaven.

Dat zal altijd een vingerwijzing voor de wetgever en de provinciale autoriteiten moeten zijn hier voorzichtig mee om te springen. Er moeten zeer goede, zakelijk gefundeerde redenen zijn op grond waarvan de centrale of provinciale wetgever ertoe mag overgaan om iets af te nemen van het autonome gebied van de provincies en gemeenten.'

In onze ogen iets afzwakkend hetgeen hij daarvoor zei, voegt de regeringscommissaris hieraan toe: 'In zeer vele gevallen waarin het is gebeurd, was het minder erg dan het leek, omdat er slechts werd overgebracht naar de sfeer van medebewind waardoor in wezen hetzelfde arbeidsveld voor gemeenten en provincies werd behouden.'

Dat is schoon gesproken, maar hoe is de realiteit? In TVO van 4 januari 1979 vraagt prof. Van de Brink zich af wat de niet te stuiten tendens rechtvaardigt in het bestuurlijke vlak tot centralisatie en concentratie. En nog een keer de heer Brinkhorst:

'De realiteit is dat de bestuurskracht van gemeenten en provincies steeds verder wordt aangetast. De vraag is dan ook aan de orde hoe wij het proces van centralisatie verder kunnen keren.'

Wij denken, dat de heer Brinkhorst gelijk heeft. Ondanks de bepalingen in de Grondwet, ondanks alle goede bedoelingen zien wij een nog steeds voortgaande centralisatie, een steeds verdere beperking van de werkelijk vrije beslissingsruimte bij de lagere overheden en in het bijzonder bij de gemeenten. Dat behoeft niet eens altijd te geschieden via formele wetten en besluiten, dat kan gaan en dat gaat vaak via allerlei andere beïnvloedingskanalen.

In een artikel in TVO van 23 augustus 1979 beschrijft prof. Wessel welke beïnvloedings- en temperingsmiddelen er zijn, gezien vanuit planningsoptiek. Alleen aan juridische beïnvloedings- en temperingsmiddelen komt hij al aan een aantal van 17. Maar diegenen die in de praktijk van elke dag bezig zijn, kunnen talloze voorbeelden noemen van beïnvloeding, die niet binnen het normale juridische kader zijn te vatten, die vaak leiden tot een betutteling en een bemoeizucht, en die in strijd zijn met de schone gedachten over decentralisatie en autonomie.

Wij denken hierbij aan nog niet aanvaarde nota's en ontwerp-plannen die echter al wel werken, soms aan provinciale nota's over onderwerpen die

slechts zeer ten dele eigen bevoegdheden raken, aan inzichten en adviezen van consultants en districts-hoofden, en aan de invloed van de 'radenrimram'. Op bladzijde 7 van de memorie van toelichting schreven de toenmalige bewindslieden dat bij de taakvervulling vanouds onderscheid wordt gemaakt tussen autonomie en medebewind. Zij voegen hieraan toe dat deze onderscheiding thans niet zo wezenlijk meer is, maar bovendien dat bepaalde activiteiten meer als een tussenvorm zijn te beschouwen.

Met instemming hebben wij in het begin prof. Simons geciteerd, met name waar hij spreekt over de autonomie der gemeente. Maar wij vragen ons af wat de autonomie, met name van de gemeente, nog voorstelt. Is het niet zo, dat wij bezig zijn ons zelf een rad voor de ogen te draaien?

De heer Klein schreef ook in het tijdschrift van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 18 april 1980 dat alleen nog maar op relatief ondergeschikte bestuursgebieden bevoegdheden bij de gemeenten zijn overgebleven. Je kunt geen trottoirtegel meer door een boompje vervangen of je loopt tegen de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan. Als een gemeente de plaatselijke fanfare wil subsidiëren, heeft zij te toetsen op basis van de rijksbijdrageregeling en als een vrouwenvereniging een financiële bijdrage vraagt, moet men eerst bekijken of het verzoek toevallig onder de rijksbijdrageregeling voor emancipatiewerk kan vallen, dan wel dat de komende regeling voor alfabetisering van toepassing is of mogelijk ook nog de rijksbijdrageregeling sociaal cultureel werk. Prof. Simons zei ook:

'In zeer veel gevallen waarin het is gebeurd, was het minder erg dan het leek.'

Daarbij doelde hij op gevallen waarin de autonomie is overgegaan in medebewind. Wij zouden willen zeggen: was dat maar waar. Want elke overgang van autonomie naar medebewind betekent minder eigen beslissingsruimte, meer regeling van bovenaf.

De nieuwste ontwikkeling op dit terrein is de ontwerp-bekostigingsregeling voor schoolbegeleiding. Tot nu toe was dit een autonome taak van de gemeente. In de toekomst mag zij nog middels een koppelsubsidie betalen, maar in het bestuur mag zij niet participeren anders dan als schoolbestuur. Het lijkt ons verder beter nu nog maar niet te spreken over het in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur aangekondigde provin-

ciale beleidsplan; een beleidsplan, dat het gevaar in zich bergt dat het laatste sprankje autonomie dat nog aanwezig is, zal verdwijnen. Korthedshalve verwijzen wij naar artikelen in de Nederlandse Gemeente van 24 augustus 1979, op de bladzijden 401 en volgende, van 28 september 1979 op de bladzijden 459 en volgende waarin ook de vice-voorzitter van het IPO dit beleidsplan van de hand wijst, en naar het blad van de Nederlandse Bond van Gemeente-Ambtenaren van 9 november 1979.

Als wij over gemeentelijke autonomie spreken, hebben wij het gevoel dat er inderdaad niet zoveel anders over zal blijven dan de inmiddels legendarisch geworden straatnaamgeving en verder misschien nog de bevoegdheid te besluiten op 1 mei de rode vlag op het gemeentehuis te hissen. Als dat gebeurt dan gaat echter een weergalozes siddering door parlementair Nederland en regent het vragen van verontruste kamerleden, die strijden voor de geestelijke en democratische vrijheid van belangrijke minderheden.

Wat het medebewind betreft, willen wij kort zijn. Alleen geldt ook hier de opmerking, dat wij niet de indruk hebben dat hier bij de hogere organen de grootst mogelijke terughoudendheid wordt betracht bij het geven van voorschriften, hetzij in de vorm van wetten, hetzij op andere wijze, indien medewerking van lagere organen wordt gevraagd. Steeds bestaat de indruk, dat – bij de hogere organen – bestuurlijk of ambtelijk de vrees bestaat dat toch nog eens iets anders zou kunnen gaan gebeuren? dan men zelf zou doen. Als voorbeeld moge gelden de ruimtelijke ordening, waarbij wij langzamerhand in een juridisch mercantilisme zonder weerga zijn beland. De voorschriften hebben de nauwgezetheid van een spoorboekje en in dit opzicht moet men blij zijn, dat de treinen af en toe gelukkig niet op tijd rijden.

Juist in zaken van medebewind is het goed te bedenken, dat de burger zich wendt tot, en antwoord en een verklaring verwacht van het lokale bestuur. Dat lokale bestuur kan niet steeds verwijzen naar hogere, naar andere machten en regelingen. Dat wordt niet begrepen, maar past ook niet in een publieke, politieke verantwoordingsplicht.

Mijnheer de Voorzitter! Voor ons is, uit een oogpunt van plaatselijke democratie, de door de Regering genoemde tussenvorm het meest bedreigend. Het verschijnsel is er. In de memorie van toelichting, op bladzijde 7, wordt

bij wijze van voorbeeld genoemd: 'Te denken valt aan vrijwillige medewerking aan de uitvoering van niet op een wet gebaseerde subsidieregelingen.'. De vraag rijst dan wel hoe vrijwillig die vrijwilligheid is juist hier zien wij de invloed van diverse vakdepartementen en belangengroeperingen.

Hoe vrijwillig is de medewerking aan de rijksbijdragerregeling emancipatiewerk als CRM tegelijk een grote advertentiecampaignedoert?

Hoe vrijwillig is de medewerking aan de uitvoering van een programma als een subsidieworst van bij voorbeeld 70% in de investeringskosten wordt voorgehouden? Hoe vrijwillig is de berusting in een door de provincie in het leven geroepen instituut, dat uit een oogpunt van efficiency de opstelling van een landschapsplan coördineert en dan en passant voorschijft welke cultuurmaatschappij voor welke gemeente dat plan zal voorbereiden?

Hoe vrijwillig was de besluitvorming in het kader van het aanvullende werken-beleid als een object kon worden gesubsidieerd, doordat landelijk bepaald was dat in een bepaalde sector geld moest worden besteed, hoewel de lokale prioriteiten gans anders lagen?

Ook in dezen geldt weer het aspect van de terughoudendheid.

Ik noem een voorbeeld. Vorig jaar – voor het eerst – verschenen op de begroting van Volksgezondheid en Milieuhygiëne een subsidiepost voor aanleg van rioleringen. Waarom dit niet via de normale verfijningsregeling gebeurt, laten wij gemakshalve buiten beschouwing. Denkt nu niet, dat volstaan wordt met alleen het toekennen van subsidie! Voor de begeleiding tijdens de bouw moeten uiteraard rijksambtenaren worden ingeschakeld. Omdat het object echter wat ver van Den Haag ligt, worden naar verluidt bouwvergaderingen gehouden in Amersfoort. Wij zullen maar niet vragen waarom, want in het kader van aanvullende werken ging dat zo, in het kader van de Perspectievennota, Integraal Structuurplan Noorden des lands en herinrichtingswet voor de Veenkoloniën zal dat zo gaan.

Op het terrein van de tussenvorm is de 'potteloog' onmisbaar en het zou ons niet verbazen, indien de een of andere universiteit een bijzondere leerstoel 'pottelogie' zou krijgen.

De Regering, van welke signatuur ook, kamerleden van welke partij ook, statenleden, ambtenaren, zij allen menen het goed met de decentralisatie, met de gemeenten en provincies, met

de lokale democratie. Zij allen vinden dat meer gedecentraliseerd moet en kan worden. Alleen, ja, dat éne onderdeel waar zij bij betrokken zijn, eist echter een zo zorgvuldige afweging, is het zo belangrijk dat alle burgers op gelijke wijze van die voorziening kunnen profiteren, dat onderdeel vraagt toch wel een beslissing, op zijn minst een vrij ver uitgewerkte regeling op hoger niveau. De politieke geest is wel gewillig maar het politieke vlees is zo zwak.

Wij moeten erkennen dat veel burgers hetzelfde doen, zij het in omgekeerde richting. Zij constateren verschillen tussen de voorzieningen, de regelingen in hun gemeente en een andere (uiteraard alleen als zij in hun ogen slechter zijn) en vragen waarom daar wel en hier niet. Ook centrale organisaties zitten op dezelfde lijn. Wij constateren dat hier een enorm spanningsveld is, waar wij alleen door een politieke keuze mogelijkerwijs uit kunnen komen.

Mijnheer de Voorzitter! Als wij niet bereid zijn verschillen te accepteren, te aanvaarden dat lagere organen zaken anders regelen dan wij (als hogere organen) zouden hebben gedaan en lagere organen het voorrecht te gunnen fouten te maken, moeten wij ophouden liefdesverklaringen af te leggen over decentralisatie, autonomie en wat dies meer zij. Het kan helemaal geen kwaad, dat ook een partij als de onze en vertegenwoordigers van die partij zich af en toe herinneren, dat het congres van 1978 een resolutie aannam, luidende:

'Uitgangspunt bij het decentralisatiebeleid is, dat de bewijslast rust op degene die centraliseert en niet bij hen die decentralisatie bepleiten.'. Ons algemene betoog wil ik hiermee afsluiten om vervolgens nog enkele opmerkingen te maken over de verschillende artikelen.

In de eerste plaats noem ik artikel 7.2, eerste lid. Tijdens het debat aan de overzijde is in de oorspronkelijke tekst een wijziging aangebracht door aanvaarding van het amendement-Faber. Wij hebben daaraan in het voorlopig verslag de conclusie verbonden, dat de in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur ten tonele gevoerde zgn. negatieve lijst niet meer aanvaardbaar zou zijn. In de memorie van antwoord aan onze Kamer zeggen de bewindslieden onze mening niet te delen.

Wij blijven vooralsnog bij onze conclusie dat de behandeling aan de overzijde heel duidelijk heeft gemaakt, dat niet getornd moet worden aan, als wij

dat zo mogen noemen 'de open autonomie'. Het is overigens zelfs de vraag of de negatieve lijst past binnen de huidige Grondwet. Met instemming willen wij citeren, hetgeen mr. Zielhuis schreef in de Nederlandse Gemeente van 3 augustus 1979 op blz. 360: 'Het op deze wijze afbakenen van bevoegdheden past niet binnen het systeem dat in Grondwet en organieke wetten is neergelegd, in welk systeem een met algemene bevoegdheid uitgeruste bestuurslaag alles wat tot het openbaar belang kan strekken, ter hand kan nemen, met dien verstande dat zodra een hogere bestuurslaag zich feitelijk op het betrokken terrein gaat bewegen, de bevoegdheid van de lagere bestuurslaag in vrijheid zal teruglopen (gedachte van het 'open bestel'). Een uitdrukkelijke toedeling van taken aan bestuurslagen met verbod voor een andere bestuurslaag om zich daarmee spontaan in te laten, past bij doelcorporaties, niet bij territoriaal gedecentraliseerde overheidslichamen met een algemene op hun gebied gerichte taakstelling.'.

Artikel 7.2, tweede lid. Wij hebben met enige teleurstelling geconstateerd, dat een specifieke grondwettelijke waarborg voor een adequate financiering voor in medebewind uit te voeren taken in de voorgestelde bepaling niet besloten ligt. Niet alleen echter, dat geen specifieke waarborg wordt gegeven, ook de verwijzing naar artikel 7.9 geeft geen algemene waarborg. Op zich zelf kunnen wij dankbaar constateren, dat wel gezegd wordt dat de wetgever wordt opgedragen de financiële verhouding tussen het Rijk enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds te regelen, maar dat zegt op zich zelf niets en de praktijk stemt niet in alle opzichten even hoopvol.

Voor in medebewind uit te voeren taken kan in beginsel uit twee financieringswijzen worden gekozen; hetzij via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, hetzij via een doeluitkering. Als wij zien naar de toepassing van de Kleuteronderwijswet dan blijkt, dat een doeluitkering geen enkel waarborg voor de gemeenten geeft. Als wij bij voorbeeld denken aan de Wet op de Geluidhinder of de uitvoering van de diverse rijksbijdragerregelingen en er wordt aangegeven, dat de uitvoering van deze wet/regeling de lagere organen voor een aanzienlijke taakverzwaring stelt, dan luidt het antwoord: of die taakverzwaring is er niet (CRM) of een hogere uitkering uit het Gemeentefonds zit er niet in in het kader van de algemene afweging van prioriteiten binnen de rijksbegroting. Maar de la-

## Kolthoff

gere organen blijven wel met de zwarte Piet zitten. De meest recente ervaringen – maar dan wel heel slechte – zijn die met betrekking tot de Woonwagenwet. Voor bijzonderheden verwijzen wij naar 'Lokaal Bestuur' van april 1980, blz. 21.

Artikel 7.3, lid 2 en 3. De huidige Grondwet maakt het mogelijk wethouders te benoemen, die geen lid van de raad zijn. Ten aanzien van gedeputeerde staten wordt nu die mogelijkheid in de nieuwe Grondwet ook geopend. Wij willen volstaan met op te merken, dat wij hopen, dat de wetgever in de toekomst van deze mogelijkheid, evenmin als in het verleden gebruik zal maken. Wij achten dit in strijd met de uitgangspunten van ons lokaal bestuur.

Uit de tot nu toe gevoerde behandeling blijkt, dat de Commissaris der Koningin grondwettelijk gezien geen lid behoeft te zijn van het college van gedeputeerde staten. De burgemeester daarentegen is wel lid van het college van burgemeester en wethouders. In de discussie is meer dan eens het wel c.q. het niet opnemen van een bepaling in de Grondwet verdedigd met de verwijzen naar de nagestreefde gelijkheid van de bepalingen voor provincie en gemeente. Waarom dan hier niet?

In onder andere de memorie van antwoord aan onze Kamer (blz. 5) wordt aan het antwoord toegevoegd, dat in de praktijk de commissaris evenzeer deel uitmaakt van het college van gedeputeerde staten.

Mijnheer de Voorzitter! Dat is juist, maar verplicht is het niet en een gewone meerderheid van het parlement kan via de provinciale wet deze praktijk beëindigen. Nu hoeft dat niet te gebeuren, maar het verbaast ons wel, dat aan de ene kant:

1e. krampachtig wordt vastgehouden aan opname in de Grondwet van de benoeming van de commissaris en de burgemeester door de Kroon (kenmerkend om te voorkomen, dat een gewone parlementaire meerderheid via een gewone wet voor een andere vorm zou kiezen), en dat

2e. met nog meer machtsvertoon – zelfs tegen de uitgesproken zin van de Minister in, al heeft hij geen onaanvaardbaar uitgesproken – grondwettelijk voor jaren onmogelijk wordt gemaakt, dat de staten of de raad de eigen voorzitter kiezen,

terwijl anderzijds geen enkel waarborg wordt geschapen, dat deze functies – behalve het voorzitterschap – reële inhoud houden.

De Minister leest, denken wij, zo af en toe wel eens een profielschets. Uit eigen wetenschap, maar ook uit persberichten weten wij, dat daarin ongeacht de politieke samenstelling van de raad dikwijls twee punten centraal staan:

a. de nieuwe burgemeester/commissaris mag geen politiek gevoelige portefeuilles beheren;

b. hij/zij mag geen nevenfuncties hebben.

Voor ons is vandaag alleen interessant de kennelijk bij veel partijen levende gedachte, dat de burgemeester/commissaris in zijn huidige functie geen politiek gevoelige portefeuilles mag beheren. Nogmaals, deze gedachte is niet het prerogatief van één enkele partij, evenmin als dit geldt ten opzichte van programcolleges. Als wij dan even denken aan problemen rond politiezaken ligt de conclusie voor de hand, dat het evenmin wenselijk is de burgemeester de traditionele portefeuille, maar politiek zo uitermate gevoelige 'politie' te laten houden.

Minister **Wiegel**: De geachte afgevaardigde citeert uit profielschetsen en zegt, dat men hier en daar wel eens in een profielschets ziet, dat de burgemeester geen politiek gevoelige portefeuilles mag beheren en dat hij ook geen nevenfuncties mag hebben. Dat is een constatering van de geachte afgevaardigde, maar ik zou ook graag horen, hoe hij daar met zijn fractie tegen aankijkt.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik wil daarop best ingaan, maar ik zou mij aan mijn betoog willen houden, waarin ik mij richt op de bepalingen van de Grondwet. Ik meen dat ons standpunt over de kwestie van de gekozen of benoemde burgemeester in dit verband niet zo interessant is.

Minister **Wiegel**: Ik dacht het wel, want het vraagstuk van de gekozen of benoemde burgemeester is in zeer belangrijke mate bij de discussie over deze grondwetsherziening een punt van beraad geweest.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik meen dat dit niet helemaal juist is en dat aan de overzijde is gezegd, dat men de ontwikkelingen voor de toekomst, waarin uiteraard de functie van de gekozen burgemeester zou kunnen gelden, niet onmogelijk wilde maken. Op dat aspect zou ik mij nu in belangrijke mate willen richten en nog niet op de concrete invulling. Ik denk dat ik de Minister niet behoef te vertellen, wat er heel uitdrukkelijk over deze zaak in het ver-

kiezingsprogramma van de PvdA staat. Daar kan geen enkel misverstand over bestaan.

De **Voorzitter**: Dat kent hij uit zijn hoofd.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Of hij het uit zijn hoofd kent, weet ik niet, maar dat zou op zich zelf niet verkeerd zijn.

Als men het standpunt inneemt – dat wordt niet uitsluitend door één partij ingenomen, maar door meerdere partijen, getuige de profielschetsen – dat een burgemeester geen politiek gevoelige portefeuilles moet hebben, dan zou hij in feite ook niet de politietaken in zijn portefeuille moeten hebben, want dat is op dit ogenblik uitermate gevoelig.

Grondwettelijk hoeft dat ook niet. Dus niets belet een meerderheid in een regering en het parlement, die dat nu wil, bij voorbeeld de politietaken tot college-taken te maken. Dat zou geheel passen binnen het zojuist door mij aangegeven politieke denken van veel partijen. Ter zijde wil ik erop wijzen dat de heer De Wit, Commissaris van de Koningin in Noord-Holland, in het Tijdschrift voor Openbaar bestuur een opmerking heeft gemaakt over de positie, waarin een burgemeester in een programcollege kan komen te verkeren, maar ook dat wil ik nu niet verder uitdiepen. De Minister is in het concept-ontwerp van wet inzake gemeenschappelijke regelingen ook bezig, de burgemeestersfunctie uit te hollen.

Vanwaar dit verhaal? Alleen om aan te tonen dat het – wanneer men zou willen – voor een gewone parlementaire meerderheid mogelijk is de taak van de burgemeester volledig uit te hollen tot die van voorzitter van de raad en tot die van lid van het college van burgemeester en wethouders, met als enige portefeuille 'linten knippen'.

Voor de Commissaris van de Koningin is de zaak op zich zelf nog triester, want hij is alleen verzekerd van de functie van voorzitter van de provinciale staten en enige kans op die van blijvende rijkskruier.

Dat en niets meer is het resultaat van lange discussies aan de overzijde en van het – het zij herhaald – krampachtig vasthouden aan de destijds aangenomen motie-Tilanus. Wij verwijten uiteraard de meerderheid niet, haar standpunt ten aanzien van de benoeming en invulling van de taak van commissarissen en burgemeesters vast te houden. Het enige verwijt, dat gemaakt kan worden is, dat een zaak als deze, die niets te maken heeft met typische belangen van minderheden

die stellig grondwettelijke bescherming behoeven, voor jaren grondwettelijk is geblokkeerd en dan óók nog op zo'n slechte wijze.

Aan de overzijde zei de heer Faber (Handelingen, blz. 3651): 'Het is de bedoeling, dat de nieuwe Grondwet openstaat voor nieuwe ontwikkelingen.'. Wie dan deze opstelling snapt mag het zeggen. Onbegrijpelijk voor ons is verder, dat de Minister van Binnenlandse Zaken als politicus dacht, door aanvaarding van het amendement-Faber te ontraden, een consensus in de Tweede Kamer te kunnen bereiken.

Wat betreft artikel 7.4 betreuren wij het, dat dit artikel is opgenomen of, beter gezegd wij betreuren het, dat de dualistische positie van de commissaris niet is opgeheven door hem volledig provinciaal orgaan te maken. Liever ware het ons geweest, dat de huidige bewindsman in dit opzicht zijn partijgenoot Geertsema wat meer was gevolgd. Naar ons gevoelen is er via medebewind voldoende te regelen. Het optreden als samenbindende factor zou, als daar behoefte aan is, ook best kunnen geschieden vanuit een functie van volledig provinciaal orgaan. Van een burgemeester wordt toch — ook al is hij dan volledig 'gemeenteman' — vaak hetzelfde verwacht.

Bovendien staat voor ons buiten kijf, dat een commissaris, optredend op grond van zijn ambtsinstructie, duidelijk als 'Rijksman', 'Rijksvrouw' — men spreekt ook wel over 'Rijkswerkvrouw' — optreedt en uit dien hoofde door de staten niet ter verantwoording kan worden geroepen. Dat is uit democratisch oogpunt gezien jammer, juist omdat het toch meestal zal gaan om zaken die in de provincie spelen. Mogelijk is het effect van deze bepaling echter te minimaliseren door de inhoud van een eventuele ambtsinstructie te ontdoen van zaken van enige importantie, zoals benoemingen, openbare orde enz.

Vervolgens artikel 7.5a. In tegenstelling tot onze partijgenoten aan de overzijde waren wij niet verrukt van de oorspronkelijke voorstellen, die oplegging van binnengemeentelijke decentralisatie bij de wet voor autonome zaken mogelijk maakten. De huidige tekst achten wij derhalve beter, maar ook de nu nog geopende mogelijkheid, deze verplichting in geval van gemeentelijke herindeling mogelijk te maken, heeft niet onze hartelijke instemming.

Meér problemen hebben wij echter met de mogelijkheid, die de wetgever heeft c.q. krijgt, in geval van medebewind bijzondere organen in het leven te roepen. Uit het voorlopig verslag is al gebleken, dat wij van oordeel zijn dat, indien deze bepaling nodig wordt geacht, in ieder geval bij toepassing de grootst mogelijke terughoudendheid zou moeten worden betracht. Hiervoor is er geen enkele grondwettelijke waarborg.

In het antwoord aan onze Kamer proberen de bewindslieden ons gerust te stellen door ons te vertellen, dat de wetgever voldoende doordrongen is van de wenselijkheid, zoveel mogelijk de bestaande organen van provincies en gemeenten in te schakelen en dat hij daarom ongetwijfeld de nodige terughoudendheid zal betrachten.

Helaas, ons vertrouwen in onszelf, als medewetgever, en anderen is wat dit betreft minder groot. Voor zover nodig brengen wij het begin van ons verhaal in herinnering. Wij vrezen, dat de ontwikkelingen van de laatste tijd ons in het gelijk zullen stellen. Kijk maar naar het ontwerp-Kaderwet, denk maar aan de regionalisatieverhalen van en rond onderwijs, zie de plannen rond de reorganisatie van de uitvoeringsorganen voor de sociale wetten, geef aandacht aan de gedachten van volkshuisvesting over 46 regio's, zie om kort te gaan Binnenlands Bestuur van 8 februari jl. Wij vrezen een uitholling van publieke functies en publieke verantwoording.

Tot onuitsprekelijke grote vreugde stemt dan ook een beschikking in de Staatscourant van 22 januari jl. — het gaat over kunstzinnige vorming — waarin staat dat de gemeente, nadat een beroepskracht is aangesteld, de personeelskaart nog aan de inspectie mag toezenden.

Ten aanzien van artikel 7.6 merk ik op dat in het antwoord aan onze Kamer twee begrippen voorkomen, namelijk 'het lidmaatschap een aanvang neemt' en 'bij de toelating'. Naar ons gevoelen zijn deze begrippen niet identiek, maar zij zijn wel als zodanig gebruikt in het antwoord. De Kieswet zegt toch dat de geloofsbrieven bij periodieke aftreding van gemeenteraadsleden onderzocht moeten worden voor 10 augustus. Meestal gebeurt dat nogal wat eerder. Daarbij zou dan gesproken kunnen worden van de toelating. Het lidmaatschap kan echter nooit eerder een aanvang nemen dan op de eerste dinsdag van september. Onze in voorlopig verslag geuite twijfel was voor ons zelf bij nadere bestu-

dering van de stukken toch wel wat weggenomen, maar door het antwoord dat wij nu van de Regering gekregen hebben is onze twijfel weer manifest geworden.

In het verloop van ons betoog over artikel 7.9, leden 2 en 3, hebben wij enkele malen trachten duidelijk te maken, dat hogere organen, ook in hun wettelijke bevoegdheden ten opzichte van lagere organen de nodige terughoudendheid moeten betrachten. Dit geldt ons inziens ook in hun toezicht houdende taak. Wij zijn met de veronderstelde noodzaak, binnen de door de grondwet getrokken grenzen toezicht te moeten houden al zo vergroeid, dat wij hierover niet meer zullen spreken.

Het gaat ons nog wel om de wijze, waarop bij voorbeeld gedeputeerde Staten, maar zij niet alleen, hun goedkeuringsrecht hanteren. Als wij dan weer de praktijk zien, ontwaren wij allerlei vorm van ons inziens te ver gaande ambtelijke, dan wel bestuurlijke bemoeizucht. Om maar weer eens een voorbeeld te noemen. Als bij de bouw van een openbaar gebouw in het kader van het begrotingstoezicht tekeningen opgevraagd worden om te controleren of de rooilijnen niet worden overschreden, wordt ons inziens te ver gegaan. Als begrotingswijzigingen om advies naar functionele raden worden gezonden, overschrijdt men de grenzen.

Als echter de schrijver van een artikel in 'de Nederlandse Gemeente' van 24 augustus 1979 gelijk heeft met zijn analyse van 's Ministers gedachten rond het provinciaal beleidsplan, dan zal deze praktijk eerder versterkt worden dan verzwakt of uitgebannen. Het is nauwelijks nodig te herhalen — wij hebben dat al zo vaak gedaan en het is zo algemeen bekend — dat de termijnen bij het instellen van Kroonberoep onaanvaardbaar lang zijn. Een procedure die 5 jaar duurt is meer regel dan uitzondering. Wij hebben hierover eerder vragen gesteld. Daarom laten wij het hierbij.

In artikel 7, lid 6 staat onder andere: 'de wet regelt de financiële verhouding van provincies en gemeenten tot het Rijk'. Uit de stukken blijkt echter ....., maar niet voor alles. Dat is verwarrend en onduidelijk. Wanneer geldt het wel, wanneer niet? Wel wanneer het betreft meer permanente uitkeringen. Wanneer is dat het geval? Wij roepen in herinnering de begrotingsposten voor aanvullende werken en voor rioleringen.

Dat de wetgeving niet aangepast behoort te worden, zoals ons geant-

## Kolthoff

woord wordt, is ons inziens in strijd met blz. 22 van de memorie van toelichting en blz. 29 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, tenzij alle permanente uitkeringen al op een wet zijn gebaseerd. Is dat het geval? De schriftelijke stukken wekken niet die indruk.

Ronduit teleurstellend is het antwoord inzake het beroepsrecht voor gemeenten, indien er geschillen zijn over financiën tussen Rijk en gemeenten. Een aantal jaren geleden spraken wij daarover, voor wat betreft directiekosten van aanvullende werken. Sterker nog geldt dit voor zaken als premie woningverbetering, waar de burger wel AROB-recht heeft op de gemeente, maar de gemeente bij verschil van mening met Rijksinstanties niet bij een beroepsinstantie.

Juist bij de in de stukken genoemde andere geldstromen is verschil van mening stellig mogelijk en dikwijls ook aanwezig. Het lijkt niet juist, het laatste en beslissende woord bij de subsidieverlener, in casu het Rijk, te laten, zonder beroepsrecht voor de gemeente. De oud-directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de heer Van Reijen, schreef in het blad van de vereniging van 10 augustus j.l. een artikel onder de titel 'Rimpelingen aan de Maas'. Hij besloot dat met de woorden: 'En dat ene orgaan, dat bescherming zoekt, zal vaak een orgaan zijn van een hiërarchisch lagere, maar niet-temin met eigen verantwoordelijkheden uitgeruste corporatie. Het is – ook voor hen – goed, dat er een Wet AROB is.'.

Een aantal van onze opmerkingen zullen de indruk vestigen van een detaillisme, niet passend bij de behandeling van de Grondwet. Wij geven dat graag toe. Het heeft echter weinig zin, allerlei verheven verhalen te houden over grondwettelijke waarborgen, bescherming van lagere overheden, de grote waarde van de lokale democratie en wat al niet meer als gewoon uit de praktijk van alle dag blijkt, dat die verheven doelstellingen lang niet altijd kloppen met de werkelijkheid. En daarom hebben wij maar wat kleine feiten ter ontuchtering genoemd.

In het begin citeerden wij Thorbecke en noteerden, dat de Grondwet 1848 de lagere overheid grote perspectieven bood. En Oud zei in andere woorden: die perspectieven zijn ook benut. Het ontwerp, dat nu voor ons ligt, biedt onzes inziens nauwelijks een nieuw perspectief, het vormt geen uitdaging voor nieuwe ontwikkelingen.

In het voorlopig verslag lieten wij al blijken, dit ontwerp niet te zullen steunen. Wij verwezen daarbij naar het standpunt en het steungedrag van onze partijgenoten aan de overzijde. De heer Stoffelen heeft een en ander in een stemverklaring verwoord. Ik verwijs naar de Handelingen, blz. 4296. Zijn belangrijkste bezwaren waren, dat het ontwerp meer regelt dan strikt nodig is en dat het een blokkeren van politieke en staatkundige vernieuwingen oplevert. Dit element is met name door het aannemen van het amendement van de heer Faber over de Commissarissen der Koningin en de burgemeester nog versterkt.

De memorie van antwoord aan onze Kamer heeft geen enkel nieuw element opgeleverd ten aanzien van deze aspecten. Wij geven graag toe, dat zulks ook vrijwel onmogelijk was. Hoewel het ongebruikelijk is in eerste termijn daarvan al kennis te geven, lijkt het ons duidelijker en eerlijker reeds nu te zeggen, dat wij dan ook, evenals partijgenoten aan de overzijde, op de zojuist genoemde gronden in eerste lezing onze steun aan dit wetsontwerp zullen onthouden.

**De Voorzitter:** De heer Kaland heeft mij verzocht, bij dit wetsontwerp de mening van zijn fractie te mogen geven over de andere wetsontwerpen nrs. 13 991, 13 993, 13 994 en 13 995.

Hiertegen bestaat dezerzijds geen bezwaar.



De heer **Kaland** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Als invaller en dus niet specifiek betrokken bij de voorbereiding van deze wetsontwerpen, mag ik thans namens mijn fractie het woord voeren. Het is mogelijk dat daarom uit de toezetting en misschien niet alleen daaruit, zal blijken dat op sommige plaatsen enige afwijking te constateren is van onze inbreng. Bij voorbaat bied ik daarvoor onze excuses aan.

Vele jaren is de thans ter behandeling voorgelegde herziening van de Grondwet aan de orde. Breedsprakig en/of diepgaand – hetgeen niet altijd samen hoeft te gaan – is gediscussieerd over de meest wenselijk geachte herziening. Onze fractie wil deze herziening tegemoetreden vanuit de volgende gezichtshoeken.

In de eerste plaats is het een algehele herziening, waarbij rubricering en taalgebruik van grote betekenis zijn. Ik zou dit de technische kant willen noemen. Uiteraard kan met name via het taalgebruik een andere bedoeling haar

intrede doen, hetgeen dan, vanuit ons gezichtspunt, geen technische herziening meer is.

Vervolgens worden de grondwettelijke bepalingen opnieuw getoetst of wordt geconstateerd, dat een grondrecht naar de huidige maatschappelijke opvattingen in de bestaande grondwettelijke regels ontbreekt. Artikel 1 levert daarvan een paar voorbeelden. Deze toetsing of herijking is een uiterst belangrijke aangelegenheid. Ter gelegenheid daarvan kan de wetgever twee dingen doen: een ontbrekend grondrecht of -plicht alsnog opnemen en een bestaand grondwettelijk voorschrift 'ongrondwettelijken' of tewel 'deconstitutionaliseren'.

Mijn fractie is van mening, dat zowel met toevoeging als met schrapping uiterst zorgvuldig dient te worden omgegaan. De Staten-Generaal dienen zich te laten leiden door de vraag, of datgene wat men wil toevoegen c.q. deconstitutionaliseren zodanig gemeengoed is dat daarvoor een  $\frac{2}{3}$  meerderheid aanwezig is. Wat mij betreft, moet dat ruimschoots het geval zijn. Het heeft geen zin, bij meerderheid van stemmen een aanvulling te bepleiten, waarvoor later geen  $\frac{2}{3}$  meerderheid is te vinden. Het is evenmin zinvol, een deconstitutionalisering te bepleiten omtrent een bepaalde aangelegenheid, die een grote minderheid nog wenst te behouden.

Is 'ongrondwettelijking' dan niet de weg vrijmaken voor maatschappelijke en politieke vernieuwingen? Dat kan inderdaad voorkomen. Dat moet wel bij die zaken gebeuren die redelijkerwijs buiten de maatschappelijke en de politieke twisten staan. Een stroming van meer dan  $\frac{1}{3}$  die prijs stelt op behoud van een constitutionele bepaling is volstrekt legitiem bezig, wanneer zij zich verzet tegen deconstitutionalisering. Is dit een obstakel voor vernieuwing? Neen. Handhaven van een grondrecht met een parlementaire minderheid is opkomen voor een grondwettelijke bepaling die niet anders dan met  $\frac{2}{3}$  meerderheid kan worden geschrapt. In die zin mag een grondwet de zelfs door een parlementaire meerderheid gewenste ontwikkeling blokkeren. Bepalend daarbij is wel de waarde die men toekent aan het in de Grondwet verankerde. Op grond van deze filosofie willen wij de thans voor ons liggende grondwetsherzieningen benaderen.

De heer **Kolthoff** (PvdA): De heer Kaland heeft gepleit voor die meerderheid bij het handhaven van grondrech-

## Kaland

ten. Dat kan ik mij voorstellen. Welke inhoud wil hij dan aan het grondrecht geven? Als de heer Kaland het handhaven van de burgemeester tot de grondrechten rekent, verschil ik met hem van mening. Als hij alleen maar denkt aan hoofdstuk I van de Grondwet, zullen wij niet zo veel verschil van mening hebben.

De heer **Kaland** (CDA): Ik dacht dat ik het ook over grondwettelijke bepalingen had. Het is natuurlijk heel slim om de Grondwet uiteen te rafelen in hoofdstuk I en andere hoofdstukken, maar de Grondwet is één geheel en wat in de Grondwet is opgenomen, is een grondwettelijk recht c.q. plicht. Men kan wat dit betreft van mening verschillen en het een belangrijker vinden dan het andere. Dat is het ook. Dat geef ik toe. Als het niettemin in de Grondwet verankerd is, is het legetieme recht aanwezig om te pleiten voor het behoud daarvan.

Mijnheer de Voorzitter! Hoofdstuk VII handelt over de lagere publiekrechtelijke lichamen en andere openbare lichamen. Het betreft ten dele een technische herziening, hoewel er ook belangrijke elementen in zijn opgenomen die daaronder niet te rangschikken zijn.

Eerst wil ik enkele opmerkingen maken over de technische herziening. Wij zijn van oordeel, dat de hergroepering van de grondwettelijke bepalingen inzake de lagere publiekrechtelijke lichamen de overzichtelijkheid ten goede komt en dat de gebruikte taal in het algemeen duidelijk is. Wij willen dan ook deze bewindsman hiervoor een compliment geven, opdat hij dit vervolgens deelt met allen die daaraan hebben meegewerkt, inclusief zijn voorgangers.

In artikel 7.1, lid 2, treffen wij het deconstitutionaliseren aan van gemeentelijke en provinciale grenswijzigingen.

Wat de herziening van de gemeentelijke grenzen betreft, juichen wij deze ontgrondwettelijk toe. Wij spreken daarbij de verwachting uit dat vanuit de decentralisatiegedachte bij organieke wet een niet te bekrompen jasje wordt aangemeten. De regionale democratie is als geen ander in staat het eigen territorium te richten. De vraag blijft zelfs of het opheffen en instellen van gemeenten nog zo nodig door de centrale democratie moet gebeuren. Is het vertrouwen in de regionale democratie nog steeds niet zo groot, dat dit beleid aan de provincie kan worden toevertrouwd? Was ook dit gebeuren

geen goede aangelegenheid geweest om de met de mond beleden decentralisatie meer inhoud te geven?

Voor de provinciale grenzen ligt dit anders. Wij hebben in het voorlopig verslag dan ook gevraagd of de Minister bij het formuleren van dit artikel al iets voor ogen heeft gestaan, omtrent de bij de wet uit te werken regels. Het antwoord is dat de gedachtenvorming daarover nog gaande is. Toch zou het interessant zijn daarover iets meer te vernemen. Indien provinciale grenzen zouden kunnen worden gewijzigd op basis van artikel 7.1, lid 2, anders dan bij wet, wat blijft er nog anders over dan bij algemene maatregel van bestuur?

Wat artikel 7.2 betreft zijn wij content met de huidige tekst. Hoewel er nogal wat woorden aan zijn gewijd, nadat ook de staatscommissie niet meer over huishouding maar over gebied heeft gesproken, zou ik er toch nog enkele woorden aan willen toevoegen. Met name de gemeenten, naar de nieuwe Provinciewet ook in toenemende mate de provincies, hebben binnen het begrip huishouding alle grondwettelijke ruimte gehad zich te ontwikkelen tot wat zij nu zijn. Ik mag nu wel even ingaan op de woorden van de vorige spreker, die nogal wat bedenkingen heeft geuit tegen de betutteling van gemeenten c.q. de lagere organen. Wij ontkennen dit laatste niet. Als wij echter de balans opmaken, kunnen wij zien dat vele van de lagere publiekrechtelijke lichamen zich hebben kunnen ontwikkelen zoals zij dat zelf wensten. Wij zien zelfs het onderscheid tussen de verschillende gemeenten en hoe zij dat hebben gedaan. Dit kan toch krachtens de bepalingen van de oude en van de nieuwe Grondwet doorgaan in de zin, dat naarmate onze bureaucratie ingewikkelder wordt en de vraag om gelden aan de centrale overheid toeneemt, het onmogelijk is de invloed van de centrale overheid te beperken, met name op het gebied van de financiën.

Gezien de historie behoeft dus het begrip 'huishouding' niet te worden vervangen. Ik vraag mij zelfs af of regeling en bestuur zonder toevoeging dan wel met de toevoeging 'met betrekking tot haar gebied' wel hetzelfde is als 'hun huishouding'. Gevoelsmatig zie ik in 'hun huishouding' enige omlijning. Misschien kan ik het ook een beperking noemen, die desondanks in het verleden niet beperkend heeft gewerkt. Toch vraag ik mij af of de weg, die hier en daar, met name door de gemeenten wordt opgegaan, om met privaatrechtelijke handelingen

allerlei in wezen publieke zaken te regelen, waaronder soms de zaken die reeds door een hogere wetgever zijn geregeld, valt onder het begrip 'hun huishouding'. Ik noem bij voorbeeld bij gronduitgifte het stellen van milieueisen en veiligheidseisen, bedingen bij het bouwen van woningen, het opnemen van milieueisen in een bestemmingsplan, mogelijk het in het leven roepen van een sociaal vestigingsstatuut. Dit laatste is overigens weer van een andere orde.

Wij zijn van mening dat het de moeite waard is, bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur dit privaatrechtelijk handelen van in het bijzonder de gemeenten nog eens extra onder de loep te nemen. Mogelijk kan de gedachte van een negatieve lijst worden ingeruild voor een anderssoortige negatieve lijst waarop privaatrechtelijk handelen met het doel publieke zaken te regelen, verboden wordt. Het zou interessant zijn, daarover de gedachten van de Minister te vernemen.

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Naar mijn oordeel moet de vraagstelling uitgebreid worden, want dit is een uitermate wezenlijk punt. Het is de heer Kaland bekend dat juist het niet koppelen van bepaalde bedingen aan bij voorbeeld gronduitgiften door gemeenten, op afkeuring stuit bij gedeputeerde staten. Ik zal daarvan even een voorbeeld geven. Wanneer een gemeente die niet mag groeien, in de verkoopbedingen niet stelt dat de woningbouw die op die grond wordt gepleegd, alleen aan eigen ingezetenen ten goede mag komen, dan zal zo'n verkoopbeding in sommige gevallen door gedeputeerde staten worden afgekeurd. Dat is een uitermate 'aanklagenswaardige' toestand. Ik ben het wat dat betreft graag met de heer Kaland eens. Wellicht kan deze opmerking bij de beantwoording worden betrokken.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Misschien kunnen wij dan ook meteen kijken of het wel verantwoord is, waarom het is gebeurd.

De heer **Wiebenga** (VVD): De provincies hebben in ieder geval ook boter op hun hoofd.

De heer **Kaland** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb opzettelijk de woorden 'in het bijzonder de gemeenten' toegevoegd. Wij spreken echter over de lagere publiekrechtelijke organen. Ik erken dat ook sommige provincies zich op een wat 'zondige' weg willen begeven. Het is altijd wat moeilijker

## Kaland

om dat te erkennen, dan het op de gemeenten af te wentelen. Hier speelt de oude functie nog een rol!

Ik kom tot artikel 7.3. Hoewel wij er vrede mee hebben dat de verkiezing van leden van gedeputeerde staten wordt gedeconstitutionaliseerd, conform de wethouders – ook vanwege de gelijkgerichtheid van deze gekozenen – vragen wij ons af in hoeverre hierdoor enige verandering in de praktijk zal ontstaan. Zowel in gemeentelijke als in provinciale kring is de belangstelling voor de functies in het dagelijks bestuur erg groot. Ik voeg daaraan echter toe dat het aantal wisselingen onrustbarend hoog is. De stad waarin wij thans vergaderen is daarvan blijkbaar geen lichtend voorbeeld!

Wij zijn gelukkig met de toevoeging van het derde lid. Hoewel misschien enigszins tanend, is het meerderheidscollege in raad of staten nog niet verdwenen. Ja, voor sommigen is het zelfs nog een wenkend perspectief. Bij een eenzijdige politieke samenstelling met een commissaris van de Koningin of een burgemeester van een andere kleur, zou de door de Kroon benoemde wel eens buiten spel kunnen worden gezet door onder andere – naast al datgene wat de andere spreker reeds heeft opgesomd – het voorzitterschap van de raad of staten af te pakken. Uitgaande van de benoemde commissaris en burgemeester – wij komen daarover straks nog te spreken – constateer ik de grondwettelijke regel, conform artikel 150 voor de commissaris en artikel 152, lid 5, voor de burgemeester, dat beide functionarissen thans reeds constitutioneel voorzitter zijn. Ook een andere benadering is mogelijk; de commissaris en burgemeester zijn ook orgaan. Verkiezing of benoeming dient grondwettelijk te zijn geregeld. Zoals de verordenende bevoegdheid van staten en raad grondwettelijk is verankerd, zo is dat nu ook het geval met het voorzitterschap van het benoemde orgaan. Welnu, het zal duidelijk zijn dat er bij ons geen behoefte is aan het deconstitutionaliseren van benoeming en functie van deze functionarissen.

Ik neem nu meteen artikel 7.8 maar even mee, wat de benoemde dan wel gekozen commissaris of burgemeester betreft. Met verwijzing naar mijn algemene opmerkingen aan het begin constateer ik hierbij belangrijke politieke stromingen, die de gekozen burgemeester c.q. commissaris verkiezen. Dat is het goed recht van ieder. Niettemin, ook het kiezen voor de benoemde burgemeester of commissaris is een

legitieme zaak. Welnu, zo lang daarover in brede kring geen consensus bestaat, blijft in de Grondwet opgenomen dat de Kroon de voorzitter benoemd. Deze belangrijke bepaling dient niet met 51% te kunnen worden gewijzigd. De voorzitter van de raad en van de staten dient in het midden der gemeente of provincie te staan, werkzaam aldaar te zijn te midden van allen en niet te veel aan één groep gebonden. Als orgaan van gemeente of provincie mag zij of hij zelfs niet de schijn wekken om, met het oog op een eventuele verkiezing c.q. herverkiezing, bepaalde bevolkingsgroepen meer gezind te zijn. Zeker zo belangrijk is ook de stabiliserende rol die de voorzitter van het college kan spelen bij een al te sterk doorgezette politisering. Mijn fractie acht het daarom ook juist dat de benoemde voorzitter niet wordt gedeconstitutionaliseerd.

Op één van die voorzitters gaat artikel 7.4 nader in. Een eerste vraag die hierbij opkomt, is waarom dit artikel slechts op één voorzitter slaat van de genoemde colleges. Tot nu toe is hoofdstuk VII kenmerkend door het gelijk trekken van provincie en gemeente, en van de desbetreffende bestuurscolleges c.q. organen. Ik zal dit niet allemaal opnoemen. Een ieder kan het nalezen. Dan komt artikel 7.4 met enerzijds het ongrondwettelijken van een deel van de functie van de commissaris der Koningin, namelijk de rijkstaak, anderzijds met het invoeren van het 'kan-artikel', waardoor bij wet kan worden bepaald dat de commissaris, het provinciaal orgaan, wordt belast met de uitvoering van een door de Regering te geven ambtsinstructie. Tussen en neus en lippen door, vraag ik mij af wat het woord 'voorts' nog doet in deze bepaling. Er wordt niets anders bij wet bepaald. In de oorspronkelijke opzet, waarbij constitutioneel het één provinciaal orgaan en het ander rijksorgaan werd bepaald, was het duidelijk dat 'voorts' een functie vervulde. Nu betwijfel ik dat. Aangezien de Minister meerdere malen voor een zorgvuldig taalgebruik heeft gepleit, breng ik dit nog eens onder zijn aandacht. Ik meen dat het woord gerust zou kunnen vervallen, zoals het nu in artikel 7.4 staat. Dan zou in dit artikel komen te staan: 'Bij de wet kan worden bepaald, dat de commissaris van de Koningin wordt belast met de uitvoering van een door de Regering te geven ambtsinstructie'. Ik meen dat er in dit geval geen enkel meningsverschil zou bestaan over de vraag of de wet die mogelijkheid kreeg, ja dan neen.

Los hiervan, vraag ik mij af waarom dit nu geldt voor de commissaris, en niet voor de burgemeester. Los van de huidige ambtsinstructies van de commissaris van de Koningin, waarvan delen verouderd, delen overbodig zijn en delen via medebewind kunnen worden uitgevoerd, vraag ik mij af wat nu het verschil in belang is voor de Regering tussen – pakweg – de commissaris van de Koningin in Zeeland en de burgemeester van Amsterdam. Waarom moet de één ten dele rijksfunctionaris zijn en de ander niet? Toch heb ik er wel begrip voor dat de Regering een speciale band wil hebben met de commissaris van de Koningin, zoals blijkt uit het nu voorliggende wetsontwerp.

Ik geloof zelfs dat het juist is. Bestaat deze speciale band niet met de onder andere door mij genoemde burgemeester? Wij vragen ons zelfs af of met name op het gebied van openbare orde en veiligheid het centrale gezag niet een constitutioneel recht zou dienen te hebben om beide gezagsdragers instructies te geven. Wil de Minister hierop nog eens ingaan?

Over artikel 7.5a kan ik kort zijn. Het is een moeilijk leesbaar artikel. De discussie, die op dit punt zeer uitvoerig is geweest, heeft in feite de vraag of op centraal niveau in autonome aangelegenheden van provincie en gemeente mag worden ingegrepen niet duidelijk beantwoord wat betreft de binnengemeentelijke, territoriale of functionele decentralisatie. Persoonlijk vind ik het een goede zaak dat de provincie en gemeente hun eigen huishouding regelen, maar als wij accepteren dat bij een wet op de gemeentelijke herindelings- en nieuw te vormen gemeente verplichtingen kunnen worden opgelegd ten aanzien van binnengemeentelijke decentralisatie, vraag ik mij toch af waarom dit niet zou kunnen in een bestaande gemeente. Is dit geen meten met twee maten? Wij zijn wat dat betreft gaarne tot een nadere discussie bereid. Misschien kan de Minister exact aangeven wat hem en de voorstanders van de mogelijkheid tot ingrijpen voor ogen stond bij het bestrijden van het amendement-Faber tot invoering van artikel 7.5a? Speelde daarbij toch de toekomstige reorganisatie van het binnenlands bestuur een rol?

Hoewel het in het ander wetsontwerp is opgenomen, kom ik tot het moeilijkste punt voor onze fractie. Dit blijkt helaas niet uit het voorlopig verslag. Tot nu toe is het kiesrecht voor de gemeenteraad constitutioneel voorbehouden geweest aan ingezetenen van de gemeente die tevens Nederlander



## Kaland

zijn. Een groot deel van mijn fractie vindt dit een goede zaak en wenst het zo te behouden. Niettemin ligt er een wetsontwerp voor ons dat deconstitucionalisering beoogt van het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad wat betreft de huidige constitutionele bepalingen inzake het Nederlandschap. Er wordt onderscheid gemaakt tussen provincie en gemeente. De Minister bestreed met name de aandrang, hetzelfde voor de provincie te regelen om redenen van het indirect kiezen van leden van dit Huis. Hij maakte daarbij de opmerking dat daarvoor invloed wordt uitgeoefend op 's lands bestuur.

De vraag of dit argument zwaar genoeg weegt, willen wij bevestigend beantwoorden. Tegelijkertijd rijst echter wel de vraag in hoeverre de gekozenen van bij voorbeeld de vier grote steden – als wordt verondersteld dat zij inderdaad tot het passief kiesrecht worden toegelaten – geen invloed op de Regering uitoefenen? Wij zijn van mening dat deze invloed op zijn minst zo groot zou zijn als die van het individuele lid van provinciale staten. Die invloed kan toch niet tot dit Huis doordringen. Dat vormt voor ons een reden te meer ons op analoge argumenten, die de Minister voor de provincie gebruikt, afwijzend op te stellen ten opzichte van het deconstitucionaliseren van dit recht.

Wij vragen ons af of de weg vrijgemaakt dient te worden voor het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraad voor niet-Nederlanders. Indien dit gebeurt, nemen wij aan dat het doorgetrokken wordt naar de waterschappen, hetgeen de Grondwet thans reeds toestaat.

Discriminatie is heden ten dage een geladen woord. De vraag is of er gediscrimineerd wordt, indien wij het kiesrecht willen voorbehouden aan de Nederlanders. Ik betwijfel dat, te meer, daar de vreemdeling hier te lande ook via naturalisatie het kiesrecht kan verkrijgen, het volle Nederlanderschap, met gelijke rechten en gelijke plichten. Maar zegt men, daarvoor zouden dan culturele, godsdienstige religieuze soms politieke belemmeringen aanwezig zijn in eigen oog. Maar als dat zo is, is dat dan niet het teken, dat die ingezetene zelf niet geacht wenst te worden te behoren tot die Nederlandse gemeenschap, of slechts ten dele?

Het beeld van de hechte multi-rationale samenleving staat bepaalde groepen voor ogen. Wij willen dat eveneens bevorderen, maar wensen dit

vraagstuk realistisch te benaderen. Het is een vraagstuk van lange adem. Als de Minister het volk – zelf zou hij zeggen: de mensen in dit land – al dan niet via een brede maatschappelijke discussie zou willen raadplegen omtrent de wenselijkheid van het kiesrecht voor vreemdelingen, dan wel de wenselijkheid om te kunnen worden gekozen tot lid van de raad of tot wethouder van de gemeente, dan denk ik, dat het volk de wenselijkheid niet onderschrijft. Ik weet dat het in ons nabuurland België wel zo is.

Ik vestig er echter de aandacht op dat dit buurland met een aanzienlijk oudere industriële samenleving, waarbij de vreemdeling al lange tijd is ingeschakeld, te maken heeft. Bij ons is alles nog van korte duur. Het komt ons voor, dat het nog te vroeg is, om tot deconstitucionalisering over te gaan, tenzij nu reeds wettelijk zou kunnen worden vastgelegd, dat het kiesrecht slechts bijvoorbeeld aan een tweede generatie wordt toegekend, maar dat is onmogelijk.

Niettemin degenen die hier geboren en opgevoed zijn, onderwijs hebben genoten, de Nederlandse taal spreken en de Nederlandse cultuur in meerdere of mindere mate hebben beleefd, zullen waarschijnlijk meer dan hun ouders tot de Nederlandse gemeenschap gaan behoren, op een natuurlijke wijze, en niet op een geforceerde wettelijke manier. Als praktisch punt geldt bovendien nog, dat via persoonlijke contacten, inspraakprocedures en hoorzittingen iedere ingezetene voor haar/zijn belangen kan opkomen, resp. een inbreng kan hebben bij het te voeren beleid. Dat geldt dus ook voor de vreemdeling, misschien zelfs in versterkte mate, omdat via het maatschappelijk werk en andere belangenorganisaties de behoeften, verlangens en problemen van groepen vreemdelingen waarschijnlijk indringender onder de aandacht van de desbetreffende gemeentebesturen worden gebracht dan die van de meeste andere burgers. Al met al: een groot deel van mijn fractie is nog niet overtuigd van de noodzaak artikel 7.7 op te nemen.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Hoorde men deze laatste motivering ook niet toen men het censuskiesrecht nog verdedigde? 'Anderen kunnen het veel beter voor jullie doen'.

De heer **Kaland** (CDA): Ik heb dat niet gezegd. Ik vertel hier dingen, die vroeger ook wel eens verteld zijn. Het is niet zo verkeerd uit het verleden wat te

leren. Een en ander zal zich in de loop der tijden ontwikkelen. Het is alleen de vraag of het nu moet.

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Wil de heer Kaland bij de brede maatschappelijke discussie over het kiesrecht voor niet-Nederlanders ook betrekken de vraag of niet-Nederlanders belasting moeten betalen? Ik denk in dit verband aan het Engelse adagium: No taxation without taxation.

De heer **Kaland** (CDA): Ik begrijp de relatie niet goed.

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Moeten de niet-Nederlanders in Nederland belasting betalen? U hebt moeite met het kiesrecht voor niet-Nederlanders. Waarom zouden die buitenlanders dan in Nederland belasting moeten betalen?

De heer **Kaland** (CDA): Dat ligt er helemaal aan, of zij een inkomen hebben. Als zij beneden de grens zijn, betalen zij geen belasting.

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Dat begrijp ik, maar daar gaat het niet om. Het gaat over de koppeling van belasting betalen en inspraak hebben in datgene wat er gaat gebeuren met de belastinggelden.

De heer **Kaland** (CDA): Inspraak hebben zij reeds; daarvoor heb ik juist ook gepleit. Dat hebben zij via de maatschappelijke organisaties waarschijnlijk meer dan iedere andere burger die ook belasting betaalt. Het gaat alleen om de vraag, of wij hun het kiesrecht moeten toekennen. Als wij hun het kiesrecht moeten toekennen, wat een van de grondwettelijke rechten is, dan rijst de vraag, of wij hen ook de militaire dienstplicht moeten opleggen.

Ik constateer dat terecht 7.10 is aangehouden, maar ik wil erop wijzen dat mijn fractie van oordeel is dat via de parlementaire discussie nu tot besluitvorming dient te worden gekomen omtrent de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Niemand weet nu nog, wat ons te wachten staat. Misschien krijgen wij nog wel functionele in plaats van territoriale openbare lichamen. Naarmate bij voorbeeld openbaar vervoer steeds meer een maatschappelijke activiteit is geworden – dat zou ook op andere activiteiten kunnen slaan – zou een openbaar lichaam, functioneel gericht, wel eens op zijn plaats kunnen zijn.

Gemakkelijk is nu de overgang naar de waterschappen, want in feite gaat het hierbij om dit functionele casu quo sectorale bestuur. Ik kan het wat over het hoofd hebben gezien, maar ten

## Kaland

principale is er naar mijn mening nauwelijks gesproken over het integrale, respectievelijk het sectorale bestuur, terwijl deze discussie toch zo boeiend is, althans kan zijn, zij het dat er in onze tijd niet zoveel pleitbezorgers meer te vinden zijn voor het sectorale bestuur. Persoonlijk draag ik echter dit bestuur een goed hart toe om tweeërlei redenen.

In de eerste plaats, omdat het sectorale bestuur toch altijd zal functioneren binnen een wettelijk kader. Ik denk in algemene zin aan de Wet op de ruimtelijke ordening, aan milieuwetten, aan arbeidswetgeving etcetera. Bovendien is vaak binnen het toezicht ook het financiële kader aangegeven, waarbinnen dat sectorale of functionele bestuur zich kan bewegen. Het integrale bestuur heeft dus wel degelijk invloed op dat functionele casu quo sectorale bestuur.

Mijn tweede motief is de effectiviteit van dat bestuur. Binnen het sectorale bestuur richt de activiteit zich vaak op een onderdeel van openbaar belang. Dat kan zijn waterbeheer, maar ook waterwinning, energievoorziening, openbaar vervoer enzovoort. De eerst verantwoordelijken richten zich op dat ene doel, hebben daar vaak grote affiniteit mee en het bestuursteam is vaak zeer hecht. Ik meen dat dit alles ook op het waterschap slaat.

Waarom deze ontboezeming? Omdat velen die toch kritiek hebben op dat sectorale bestuur, anderzijds de tegenstander van het waterschap te vuur en te zwaar bestrijden. Toch is dat ook een vorm van sectoraal casu quo functioneel bestuur, zij het dat ook in deze sector grensoverschrijdende taken zijn ontstaan. Niet alleen waterbeheer, waaronder bescherming tegen het water, behoort nog tot de taak, veelal, en vaak zelfs in toenemende mate, spelen de recreatie en alles wat daarmee verband houdt en ook de toegangswegen een belangrijke rol. Daarbij is voor sommige waterschappen ook nog de waterzuivering gekomen, hetgeen de belangrijkheid van deze publiekrechtelijke lichamen doet toenemen.

Wij juichen dan ook handhaving van structuur en plaats van deze meestal goed werkende openbare lichamen toe. Met name binnen het waterschap is de betrokkenheid van de ingelanden bijzonder groot en is er door velen voortreffelijk werk verricht. Daarom is het zelfstandige waterschap binnen een gedecentraliseerd waterschapsbestel, functioneel gericht en territoriaal

begrensd, niet weg te denken uit het midden van de lagere publiekrechtelijke lichamen.

De heer **Vermeer** (PvdA): Vindt u nu ook dat inhoudelijk gezien – ik denk daarbij aan het waterbeheer, niet alleen aan de waterkering, maar aan het kwalitatieve en kwantitatieve beheer, aan grondwater en oppervlaktewater enz. – het totale waterbeheer gerechtvaardigd kan worden opgenomen in het algemeen bestuur? Andersom gezegd: als men in dit verband voor het waterbeheer pleit met de argumenten die u nu gebruikt, kan men dit dan niet óók doen voor bij voorbeeld de energievoorziening, waarin u zeer goed thuis bent? Men kan dat pleidooi dan ook voor tal van andere sectoren houden, behalve dan dat ten aanzien van die gebieden de historische achtergronden ontbreken.

De heer **Kaland** (CDA): Deze discussie is bijzonder interessant en ik stel deze interruptie ook op prijs. Ik ben begonnen, deze zaak in een ruim kader te plaatsen. Persoonlijk ben ik een groot voorstander van het functionele c.q. sectorale bestuur. Ik geef toe, neen, het is een feit, dat de hele water-business een algemeen belang vormt. Die zaak dient niet beperkt te blijven tot het handelen van eigenaren van grond, gebruikers van grond enz. In onze Zeeuwse tijd hebben wij het kiesrecht wat dit betreft aan allen gegeven; de zuivering is daar ingebracht. Dat betekent dat er een functioneel lichaam is met kiesrecht, met openbare vergaderingen enz.

Ik wil voor deze vorm van bestuur pleiten omdat een aantal mensen, die zich bestuurlijk op dit onderdeel van het openbare en algemene belang richten, daarmee vaak een zeer grote affiniteit kennen. Zij zetten zich veel krachtiger voor dit doel in dan wanneer men in een college – ik kan wat dit betreft met enige ervaring spreken – met het integrale bestuur doende is, voortdurend te recht allerlei zaken tegen elkaar moet afwegen enz. Als de grote lijnen zijn bepaald door dat integrale bestuur en er is een kader aangegeven, waarbinnen het sectorale bestuur kan opereren, geef dan de ruimte aan de kleine groep gebonden en laat die het werk uitvoeren.

De heer **Vermeer** (PvdA): Wij kunnen de discussie hierover niet volledig uitwerken maar ik blijf erbij dat, als men dit betoog zo houdt en handhaaft, men het óók kan houden ten behoeve van bij voorbeeld onderwijs, energievoorziening, milieubeheer enz.

De heer **Kaland** (CDA): Volkshuisvesting!

De heer **Vermeer** (PvdA): Als men de betrokkenheid van de mensen bij het functionele bestuur zó hoog aanslaat – ik erken dat op zich zelf wel – kan men een en ander ook voor andere sectoren bepleiten. Er zijn dus andere dan historische redenen, die ook gelden voor andere sectoren. Wie in dit verband het pleidooi van de heer Kaland wil onderschrijven, mijnheer de Voorzitter, moet in de totaliteit gezien welke gevolgen een en ander zou hebben voor het gehele bestuur, waar nu juist de algemene afweging van belangen moet plaatsvinden.

De heer **Kaland** (CDA): Ik ben het met de geachte spreker eens dat men op grond van deze gedachtegang ten aanzien van méér terreinen tot dit functionele bestuur zou kunnen komen.

Ik heb niet voor niets gevraagd aan de Minister of bij de komende reorganisatie van het binnenlands bestuur niet alleen over andere territoriale openbare lichamen moet worden gedacht, zoals genoemd in het bewuste, nu aangehouden artikel 7.10. Zou het functionele daarin zelfs niet geregeld kunnen worden? Het is dan best mogelijk, dat wij tot een actiever en krachtiger bestuur zouden kunnen komen dan vandaag de dag. Nu hebben wij in de afweging van belangen vaak zodanig met tegengestelde belangen te maken en verzanden wij zo vaak, dat men niet tot besluitvorming en oplossingen komt. Wij zullen hierop graag nader ingaan bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

De heer **Mol** (PvdA): Wanneer dat gebeurt is iets anders!

De heer **Kaland** (CDA): Ik heb dan ook gevraagd dat nu eens te doen.

Vragende naar de consistentie van het beleid en alles in samenhang bezien, rest nog slechts een vraag, namelijk waarom een zeer kleine gemeente ook na grondwetsherziening nog bij wet moet worden opgeheven, terwijl belangrijke waterschappen door de provincie kunnen worden samengevoegd. Ik ben het met het laatste eens. Ik zou het ook juist gevonden hebben het voor de kleinere gemeenten op soortgelijke wijze te regelen.

Met de artikelen 7.12, 7.13 en 7.14 kunnen wij instemmen. Het is een goede zaak dat ook provincies bij gemeenschappelijke regelingen c.q. nieuwe openbare lichamen kunnen worden betrokken. Het wordt misschien verve-

## Kaland

lend, maar in het verlengde van hetgeen ik over de waterschappen heb gezegd, spreek ik de hoop uit dat van deze mogelijkheid door de lagere publiekrechtelijke lichamen ook gebruik zal worden gemaakt. Grensoverschrijdende gemeentelijke taken kunnen vaak ook regionale c.q. provinciale aspecten hebben. Een nauwe, taakgerichte samenwerking tussen de lagere overheden is voortreffelijk, omdat voor iedere te zware gemeentelijke taak herindeling niet altijd de meeste gewenste oplossing is. Het kan taakgericht voortreffelijke resultaten opleveren. Deze vorm van complementair bestuur zal zeker ook passend zijn binnen de nieuwe organisatie van het binnenlands bestuur.

Het lid **Thurlings** vervangt het lid **Broeks** op de voorzittersstoel.



De heer **Van Kleef** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! De PPR-fractie heeft een aantal kritische vragen en opmerkingen over het wetsontwerp. Laat ik meteen maar met de deur in huis vallen. Ik zal artikelsgewijs het wetsontwerp behandelen. Om te beginnen kom ik op artikel 7, lid 2, sub 2. Wat is precies de interpretatie van dit artikel? Er staat exact:

‘Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet’.

Kan de Minister nog eens uiteenzetten op welke gebieden dit artikel van toepassing zal worden verklaard? Is de mogelijkheid van beroep aanwezig indien er verschil van mening is over de interpretatie van de beslissing? Heeft de vordering dan een opschortende werking?

In artikel 7, lid 3, sub 2, is het niet duidelijk of de commissaris van de Koningin of de burgemeester, die deel uitmaken van het college van gedeputeerde staten respectievelijk van het college van burgemeester en wethouders, hierin ook stemrecht hebben. Is deze stem adviserend of medebeslissend? Indien deze stem medebeslissend is, is hij dan doorslaggevend bij staking van stemmen in het betreffende college?

In de oorspronkelijke versie van dit wetsontwerp werd niet vermeld dat de Commissaris der Koningin en de burgemeester voorzitter zijn van de vergadering van respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad. Waarom moest dit nu expliciet in de Grondwet worden opgenomen?

In artikel 7, lid 4, wordt het woord ‘ambtsinstructie’ ingevoerd. Is deze ambtsinstructie openbaar? Wat is precies het verschil tussen ‘door de Regering gegeven opdracht’, wat in de oorspronkelijke tekst stond, en de ‘ambtsinstructie’?

Dan wil ik iets zeggen over artikel 7, lid 6, sub 5. De wet bepaalt – zo staat er – welke betrekkingen onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam. Nu wordt er in de volgende zin van dit artikel nog melding van gemaakt, dat bij wet kan worden bepaald, welke beletselen aanwezig kunnen zijn die voortvloeien uit verwantschap of huwelijk. Nu doet zich het merkwaardige feit voor dat er bij familierelatie in de eerste graad geen beletsel bestaat om lid te zijn van de Tweede of Eerste Kamer, maar dat een familierelatie in de tweede en derde graad wel een beletsel voor beiden vormt om gelijktijdig lid te zijn van provinciale staten en gemeenteraad. Ik heb het zelf meegemaakt. In 1967 zat ik in de provinciale staten. Ik huwde toen de dochter van een statenlid. Ik mocht in de staten blijven zitten, maar in 1968 moest er wel geloot worden. Zouden er op provinciaal niveau nu werkelijk nog mogelijkheden bestaan voor nepotisme?

De bepaling in artikel 7, lid 8, stuit ons zeer tegen de borst. Zij is een anachronisme. Noch voor de benoemde Commissaris van de Koningin en de burgemeester, noch voor de gekozen Commissaris van de Kroon en de burgemeester is er op dit moment in de Staten-Generaal een tweederde meerderheid. Is het dan wel juist, zo’n bepaling bij de grondwetsherziening te handhaven? Is het niet juist, deze kwestie zonder grondwettelijke instructie over te laten aan de wetgever? Wij nemen deze zaak zwaar op. Zeker, de leden van de volksvertegenwoordiging die een gekozen Commissaris van de Koningin en een gekozen burgemeester wensen, hebben geen uitzicht op een tweederde meerderheid. Zij vormen echter wel een minderheid die meer dan éénderde bedraagt. Is het dan nog wel parlementair ‘fair play’ als men bij de grondwetsherziening toch nog een grondwettelijke instructie op dit punt poogt vast te leggen?



De heer **Feij** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Vandaag zetten wij ons aan de behandeling van de tweede groep van vijf wetsontwerpen tot herziening van de Grondwet, terwijl wij op 20 mei aanstaande de inbreng zullen leveren

voor de derde groep, zeven wetsontwerpen omvattende. Ook in deze Kamer begint er dus de gang in te komen, hetgeen de Minister en zijn hoge adviseur ongetwijfeld deugd zal doen. Zullen wij er dan toch in slagen, de gehele grondwetsherzieningsprocedure in eerste lezing tijdens deze kabinetperiode af te ronden? Het zal vooral aan de voortvarendheid van onze collega’s aan de overzijde liggen want ook onze Kamer zal – ik zeg dit met nadruk – voldoende tijd gegund moeten worden om ook de laatste wetsontwerpen gedegen te behandelen.

Staat U mij toe, mijnheer de Voorzitter, nog een enkele opmerking te maken over de eerste vijf wetten, de nummers 387 t/m 391, die op 28 juni 1979 het Staatsblad bereikt hebben. Ik meen dat het afkondigingsformulier een onjuistheid bevat. Bedoelde wetten zijn immers geen constituerende wetten, doch decalrotoire wetten: zij verklaren slechts iets; een verandering in het recht brengen zij niet teweeg. Daarom had, mijns inziens, volstaan moeten worden met de tekst: ‘lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst’. De toevoeging: ‘en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden’ had achterwege moeten blijven; immers, deze wetten dienen vooralsnog juist niet uitgevoerd te worden. Is de bewindsman bereid, zijn collega van Justitie te vragen om deze tekst, die ook niet is voorgeschreven in het afkondigingsformulier, zoals dit in artikel 81 van de Grondwet is opgenomen, niet meer te gebruiken?

Ik kom dan aan de vijf wetsontwerpen die vandaag aan de orde zijn. Het eerste wetsontwerp, de bepalingen inzake provincies en gemeenten, zal ik behandelen, de vier volgende wetsontwerpen zullen door de heer Wiebenga, namens mijn fractie, behandeld worden.

De bepalingen betreffende provincies en gemeenten: gaarne zeg ik de Minister en de regeringscommissaris dank voor de uitvoerige en gedegen beantwoording van onze opmerkingen en vragen, zoals deze zijn neergelegd in het voorlopig verslag. Wij zijn niet op alle terreinen helemaal tevreden gesteld. Zo blijft artikel 7.4 voor ons een overbodig artikel, omdat op grond van artikel 7.2, tweede lid, alle organen van provincies en gemeenten tot medebewind kunnen worden geroepen, dus óók de Commissaris van de Koning. Hem nog eens extra noemen, komt mij volstrekt overbodig voor, ter-

## Feij

wijl ik mij evenmin heb laten overtuigen door wollige zinnen zoals: 'verbindingschakel bij uitstek tussen het centrale en het gedecentraliseerde rijksbestuur' en 'door zijn dualistische positie is het voor hem mogelijk als samenbindende factor binnen het krachtenveld van het bestuur op rijksniveau en het provinciaal bestuur te fungeren'. Ik vrees – men heeft dit ook kunnen opmaken uit de opmerkingen van de heren Kolthoff, Kaland en Van Kleef – dat de Minister hiermee bezig is om, tegen de opvattingen van beide Kamers in, het gelijk aan zijn zijde te krijgen.

Graag zou ik bij deze gelegenheid een uitvoerige beschouwing gehouden hebben over een aantal belangrijke zaken die provincies en gemeenten aangaan, zoals centralisatie – decentralisatie, autonomie en medebewind, deconstitutionalisering om ruimte te scheppen voor maatschappelijke ontwikkelingen, enzovoorts.

Ik ben erg blij, dat de heer Kolthoff daarover een zeer uitvoerig en goed betoog gehouden heeft. Ook de heer Kaland heeft daarover gesproken. Ik sluit mij daarbij gaarne aan, ook al constateer ik weer een verschil in benadering. Dat is wellicht ook te verklaren door de maatschappelijke functies die de desbetreffende sprekers bekleeden dan wel bekleed hebben.

Ook de boeiende discussie in de Tweede Kamer over het vervangen van het woord 'huishouding' door 'haar gebied' zou voldoende aanknopingspunten bieden voor een uitvoerige beschouwing. Ik laat dit achterwege om mijn aandacht te richten op twee punten, die in de discussie in de Tweede Kamer centraal hebben gestaan en er helaas toe hebben geleid, dat een grote minderheid in die Kamer, namelijk de fracties van de PvdA, D'66, de PPR en de PSP, tegen dit wetsontwerp hebben gestemd.

Aan het eind van het uitstekende betoog van de heer Kolthoff kreeg ik al hoop. Ik lette namelijk op de klok en ik dacht: nu heeft hij nog maar twee minuten spreektijd. Ik betreur het echter, dat hij in die laatste minuten toch nog heeft kunnen zeggen, zonder daarop diep in te gaan, dat zijn fractie zich overigens aansluit bij de opvattingen van de collega in de Tweede Kamer en dus tegen het wetsontwerp zal stemmen.

Misschien is het toch goed, dat ik nader inga op de artikelen, die het ongenoegen van met name de fractie van de PvdA hebben opgewekt. Ik hoop, dat in deze Kamer ook discussie en overtuiging mogelijk zijn.

Het betreft in de eerste plaats artikel 7.8 luidende: 'De Commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd' en vervolgens artikel 7.3, lid 3, luidende: 'De Commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad'.

Het gevolg hiervan is, dat dit wetsontwerp, indien tot wet verheven, het in tweede lezing niet zal halen, tenzij het splitsingsartikel uitkomst kan bieden.

Laat ik de feiten nog eens op een rij zetten. De indiener van dit wetsontwerp, het kabinet-Den Uyl, heeft na de aanneming van de motie-Tilanus ervan afgezien de benoeming door de Kroon van de Commissaris van de Koning en de burgemeester, lees de voorzitter van de gemeenteraad, uit de Grondwet te verwijderen en aan de wetgever over te laten. Nu kon men de heer Den Uyl en de zijnen toch moeilijk een conservatieve club noemen. Het komt mij dan ook ietwat vreemd voor dat, nu het kabinet-Den Uyl door een kabinet van andere signatuur is vervangen, de linkse fracties in de Tweede Kamer overstap gaan en afwijken van de door de heer Den Uyl uitgezette lijn.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Waaruit leidt u af dat, als het kabinet-Den Uyl er nu had gezeten, de fractie van de Partij van de Arbeid aan de overkant wel vóór zou hebben gestemd?

De heer **Feij** (VVD): Als de heer Kolthoff nog even wacht, zal ik spreken over de volgelingen van de heer Den Uyl. De wijze woorden die de heer Den Uyl altijd in de Tweede Kamer spreekt, zullen naar ik aanneem in de eerste plaats zijn fractie weten te overtuigen.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Dat kan wel zijn, maar ik heb het idee dat de heer Feij kort achter elkaar twee gedachtenfouten maakt. Hij constateerde zojuist dat de heer Kaland en ondergetekende kennelijk vanuit een andere achtergrond spreken. Dat zal dan wel zijn in toonzetting.

De heer **Feij** (VVD): Ook inhoudelijk.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik hield mijn betoog namens de fractie. Helaas of misschien gelukkig bestaat die niet uit mensen die allen hetzelfde beroep hebben als ik.

Het tweede punt is dat de heer Feij veronderstelt dat mijn fractie in dit opzicht altijd de heer Den Uyl zou volgen. Niets is minder waar. Ook al is deze man uiterst wijs en spreekt hij uiterst

wijze woorden, ieder heeft zijn verantwoordelijkheid, zowel een minister-president als de fractie.

De heer **Feij** (VVD): Dat bestrijd ik geenszins. Als de heer Kolthoff echter zegt dat niets minder waar is, dan wil ik dat graag accepteren. Met de tegenspraak van de heer Kaland en de heer Kolthoff bedoelde ik te zeggen dat ik mij graag aan de kant van de heer Kolthoff schaar, waar hij opkomt voor het niet bevoogden van gemeenten, terwijl de heer Kaland daarvoor toch enig begrip kon opbrengen.

Minister **Wiegel**: Heeft de functie van de geachte afgevaardigde die nu spreekt, misschien ook te maken met zijn stellingname?

De heer **Feij** (VVD): Ongetwijfeld.

De heer **Vermeer** (PvdA): Het zou het beste zijn dat ik spreek omdat ik gedeputeerde ben geweest en daarna burgemeester ben.

De heer **Wiebenga** (VVD): U bent er niet op vooruit gegaan.

De heer **Feij** (VVD): Ik ga verder. Ook de argumentering als zou in een tijd van maatschappelijke en dus ook bestuurlijke ontwikkelingen het meer de taak van de wetgever dan van de grondwetgever zijn om deze wijze van benoeming te regelen – ik citeer hier uit de toelichting op amendement 17 van de heer Brinkhorst, aan welk amendement genoemde fracties hun steun gaven – wekt de schijn dat het kabinet-Den Uyl geen oog zou hebben gehad voor maatschappelijke vernieuwing. Ik denk dat de heer Den Uyl daarentegen meer gevoel had voor de realiteit van het haalbare, hetgeen ik ook gaarne zou hebben geproefd bij zijn partijgenoten in de Tweede Kamer en waarvan ik bijna zeker overtuigd ben het bij zijn partijgenoten in deze Kamer aan te heffen. Zij worden immers door hun functies in de maatschappij dagelijks met de realiteit van het haalbare geconfronteerd.

Het amendement-Brinkhorst, waarbij de benoeming van de Commissarissen van de Koning en de burgemeesters bij wet zou worden geregeld, is weliswaar verworpen, maar verkreeg de steun van de linkse partijen, die daarna ook tegen artikel 7.8 en ten slotte tegen het gehele wetsontwerp zouden stemmen.

De standpunten in de Tweede Kamer waren al verhard na aanneming van het amendement-Faber (stuk nr 21), waarbij aan artikel 7.3 een nieuw derde lid werd toegevoegd, waarbij uitdrukkelijk werd vastgelegd dat de

## Feij

Commissaris van de Koning en de burgemeester, voorzitter van de vergadering van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad is. Blijft, kan ik beter zeggen, want deze bepaling komt ook voor in de bestaande Grondwet, doch was niet opgenomen in de oorspronkelijke tekst van het thans voorliggende wetsontwerp. De Regering had geen behoefte aan het amendement-Faber. Zij heeft dit zelfs betreurd. Niet dat de Regering verandering wilde brengen in de bestaande situatie, integendeel zelfs, maar omdat, naar haar zienswijze, in een beknopte Grondwet, zoals deze thans in voorbereiding is, naast een aanduiding van de voornaamste organen van provincies en gemeenten, niet over de gehele linie bepalingen omtrent samenstelling of benoeming en omtrent taken en bevoegdheden behoeften te worden opgenomen. Het amendement-Faber is desondanks aanvaard, met de hiervoren geschetste gevolgen.

Mijnheer de Voorzitter! Maken wij nu de balans op, dan spreken wij vandaag over een wetsontwerp, waarvan het de vraag is of dit – tot wet verheven zijnde – straks een gekwalificeerde meerderheid zal behalen. Mijn fractie zou het ten zeerste betreuren indien zulks niet zou gebeuren en daarom wil ik nog eens kijken naar de argumenten van de tegenstemmers, in het bijzonder naar die van de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer.

Bij zijn stemverklaring noemt de heer Stoffelen een drietal maatstaven, waaraan hij dit en andere Grondwetsontwerpen beoordeelt:

- de Grondwet moet alleen essentiële zaken regelen;
- de Grondwet moet aansluiten op de hedendaagse veranderlijkheid van maatschappelijke opvattingen en mag zeker geen belemmeringen opleveren voor maatschappelijke en politieke vernieuwingen;

– de Grondwetwijziging moet leiden tot wenselijke verkortingen, vereenvoudiging en verduidelijking. Wat de eerste maatstaf betreft – alleen essentiële zaken in de Grondwet – en de nauw daarbij aansluitende derde maatstaf – de Grondwet moet kort, eenvoudig en duidelijk zijn – voldoet dit wetsontwerp in grote lijnen wel aan de verwachtingen van de PvdA-fractie, al is het aannemen van het amendement-Faber een inbreuk daarop. De regering is het daarmee eens, maar maakt het amendement toch tot het hare, omdat zij van mening is dat het voorzitterschap van statenvergadering

en gemeenteraad bij de Commissaris van de Koning en de burgemeester moet blijven. Ik denk dat de tegenstemmers daar eigenlijk ook geen bezwaar tegen hebben, want zouden zij hun bezwaar nog wel handhaven indien deze voorzitters gekozen functionarissen zouden zijn?

Ik kom daarmee bij de overblijvende maatstaf van de PvdA-fractie: de Grondwet moet aansluiten op de hedendaagse veranderlijkheid van maatschappelijke opvattingen. Ik citeer nu de heer Stoffelen: 'Tot in lengte van jaren dreigt nu in de nieuwe Grondwet te worden vastgelegd dat burgemeester en Commissaris van de Koning, dat de voorzitter van de gemeenteraad en van provinciale staten, door de Kroon benoemd worden. De Kamermeerderheid probeert aldus de Grondwet te gebruiken om politieke vernieuwingen te blokkeren'.

Mijnheer de Voorzitter! Hoe kijkt de Regering aan tegen de nu ontstane impasse? In de memorie van antwoord, pagina 3, lees ik dat de uitslag van het debat in de Tweede Kamer haar de hoop nog niet heeft doen opgeven dat het wetsontwerp ook in tweede lezing de eindstreep zal halen. 'Wij hopen', aldus de Regering, 'dat de PvdA-fracties in de Eerste Kamer en vervolgens bij de tweede lezing in beide Kamers zullen inzien dat ook de in hun ogen positieve punten van het herzieningsontwerp de aanneming van het ontwerp waard doen zijn, ook al komen daarin een of meer punten voor die zij gaarne anders geregeld hadden gezien'.

Onze fractie heeft er vooralsnog een zwaar hoofd in. Wij hebben daarom in het voorlopig verslag aan de Regering gevraagd, nog een aantal argumenten aan te dragen, die de bestaande tegenstellingen kunnen overbruggen. De Regering antwoordt hierop dat, waar de tekst van het grondwetsherzieningsvoorstel nu vastligt, voor een overbrugging in het vlak van de formulering van de grondwetsbepalingen geen plaats meer is. Dat is duidelijk, maar daar hadden wij ook niet om gevraagd.

Wel van betekenis is de opmerking van de Regering dat verwerping van dit wetsontwerp zou leiden tot handhaving van de bestaande grondwetsbepalingen inzake provincies en gemeenten. Volgens die bepalingen worden de Commissaris van de Koningin die voorzitter is van de vergaderingen van provinciale staten, en de voorzitter van de raad – in casu de burgemeester – door de Kroon benoemd. De door de desbetreffende leden voorgestane re-

geling zou derhalve door verwerping van het herzieningsvoorstel niet dichterbij worden gebracht en de overige verbeteringen, die het herzieningsvoorstel bevat, niet tot stand komen. Dit lijkt mij een sterk argument.

Mijnheer de Voorzitter! Staat u mij toe dat ik mij dan – uiteraard via u – rechtstreeks tot de PvdA-fractie in deze Kamer wend. Ik zou haar enkele vragen willen stellen. Ten eerste. Blokkeert de nieuwe tekst – die inhoudelijk niet anders is dan de bestaande tekst – inderdaad een politieke en staatkundige vernieuwing? Is er inderdaad in onze maatschappij een in brede lagen waarneembare behoefte aan de gekozen burgemeester en Commissaris van de Koningin? Laat de fractie mij dit dan maar eens aantonen. Is er op dit terrein een brede maatschappelijke discussie gaande? Waar zijn de resultaten van opinie-peilingen onder de bevolking – men peilt tegenwoordig toch alles – die aantonen dat de meerderheid van onze bevolking de gekozen burgemeester wil? Waar zijn de actiegroepen, de demonstraties, de spandoeken? Ik heb ze tot heden niet waargenomen. Ik zou durven stellen dat, zolang het tegendeel niet bewezen is, er bij onze bevolking in het geheel geen behoefte bestaat aan vernieuwing op dit terrein, zelfs geen aanduiding daartoe, derhalve de nieuwe tekst, evenmin als de bestaande, enige maatschappelijke of politieke vernieuwing blokkeert.

Of betreft het hier slechts een gevecht om een principe, zoals de uitspraak van deze partij dat zij kiest voor de republiek? Dat sluit ook allerminst aan op de behoeften van het Nederlandse volk en naar ik aanneem zal de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer zich dan ook niet tegen de nieuwe Grondwetsbepalingen met betrekking tot het koningschap verzetten. Ik heb daarom de hoop dat de PvdA-fractie in deze Kamer, die toch zo veel bestuurderen onder haar leden telt, voldoende realiteitszin zal opbrengen om zich niet – omwille van het principe – tegen de voorliggende artikelen te verzetten.

Mijnheer de Voorzitter, wie zijn oor ook eens in het buitenland te luister legt, zal ervaren dat de aldaar gekozen burgemeester niet altijd – ik druk mij voorzichtig uit – gezien wordt als de vertegenwoordiger van de gemeente, maar meer als de vertegenwoordiger van één partij; minder gezien wordt als een bovenpartijdige, integere leider van raad en college van burgemeester en wethouders, doch meer beschouwd wordt als de kapitein op het schip die tafelt met zijn gasten en

## Feij

representatief doende is, maar waar de stuurman, die de koers bepaalt, een ander is.

Ik moge voorts verwijzen naar de voortreffelijke dissertatie van de heer W. Derksen over het burgemeestersambt in Nederland waaruit duidelijk blijkt dat, hoewel de benoeming van de burgemeester steeds meer gepolitiseerd wordt, de inhoud van het ambt gedepolitiseerd, waardoor de burgemeester in toenemende mate zijn activiteiten richt – of moet richten – op het voorzitten van raad en burgemeester en wethouders, het coördineren en de zaken van openbare orde en veiligheid.

Ik ben dus van mening dat de maatschappelijke en politieke vernieuwing van het burgemeestersambt – en voor de Commissaris van de Koning geldt het niet anders – zich niet behoeft te voltrekken via benoemingsprocedures, maar zich in feite reeds voltrekt binnen het inhoudelijke van het ambt en in een richting die althans de Partij van de Arbeid zeker voorstaat.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Als het inderdaad juist is wat de heer Feij zegt, namelijk dat het burgemeestersambt zo aan het depolitiseren is, waarom is er dan iedere keer opnieuw zo'n enorme strijd wanneer ergens een burgemeester moet worden benoemd, met name wanneer de indruk bestaat dat de commissaris of de Minister van oordeel is dat hij de politieke kleur van die burgemeester zou moeten veranderen? Wij weten allen vanuit eigen ervaring en vanuit de pers wat zich daarbij voltrekt. Ik denk hierbij aan een gemeente die met de letter N begint.

De heer **Feij** (VVD): Ik ken er ook één die met een V begint. Het voert mij te ver, hierop in te gaan. Juist de dissertatie van de heer Derksen houdt zich bezig met de merkwaardige situatie dat het benoemingsbeleid van burgemeesters wordt gepolitiseerd terwijl het ambt wordt gedepolitiseerd. Daar aan is een omvangrijke studie gewijd van enkele honderden pagina's. Mag ik u voor het antwoord dat boek aanbieden, voor zover u het niet mocht hebben? Ik neem aan dat ik anders moeilijkheden met de voorzitter zou krijgen met betrekking tot de tijd die hij mij toestaat.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik aanvaard het gaarne. Ik zal het adres geven, dan kunt u het zo opsturen.

De heer **Feij** (VVD): Het is overigens een voortreffelijke dissertatie, waarin duidelijk wordt bewezen dat de

maatschappelijke veranderingen die zich ook op dit terrein voltrekken, ook plaatsvinden zonder dat de Grondwet daarvoor behoeft te worden gewijzigd, ook in de richting zoals de PvdA die voorstaat. Maatschappelijke veranderingen voltrekken zich meestal niet als gevolg van de verandering van wettelijke bepalingen; de wettelijke bepalingen – in publiek- en privaatrecht, dus – sluiten meestal aan op maatschappelijke ontwikkelingen.

De heer **Vermeer** (PvdA): Ik zet vraagtekens bij de interpretatie die wij volgens de heer Feij zouden voorstaan. De uitholing van het burgemeestersambt zal ons eens te meer dwingen tot een discussie over verkiezing of benoeming. Ik meen dat wij in die situatie verkeren. Wil men dit ambt een reële inhoud laten behouden, dan zou men misschien juist naar een verkiezing moeten streven, omdat het anders inderdaad wordt uitgehold en het volstrekt onbelangrijk wordt wat voor partijman er zit. Ik meen dat dit de problematiek is waarmee wij op het ogenblik te maken hebben.

De heer **Feij** (VVD): Ja, dat ontken ik geenszins. Ik stelde alleen, op grond van ervaringsgegevens, dat daar waar met name de vertegenwoordigers van de PvdA in de raden en – vooral – in de colleges van b en w een overwicht hebben, het ambt van de burgemeester zeer snel is gedepolitiseerd. Het is overigens een zeer boeiend vraagstuk, dat de heer Vermeer hier aansnijdt.

De voornaamste bron van ons recht is de wet, maar niet alleen de wet is rechtschepend. Wat recht is, wordt ook vaak bepaald door gewoonte, door andere rechtsbronnen, maar ook door maatschappelijke ontwikkelingen. Ik meen te mogen constateren dat de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen niet worden geblokkeerd door de voorliggende teksten, weshalve – in mijn ogen – de fractie van de PvdA in deze Kamer het voorliggende wetsontwerp niet zou behoeven te verwerpen.

Ik wil nog verder gaan. Stel dat wij in ons land zouden kiezen voor de gekozen burgemeester, wie zal dat dan worden?

De ervaring in het buitenland leert dat het dan steeds degene wordt, die in ons bestel de functie van wethouder/loco-burgemeester vervult en meestal de belangrijkste figuur uit de grootste fractie is. Met alle respect voor de grote kwaliteiten van deze mensen, zij missen in de gemeenten

beneden ongeveer 25.000 inwoners – en dat zijn meer dan tachtig procent van onze gemeenten – meestal de tijd om er een hele dagtaak van te maken doordat zij nog een nevenberoep uitoefenen en gezien het ongewisse van hun ambt, ook niet bereid zullen zijn dit op te geven. Bovendien zullen zij in het algemeen onvoldoende opgeleid zijn om een redelijk tegenwicht te vormen tegen de 'administratie'.

Deze administratie zal in gewicht en betekenis toenemen en de hoogste representant van de administratie, bij ons de gemeentesecretaris, in Duitsland de Gemeindedirektor – naar gelang de grootte van de gemeente Stadt- of Oberstadtdirektor genaamd – zal de machtigste man in de gemeente worden. Niet de eerste, wel de belangrijkste man. Ik ervaar het maandelijks als voorzitter van een Europese raad. Daarom wordt in Duitsland de Gemeindedirektor voor een periode van twaalf jaar benoemd en is ontslag tussentijds mogelijk. In ons land geschiedt benoeming 'voor het leven', zoals ik de vaste aanstelling zou willen noemen en kan ongevraagd ontslag slechts plaatsvinden met goedkeuring van gedeputeerde staten en heeft de gemeentesecretaris daarnaast nog mogelijkheid tot beroep op de Ambtenarenrechter.

Wil men in ons land geen benoemde burgemeester omdat men dan aan hem vast zit, van een ongeschikte gemeentesecretaris kan men zich nog veel moeilijker ontdoen. En dat is nu juist niet de bedoeling van degenen die grip willen krijgen op de functionarissen die in ons bestel met grote macht of bevoegdheden bekleed zijn.

Een belangrijke wijziging van ons gemeente- en administratief recht zal nodig zijn om de bestuursstructuur te verwezenlijken zoals die in het buitenland bestaat en hier door sommigen wordt voorgestaan. Ik ga daar thans niet dieper op in doch signaleer alleen deze problematiek, omdat sommigen een al te simplistische voorstelling hebben van de situatie die zou ontstaan indien te onzent de benoemde Commissarissen van de Koning en burgemeesters zouden worden vervangen door gekozen ambtsdragers.

Men zal mij tegenwerpen dat mijn verhaal niet opgaat wat betreft de grote gemeenten. Dat is juist, maar ik heb al gezegd dat wij dan praten over een beperkt aantal gemeenten. Daar zullen de gekozen burgemeesters de gehele dag beschikbaar zijn en geen nevenberoepen meer uitoefenen en zullen deze ambtsdragers in het algemeen des-

kundig zijn. Ook zij hebben echter vaak geen loopbaan doorlopen die gericht was op een bestuursfunctie.

Een van de bijkomende problemen is dat in Nederland, in tegenstelling tot het buitenland, geen enkel onderscheid bestaat tussen de taken en bevoegdheden van de kleine en grote gemeenten, het afgeven van een pasport en het kopen van een stukje grond daargelaten. Het zou goed zijn indien de nieuwe Raad voor het Binnenlands Bestuur eens vergelijkende studie van het bestuursrecht in diverse landen zou maken. Het is toch een hoogst merkwaardige zaak dat gemeenten van 5000 inwoners met een ambtelijk apparaat van circa vijf en twintig medewerkers met dezelfde taken belast en tot dezelfde uitvoering van wetten geroepen zijn als gemeenten van 250.000 inwoners met een staf van duizenden medewerkers.

Mijnheer de Voorzitter! Ik meen volgende argumenten aangedragen te hebben om degenen in deze Kamer, die hun twijfels hebben over dit wetsontwerp, nog eens aan het denken te zetten in de hoop dat zij, evenals de leden van mijn fractie, hun stem aan dit herzieningsontwerp zullen geven.



De heer **Ijmkers** (CPN): Mijnheer de Voorzitter. De grondwetsvoorstellen, die zijn ingediend, dragen duidelijk het stempel van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Zij leveren er in feite de grondwettelijke grondslag voor. Door de fractie van de CPN zijn reeds tijdens de behandeling in de Tweede Kamer onze bezwaren naar voren gebracht. Het gaat hier om de positie van de gemeenteraad, die een zeer belangrijk basiselement vormt van ons parlementair democratisch stelsel. Wij zien in deze voorstellen een verzwakking van de positie van de gekozen bestuurders en dus ook van het lokale bestuur, en een versterking van de positie van de rijksoverheid. Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn op een aantal onderdelen de voorstellen van de Regering afgezwakt en is de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten en van de provincie ten opzichte van de bevolking onderstreept. Wij zijn daarmee gelukkig. Het is juist, dat nieuwe ontwikkelingen zoals de groeiende samenwerking tussen de gemeenten en het landelijk en regionaal aanpakken van vraagstukken, die in toenemende mate de afzonderlijke gemeenten boven het hoofd groeien, niet op grondwettelijke belemmeringen mogen stuiten. Toch

menen wij, dat de zelfstandige verantwoordelijkheid van de gemeenten in de Grondwet haar erkenning moet vinden. Terecht bestaat er bij de gemeenten grote beduchtigheid voor de centralisatiezucht van de verschillende ministeries en verzet tegen de afkalking van de gemeentelijke bevoegdheden die onder meer vorm krijgt in de zo omstrede reorganisatie van het binnenlands bestuur.

Door de scheidende voorzitter van de VNG is onlangs gesuggereerd, een grondrecht van burgers op hun lokaal bestuur vast te leggen om daarmee de gemeentelijke autonomie een nieuwe inhoud te geven. Wij vinden dat een interessante gedachte. Hoewel het hier niet de plaats is om voorstellen tot wijziging van de Grondwet te doen, willen wij er toch de aandacht van de Minister voor vragen. Wij menen, dat in het verlengde van de erkenning van de spanningsvolle relatie die er bestaat – en moet blijven bestaan – tussen het lokale bestuur en de nationale staat, ook erkend dient te worden, dat dit lokale bestuur in staat moet worden gesteld tegenwicht te bieden tegen de centrale overheid. Een dergelijke erkenning houdt tevens in, dat het lokale bestuur de verantwoordelijkheid voor een voorzieningenpatroon, dat enigszins tegemoet komt aan de behoefte van de plaatselijke bevolking, waar moet kunnen maken. Een dergelijke erkenning kan de grondslag vormen voor de door ons noodzakelijk geachte werkelijke decentralisatie en versterking van het lokale bestuur.

Mijnheer de Voorzitter! Met uw goedvinden zou ik enkele opmerkingen willen maken over het voorstel 13 991. Wij willen opnieuw terugkomen op de kwestie van het kiesrecht voor ingezetenen-niet-Nederlanders. Onze fractie heeft daarbij in de Tweede Kamer een aantal vraagtekens geplaatst, die in de loop der tijd tot uitroepetekens zijn uitgegroeid. Zonder de bedoeling te hebben te willen tornen aan de rechten van buitenlanders, is daarbij de vraag gesteld of daarmee niet het gevaar dreigt, dat anders gerichte nationale loyaliteiten in de Nederlandse politieke strijd een rol gaan spelen. Sindsdien hebben wij de gebeurtenissen gehad rond de bijeenkomst van het Polisario-comité, waarin zowel de Marokkaanse ambassade als de fascistische groepering Amicales een duistere rol speelden en waarin de vrijheid van meningsuiting van Nederlandse politieke groeperingen en politieke partijen op het spel stond.

Daarnaast heeft iedereen zich op de hoogte kunnen stellen van de onver-

kwikkelijke gebeurtenissen rond de opstelling van de kieslijsten voor de wijkraadsverkiezingen in Rotterdam, waarbij dank zij waakzaamheid van buurtbewoners de Amicales uit het kiesregister kon worden geweerd. Wij willen er bij de Regering op aandringen om te doen wat in haar vermogen ligt om te voorkomen, dat dergelijke groeperingen die een bedreiging vormen voor de grondwettelijke vrijheden van Nederlanders en ingezetenen-niet-Nederlanders, bij eventuele gemeenteraadsverkiezingen een kans krijgen zich te manifesteren.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.55 uur tot 13.50 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn (13 991).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Kolthoff** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! In het voorlopig verslag hebben wij ons het recht voorbehouden bij de openbare behandeling van dit wetsontwerp nader in te gaan op met dit ontwerp verband houdende onderwerpen. Vooruitlopende op de discussie van vandaag hebben de bewindslieden, mede naar aanleiding van vragen van andere fracties, nog eens weer de argumenten op een rijtje gezet, die hebben geleid tot de indiening van dit ontwerp.

Wij zijn de Ministers hiervoor erkentelijk, al zijn er, maar dat was ook nauwelijks te verwachten, geen nieuwe aspecten naar voren gekomen.

Na de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer heeft onder andere mr. Vis in de NRC van 17 maart 1979 een nogal kritisch commentaar gegeven. In wat andere woorden zegt hij, net als 'de Volkskrant' op 16 maart deed, dat de wijze waarop de kwestie van het kiesrecht voor niet-Nederlanders is benaderd, getuigt van een betreurenswaardige en in consequente traagheid en voorzichtigheid. Waarom is het voorstel gedaan, zoals het er nu ligt?

Volgens de memorie van antwoord aan onze Kamer, omdat men niet-Nederlandse ingezetenen invloed wil ge-

## Kolthoff

ven op zaken, die ook hen raken, maar dan beperkt tot het gemeentelijke vlak. Invloed op hoger 'niveau' wordt afgevozen, omdat kiesrecht op nationaal niveau principiële wordt voorbehouden aan Nederlanders.

In het eerdergenoemd artikel zegt mr. Vis – evenals overigens de heer Patijn aan de overzijde ook al heeft gedaan – dat in de verklaring van de rechten van de mens is bepaald, dat ieder het recht heeft deel te nemen aan het bestuur van zijn land. Naar de mening van mr. Vis moet men in dit verband meer denken aan het land waar men leeft en werkt en aan welks rechtsorde men is onderworpen dan aan het geboorteland. Als deze gedachte wordt aanvaard, is inderdaad moeilijk vol te houden, dat het kiesrecht voor niet-Nederlanders beperkt zou kunnen worden tot de gemeenteraad.

Wordt de redenering van mr. Vis niet aanvaard, dan rijst de vraag, of de bedoeling van de toekenning van kiesrecht is gelegen in de bevordering van een specifieke belangenbehartiging, nl. die van niet-Nederlandse ingezetenen door niet-Nederlandse ingezetenen.

Naar ons gevoelen is dat evenwel niet de basis, waarop ons kiesstelsel en onze vertegenwoordigende lichamen zijn gebaseerd. Een raadslid wordt toch geacht de belangen der gemeente voor te staan? Hij zweert toch niet, dat hij de belangen van de middenstanders, van de huisvrouwen of van een bepaalde politieke partij zal voorstaan en behartigen, of die van een groep Marokkanen?

Wij voelen ons meer aangetrokken tot de redenering van mr. Vis en kiezen in beginsel voor het toekennen van kiesrecht voor alle vertegenwoordigende lichamen, ook aan niet-Nederlandse ingezetenen.

Aan de overzijde heeft de Minister gesproken over een principiële doorbraak, maar die doorbraak is toch wel beperkt gebleven tot een heel klein gaatje. Zelfs als men bereid is de Regering te volgen in haar standpunt, dat niet-Nederlanders geen deel mogen hebben aan het landsbestuur dan nog is het voor onze fractie niet te begrijpen, dat zij niet mogen kiezen voor of lid zijn van provinciale staten, enkel en alleen omdat provinciale staten de leden van de Eerste Kamer kiezen. Voor één handeling, één keer in de vier jaren, voor een vertegenwoordigend lichaam, dat politiek gesproken niet veel voorstelt, wordt men uitgesloten.

Dat nu is voor ons onbegrijpelijk.

Het wordt nog onbegrijpelijker, dat niet-Nederlanders straks zullen kunnen deelnemen aan verkiezingen voor de Rijnmondraad. Wordt Rijnmond een provincie, dan mag dit op eens niet meer.

Het heeft echter weinig zin hier verder lang bij stil te staan omdat ook over dit aspect aan de overzijde langdurig is gesproken. Kort samengevat was het oordeel van de Minister: principe is principe en daaraan valt niet te tornen.

Wij betreuren het, dat zelfs het openstellen van de mogelijkheid, niet-Nederlanders te betrekken bij provinciale staten-verkiezingen – om van die voor de Tweede Kamer maar te zwijgen – voor jaren grondwettelijk is geblokkeerd.

Wij willen eraan herinneren, dat ook de WRR – na de behandeling van dit ontwerp in de Tweede Kamer – nog aan de Regering schreef:

'De Raad is er voorstander van, dat voor leden van etnische minderheidsgroepen, die niet de status van Nederlander hebben en die duurzaam in ons land gevestigd zijn, de mogelijkheid van volwaardige politieke participatie wordt geopend. Tegen de achtergrond van de eerdergeschetste problematiek meent de Raad dan ook, dat aan diegenen, die materieel deel uitmaken van de Nederlandse samenleving, een zo fundamenteel recht als het kiesrecht niet blijvend mag worden onthouden.

Met betrekking tot het aanhangige voorstel tot grondwetswijziging, dat strekt tot opheffing van de constitutionele belemmeringen voor kiesrechtverlening aan niet-Nederlanders, dient te worden opgemerkt, dat het voor de onderhavige problematiek op langere termijn niet voldoende is om de toekenning van het kiesrecht te beperken tot vertegenwoordigende lichamen op lokaal niveau.'

In de discussie aan de overzijde is enige aandacht geschonken aan de politieke partijvorming en de invloed daarop van andere, wellicht niet van een overmaat van democratische gevoelens overvloeiende regeringen. Volgens een in de knipselkrant van 14 maart jl. opgenomen bericht zouden er met betrekking tot deelgemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam aanwijzingen zijn voor ongewenste ontwikkelingen. Dit juist in tegenstelling tot de door velen in de Tweede Kamer uitgesproken verwachtingen.

Wij willen in dit verband opmerken, dat deze eventuele ontwikkelingen geen afbreuk mogen doen aan het principe van de politieke rechten voor

niet-Nederlanders, zoals wij dat eerder hebben uiteengezet. Zowel voor Nederlandse als niet-Nederlandse antidemocratische groeperingen horen dezelfde normen te worden gehanteerd.

Tenslotte, en ook daarover is, hoe kan het haast anders, in de Tweede Kamer gesproken, het volgende.

Wanneer zullen de mensen, waarover wij nu spreken, voor het eerst aan de verkiezingen kunnen deelnemen. De heer Patijn drong erop aan, alles in het werk te stellen, dat nog tijdig vóór de raadsverkiezingen van 1982 de Kieswet en het Statuut aangepast zouden zijn. De Minister leek enige twijfels te hebben omtrent de haalbaarheid. Wij zouden het pleidooi van de heer Patijn willen ondersteunen. Mocht het evenwel niet gelukken, de wettelijke bepalingen tijdig aan te passen, wellicht kan dan overwogen worden, betrokkenen bij circulaire kiesrecht te geven en de wet met terugwerkende kracht aan te passen. Maar ik begrijp dat de Minister daar bezwaar tegen heeft.

**Minister Wiegel:** Ik zit er wel wat van te kijken, maar ik zal mijn bezwaren uiteenzetten nadat ik iedereen heb gehoord en het oordeel van deze Kamer optimaal kan wegen.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik had hieraan nog willen toevoegen: Dit is een praktijk die door dit kabinet wat meer wordt toegepast. Daarom meen ik dat het in dit geval ook wel kan.

**Minister Wiegel:** Men mag mijn interventie zo begrijpen, dat ik af en toe twijfel aan interventies van het eigen kabinet en dus de eigen standpuntbepaling relatieveer. Het lijkt mij wat moeilijk kiesrecht per circulaire toe te staan, vooruitlopend op toekomstige wetgevende arbeid. Als wij dat zouden doen, had de heer Kolthoff alle mogelijkheden om een duidelijk vervolg te geven aan zijn geharnaste betoog van vanmorgen. Dat werk en die zorg voor ons daaromtrent wil ik hem besparen.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik ben daar zeer erkentelijk voor. Ik vroeg mij af waarom je de Lager-onderwijswet en de Financiële Verhoudingswet wel per circulaire buiten werking kunt stellen en waarom de Kieswet niet.

**Minister Wiegel:** Ik had al het vermoeden dat u mij in de val wilde lokken.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De heer Kolthoff weet ook wel dat en het wetsontwerp dat op de circulaire waarop hij net doelde ge-



## Wiebenga

volgd is, onder een zeer slecht gesternte in deze Kamer behandeld zou kunnen worden. Het is juist de bedoeling van de Minister het wetsontwerp waarbij kiesrecht voor de gemeenteraad aan niet-ingezetenen wordt verleend te zijner tijd wel door deze Kamer te loodsen.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Kan de heer Wiebenga vertellen wat dat slechte gesternte inhoudt?

De heer **Wiebenga** (VVD): Ik zou mij kunnen voorstellen dat het wetsontwerp dat de circulaire poogt te legaliseren hier op een, laten wij zeggen, geharnaste ontvangst kan rekenen. Dat weet de heer Kolthoff heel goed en het is hem ook bekend dat deze ontangst door ons wordt voorbereid.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Tegen de circulaire heeft de heer Wiebenga geen bezwaar gemaakt toen ik de motie indiende.

De heer **Wiebenga** (VVD): Dat zeg ik helemaal niet. Als de heer Kolthoff meent dat wij door het niet steunen van zijn motie overigens geen inhoudelijke bezwaren hebben, dan vergist hij zich. De motie was gewoon niet goed genoeg, dat is een ander verhaal. Daar praten wij een andere keer nog wel eens over.

Mijnheer de Voorzitter! Ter zake! De heer dr. S. J. Theunis heeft niet zo lang geleden een proefschrift geschreven en de titel van de handelsuitgave van dit proefschrift luidt: 'Ze zien liever mijn handen dan mijn gezicht'. Dit proefschrift gaat over de buitenlandse werknemers in ons land. Ook deze schrijver bepleit – onder meer gevolgd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – dat, zoals de heer Kolthoff net heeft aangegeven, het kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen wordt toegekend. Het betreft hier niet alleen toekenning van het kiesrecht voor de gemeenteraad, maar ook voor provinciale staten en Tweede Kamer. Dit pleidooi brengt mij ertoe allereerst in te gaan op de omvang van het kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen, uiteraard in relatie tot het nu aan ons ter beoordeling voorgelegde wetsontwerp. Daarna zal ik spreken over de gevolgen van dit wetsontwerp. Tenslotte zal ik een paar procedurele aspecten, die bij ons vragen hebben opgeroepen, aan de orde stellen.

Als men van mening is, dat het goed is om aan niet-Nederlandse ingezetenen invloed te geven op het reilen en zeilen van de samenleving waarin zij

wonen en werken, dan ontkomt men niet aan de vraag, of die invloed ook vertaald moet worden in politieke invloed. Er zijn motieven tegen aan te voeren, zoals de overweging dat iedere ingezetene zich die politieke invloed kan verwerven door naturalisatie. De heer Kaland heeft daar onder meer op gewezen. Er zijn meer motieven tegen, bij voorbeeld dat van niet-Nederlanders die zich niet laten naturaliseren, het verblijf vaak als tijdelijk bedoeld zal zijn. Velen zullen onze taal niet goed beheersen en onze cultuur zal ook velen van hen vreemd zijn.

Mijn fractie erkent het belang van deze reserves en de praktische problemen die uit deze zaken kunnen voortvloeien bij het verlenen van kiesrecht. Ik kom daar straks nog op terug. Er zijn echter ook motieven voor het wel verlenen van het kiesrecht aan niet-Nederlanders aan te voeren, bij voorbeeld: het hebben van politieke invloed moet gebaseerd zijn op het territorialiteitsbeginsel, meer dan op het nationaliteitsbeginsel. Dus de plaats, of het land, waar men woont, moet bepalend voor het kiesrecht zijn en niet de nationaliteit die men bezit.

Een ander motief, dat hiermee samenhangt, is, dat het sociaal gezien een goede zaak is om ook niet-Nederlandse inwoners medeverantwoordelijkheid te geven voor het overheidsbeleid. Zij zijn immers ook belastingplichtig – dat is iets anders dan dat zij belasting betalen – zodat hier inderdaad het adagium geldt: no taxation without representation. Ook al om verdergaande isolering van groepen vreemdelingen te voorkomen, zou je dit kiesrecht aan hen kunnen willen toedelen. De hoofdvraag is dus: willen we deze groepen kiesrecht verlenen, of willen we dat niet? Dat is een zo principiële vraag dat in artikel 46 van het Statuut is neergelegd, dat alleen Nederlanders het kiesrecht toekomt. De wetgever heeft het dus zelfs tot Koninkrijkswestie gemaakt.

In dit licht gezien, vinden wij de plaatsing van dit grondwetsartikel wat vreemd. Het zou, in ieder geval staatsrechtelijk, in onze ogen juist zijn geweest, het principiële vraagstuk in zijn totale omvang van het kiesrecht aan niet-Nederlandse inwoners te koppelen aan de bepalingen over het Nederlanderschap. Wat hier voor ons ligt, is veeleer een pragmatische keuze dan een principieel ja of nee tegen kiesrecht voor buitenlanders. Als deze grondwetsbepaling straks wordt uitgevoerd, zullen er wel buitenlanders in gemeenteraden, in gemeenschappelijke regelingen en in wijkraden kun-

nen zitten, maar niet in provinciale staten en Staten-Generaal. Terwijl – ik zeg dit nadrukkelijk – vanuit de buitenlanders geredeneerd, de motieven om hun al of niet politieke invloed te geven op die niveaus, natuurlijk niet anders zijn.

Al met al betekenen de plaatsing en de inhoud van dit artikel dat, wanneer de wetgever in de toekomst, wat zijn motieven verder ook mogen zijn, ook voor provinciale staten en Staten-Generaal mogelijkheden voor buitenlanders wil scheppen, bij voorbeeld in het kader van een minderhedenbeleid, opnieuw tot grondwetswijziging moet worden overgegaan. Hoe denkt de Regering dit aspect te behandelen in het overleg met de vertegenwoordigers van de minderheidsgroepen, als die hun claims op kiesrecht voor provinciale staten en Staten-Generaal naar voren brengen? Hoe ziet de Regering de ontwikkelingen op dit punt in de toekomst?

Wanneer je de principiële vraag, of kiesrecht ook aan niet-Nederlanders kan worden verleend, in de Grondwet positief beantwoord zou hebben, dan komt er de pragmatische vraag, of dat ook voor alle niveaus moet gelden. Het antwoord op de vraag, of dat voor alle niveaus zou moeten gelden en op welke voorwaarden, zou de gewone wetgever, in onze opinie, moeten geven.

Wat de Staten-Generaal betreft, kunnen wij het met de keuze van de Regering – het niet toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen – eens zijn, en wel op een motief ontleend aan het staatsbelang; met name omdat op dit niveau de defensie en de buitenlandse betrekkingen in het geding zijn.

Voor de provincie ligt het moeilijker. De Regering meent dat het kiesrecht niet aan buitenlanders moet worden verleend, omdat de provinciale staten fungeren als kiescollege voor de Eerste Kamer. Toch zijn hierbij ook varianten denkbaar, die in de toekomst wel eens actueel kunnen worden. Ik noem er twee:

1. Je kan wel actief en passief kiesrecht aan buitenlanders verlenen voor de provinciale staten, maar het passief kiesrecht, dus het recht om gekozen te worden tot lid van de Eerste Kamer, alleen laten gelden voor Nederlanders. Er blijven dan toch alleen Nederlanders in de Staten-Generaal.

2. Als je dit te ver gaat en je elke invloed voor buitenlanders op de samenstelling van de Eerste Kamer, dus ook indirect wilt uitsluiten, zal je de buitenlanders wel actief, maar geen

## Wiebenga

passief kiesrecht voor de provinciale staten kunnen geven. Zij kunnen dus niet als kiesmannen fungeren.

Als het vraagstuk van het kiesrecht van de niet-Nederlanders ten principale zou zijn behandeld bij de nationaliteitsbepalingen, zouden ook deze constructies wellicht denkbaar zijn geweest en in ieder geval serieus in bespreking hebben kunnen komen. Ik zeg niet, dat wij vinden dat zij vandaag de dag al moeten worden toegepast, maar wel, dat zij ons later wel eens van pas zouden kunnen komen. Wellicht heeft de Regering ook een beetje spijt, nu het minderhedenbeleid ook op het vlak van de participatie zich goed ontwikkelt, van beperkte strekking van dit grondwetsartikel? Misschien wil de Regering daarop ook ingaan.

Ik heb zoëven over de omvang gesproken, maar ik kom nu te spreken over de inhoud van het kiesrecht. Als te zijner tijd aan niet-Nederlanders het kiesrecht voor de gemeenteraad wordt gegeven, kan dit praktische, interessante gevolgen hebben. De heren IJmker en Kolthoff hebben hiervan enkele voorbeelden genoemd. Er is ook gewezen op de mogelijkheid van partijvorming door buitenlanders. De kans daarop lijkt mij niet zo erg groot, maar te verwaarlozen. Wij hebben wel meer partijen van minderheden, zoals de Frysk Nasionale Partij. En op gemeenteraadsniveau zijn er vele ongebonden groeperingen, zoals gemeentebelangen. Tegen het bestaan van dat soort partijen hebben wij geen principiële bezwaren. Het vloeit gewoon voort uit ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel.

Een interessanter gevolg is, dat het straks ook mogelijk wordt, vooral in de grote steden, waar uiteraard de meeste buitenlanders wonen, dat bij voorbeeld een niet-Nederlander loco-burgemeester wordt, en als zodanig bij afwezigheid van de burgemeester belast kan worden met het openbare-ordebeleid. Wat is de kijk van de Minister op dit praktische punt?

Als deze grondwetswijziging van kracht wordt, zal de wetgever worden geroepen, een uitspraak te doen over de vraag aan welke voorwaarden dit kiesrecht wordt gebonden. Daarover behoeven wij op dit ogenblik niet en detail te spreken, maar wij zullen er rekening mee moeten houden dat het kiesrecht voor de buitenlanders enkele specifieke eigenaardigheden met zich kan brengen, die aan onze politieke cultuur vreemd zijn. Zoëven is ook al gewezen op een besluit van het stembureau van de Rotterdamse deelge-

meente Centrum-Noord om de Federatie van Vrije Marokkanen Amicales niet toe te laten tot de verkiezingen voor de raad van deze deelgemeente.

Ik heb begrepen, dat ook de Minister geïnteresseerd is in de beweegredenen voor dat besluit.

Wel toegelaten werd, blijkens mijn informatie, de Verenigde Marokkaanse Alliantie (V.M.A.) die ook aan Amicales verwant zou zijn, waarop de vergaderzaal van de deelgemeente door de verongelijkten werd bezet. Denkt de Minister, dat het mogelijk is, in de organieke wet de materie van het kiesrecht aan buitenlanders met de specifieke problemen die hierbij om de hoek kunnen komen kijken, afdoende te regelen?

De heer **Kolthoff** (PvdA): Wil de heer Wiebenga dit in de organieke wet alleen voor niet-Nederlanders regelen of denkt hij daarbij ook aan Nederlandse, maar in onze ogen anti-democratische groeperingen?

De heer **Wiebenga** (VVD): Deze vraag heb ik impliciet met mijn vraag aan de Regering gesteld. Wellicht geeft de visie van de Minister nog aanleiding tot een debat daarover in tweede termijn. Ik kan mij echter voorstellen, dat dit juist bij de debatten over de organieke wet een rol zal spelen.

Alles overwegende is een meerderheid van mijn fractie, met onderstreping van de reserves die kunnen bestaan en met onderstreping van de praktische problemen die bij de uitwerking nog moeten worden opgelost, van mening dat dit wetsontwerp, wat zijn inhoud betreft, steun verdient. Enkelen van mijn fractie beraden zich nog op hun stem. Wat dat betreft zijn wij ook zeer benieuwd naar het antwoord van de Regering. Het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlandse bewoners voor de gemeenteraad past in de ogen van de meerderheid van mijn fractie, goed in het minderhedenbeleid dat de Regering krachtig ter hand heeft genomen. Het is goed deze mensen medeverantwoordelijkheid voor het plaatselijk beleid te geven. Wij vinden het vooral een goede zaak omdat het hele concrete gevolgen te weeg zal brengen. Vele partijen zullen buitenlandse kandidaten verkiesbaar stellen. Alleen dat al zal leiden tot een betere belangenbehartiging op terreinen als huisvesting, onderwijs en welzijnsvoorzieningen. Daar gaat het om.

Ik wil nog iets zeggen over de procedure, met name over de verhouding tussen dit wetsontwerp en het Statuut van het Koninkrijk. Dit is overigens staatsrechtelijk geen eenvoudige ma-

terie. Wij hebben hierover een aantal vragen gesteld in het voorlopig verslag en de Regering is daarop ingegaan, waarvoor onze dank. Er zijn echter toch vragen overgebleven.

Wat is het geval. Kortweg gaat het hierom. In artikel 46 van het Statuut staat dat het kiesrecht alleen aan Nederlanders toekomt. In dit wetsontwerp wordt daarentegen de toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen mogelijk gemaakt. De Regering en wij – zo blijkt uit de schriftelijke, voorbereiding – zijn het erover eens dat dit artikel van dit wetsontwerp in strijd is met de bepaling in het Statuut. Daarenboven stelt het Statuut uitdrukkelijk dat de landen bij hun wetgeving, de bepalingen van het Statuut in acht moeten nemen. Eigenlijk zou dit dus niet kunnen. Echter, de Regering heeft daarop het volgende gevonden. Er is een additioneel artikel A 7.7 toegevoegd, waarin wordt bepaald dat artikel 7.7 pas in werking treedt als het Statuut dit toestaat. Dit betekent weer dat het Statuut kan worden gewijzigd volgens de eenvoudige procedure van artikel 55, lid 2, van het Statuut, omdat er geen grondwetsbepaling is waarvan het Statuut afwijkt. Althans, dat is de mening van de Regering.

Ik zou hierover toch nog een vraag willen stellen. Ik vraag mij namelijk af of dit juist is. Er is straks namelijk wel degelijk een grondwetsbepaling van kracht, waarvan de statuutwijziging gaat afwijken. De Regering schrijft dit ook in de *memorie van antwoord* op bladzijde 3. Straks geldt wel artikel 7.6 van de Grondwet dat de verkiezing van de gemeenteraad zal regelen. Daarin wordt bepaald dat dit moet gebeuren door Nederlanders. Het Statuut gaat dus straks iets bepalen dat in 'inrecht' strijd is met de Grondwet, en wel met artikel 7.6, als deze constructie juist zou zijn. Ik wil dit eigenlijk in de vorm van een vraag stellen. Wellicht kan het antwoord helderder geven. Dit zou weer betekenen dat de zware statuutwijzigingsprocedure van artikel 55, lid 3, moet worden gevolgd, met alle bijkomendheden van kamerontbinding en dergelijke. Ik vind toch dat de Regering nog niet helemaal duidelijk genoeg heeft aangegeven, waarom zij meent dat de procedure zonder ontbinding kan worden gevolgd.

Echter, los hiervan, zelfs als de Regering hierin gelijk heeft, dan komt er nog iets bij. Doordat de Regering de statuutwijziging pas na deze grondwetswijziging wil laten plaatsvinden, zal er tijdverlies optreden. De heer Kolthoff heeft zojuist hierover iets gezegd.

## Wiebenga

Een betere oplossing zou naar mijn inzicht vast en zeker geweest kunnen zijn dat de Regering de wijziging van het Statuut en van deze grondwetsbepaling had gekoppeld. Dan hadden wij drie vliegen in één klap geslagen. Ten eerste zou er geen tijdverlies zijn door twee procedures achter elkaar. Ten tweede zouden wij als Staten-Generaal nu de mening van de staten van de Antillen hebben gekend op dit onderdeel. Dat is belangrijk omdat er principiële kanten aan zitten. Ten derde zouden beide wetsontwerpen in één ontbinding kunnen worden meegenomen.

Wij zijn dan ook door het antwoord van de Regering in de memorie van antwoord niet helemaal tevreden gesteld. Wil de Minister of de regeringscommissaris hierop ingaan? Dit is belangrijk omdat het procedurevoorstel, dat ik nu op tafel leg, in wezen nog wel kan worden gevolgd, wat een ontbinding in verband met een statuutwijziging betreft of wat een gelijktijdige ontbinding betreft. In ieder geval zou daardoor veel tijdverlies kunnen worden voorkomen.

Dat laatste punt van het tijdverlies zit ons namelijk niet zo lekker. Ook als wij het wetsontwerp aanvaardden, zal het inderdaad nog jaren duren voordat de buitenlandse ingezetenen van dit kiesrecht gebruik kunnen maken.

Ik neem aan – maar daarop zal de Minister ook wel antwoorden – dat dit niet eerder is dan de gemeenteraadsverkiezingen van 1986. Het vóór 1982 tot stand brengen van een wijziging van het statuut en de Kieswet – twee zaken die belangrijk zijn – lijkt mij een heel moeilijke zaak. De vraag is dus ook of wij op deze manier de betrokkenen niet blij maken met een wassen neus. Ik doel daarbij dus op de niet-Nederlandse ingezetenen.

Ten slotte ben ik opnieuw aangeland bij de woorden die ik in het begin heb gesproken. De heer Theunis zei over de buitenlandse werknemers: 'Ze zien liever mijn handen, dan mijn gezicht.'. Het zal duidelijk zijn dat wij een aantal vragen over dit wetsontwerp hebben. De meerderheid van mijn fractie is echter bereid, de niet-Nederlandse ingezetenen het kiesrecht voor de gemeenteraad mogelijk te maken en hen wat dit betreft graag recht in de ogen te kijken.

□

De heer **Van Kleef** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Na hetgeen de heren Kolt-hoff en Wiebenga reeds naar voren hebben gebracht en na de vele vragen

die door hen zijn gesteld, zal ik mijn betoog bekorten, omdat mijn vragen vrijwel identiek zijn. In het algemeen kan mijn fractie zich zeer wel verenigen met dit wetsontwerp. Om die reden heb ik nog slechts enkele korte vragen.

Kan de Minister aangeven na hoeveel tijd iemand die geen Nederlander is, in aanmerking komt voor het actief en passief kiesrecht? Worden er naast de termijn die nodig is om dat kiesrecht te verkrijgen, nog andere voorwaarden gesteld dan de voorwaarden die voor Nederlanders gelden? De volgende vraag is ook gesteld door de heren Kolt-hoff en Wiebenga. Waarom worden uitgerekend provinciale staten uitgezonderd? Op dit punt is het beeld van de Rijnmondraad gebruikt. Nu kunnen de niet-Nederlandse ingezetenen wél het kiesrecht uitoefenen voor de Rijnmondraad, maar wanneer de Minister zijn zin krijgt ten aanzien van de provinciale herindeling, is dat niet meer mogelijk.

□

De heer **Meuleman** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! De wetsontwerpen die wij heden behandelen, vormen de kern voor het functioneren van de lagere openbare lichamen. In dit grondwets-hoofdstuk zijn de bepalingen bijeengebracht die betrekking hebben op de bestuurslichamen van de territoriale en functionele decentralisatie. Zij bepalen de grondstructuur van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Echt fundamentele veranderingen worden niet voorgesteld. Dat heeft onze instemming. Ook verder kunnen wij ons verenigen met de voorstellen, al verklaren wij dat de ontwerpen tijdens de behandeling in de Kamer aan de overzijde van het Binnenhof in sommige opzichten wél, maar in andere opzichten bepaald geen verbetering hebben ondergaan.

Wetsontwerp 13990 is het algemeen ontwerp inzake gemeenten en provincies en geeft de grondwettelijke grondslag voor ons stelsel van territoriale decentralisatie. In het kader van de behandeling van dit wetsontwerp zijn vele lippendiensten bewezen aan het beginsel van de decentralisatie. De behoefte aan voortgaande decentralisatie wordt door velen beleden. Op zich zelf onderschrijven wij die gedachte. Anders dan in de negentiende eeuw gaat het niet meer om het veilig stellen van het centrale gezag tegenover de gewestelijke besturen, maar veelal om het omgekeerde. Alle belijdenissen van goede wil ten spijt, moeten wij echter vaststellen dat decentra-

lisatie maar uiterst moeizaam gestalte krijgt. De centraliserende tendens blijkt telkens weer overmachtig. Al met al zijn wij uitermate sceptisch ten aanzien van de vraag wat er nu werkelijk van de decentralisatie terecht zal komen.

Zolang het gelijkheidsideaal hoog in het vaandel blijft geschreven en zich als zodanig als een geweldige macht in ons bestuurlijk bestel doet gelden, zal naar onze mening de decentralisatie weinig kansen krijgen. Wrangere ervaringen komen bij ons boven. Wij behoeven tegenover de Minister niet met zo veel woorden aan te geven aan welke zaak wij thans denken.

Het is ook vanwege deze ervaringen dat wij de bewindslieden wel kunnen volgen in hun standpunt, daar het uitdrukkelijk en afzonderlijk in de Grondwet opnemen van de territoriale decentralisatie als uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur niet verstandig is. Wij zijn geen tegenstander van artikel 7, lid 2, tweede lid, dat het mogelijk maakt dat binnen de gemeente en binnen de provincie decentralisatie krachtens de wet kan worden voorgeschreven, maar wij zien wel enigszins met angst en beven tegemoet welke uitwerking deze bepaling zal krijgen. Lopen gemeenten en provincies niet de kans dat het op betutteling zal uitlopen? Wij hadden gaarne gezien dat het oorspronkelijk beoogde vastleggen van de dualistische positie van de commissaris der Koningin geen schipbreuk zou hebben geleden.

Ik kom tot wetsontwerp 13991. Mijn fractie aan de overzijde heeft ten slotte, ondanks zekere aarzelingen, voor dit wetsontwerp gestemd. Wij zullen dit eveneens, met dezelfde reserves, doen. In principe achten wij het onjuist dat het nationaliteitsbeginsel met betrekking tot het kiesrecht wordt doorbroken en min of meer wordt vervangen door het principe van het ingezetenschap. Wij zouden ernaar moeten streven, een nationaliteitscriterium, waaraan nog altijd een aantal essentiële burgerlijke rechten en plichten is opgehangen, intact te laten. Een incidentele uitzondering, bij voorbeeld met het oog op de in ons land verblijvende Zuid-Molukkers, zouden wij echter niet willen uitsluiten. Voor de behartiging van specifieke belangen van bepaalde minderheden in ons land staan op gemeentelijk vlak andere wegen open. Vanzelfsprekend heeft het onze instemming dat de weg naar de gekozen burgemeester en commissaris der Koningin middels wetsontwerp 13990 wordt geblokkeerd.

Ik kom tot wetsontwerp 13 994. In de Tweede Kamer heeft mijn fractie tegen dit wetsontwerp gestemd; met name op grond van de reeds lang bestaande bezwaren tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, dus niet vanwege het feit dat in dit wetsontwerp op dit punt iets wezenlijk nieuws zou worden voorgesteld. Vanwege het feit dat artikel 7.12 niet alleen over openbare lichamen van beroep en bedrijf spreekt maar ook van andere openbare lichamen wordt het voor ons moeilijk, zonder meer tegen deze bepaling te stemmen.

De beraadslaging wordt geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat (13 993)**.

De **Voorzitter**: Mij is verzocht, bij de behandeling van dit wetsontwerp ook te mogen spreken over de wetsontwerpen nrs. 13 994 en 13 995. Hiertegen bestaat dezerzijds geen bezwaar.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Kolthoff** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De waterschappen hebben reeds lang bestaan en kunnen vaak bogen op een indrukwekkende staat van dienst. Kennelijk waren de indieners van wetsontwerp 13 993 daarvan ook overtuigd, zelfs in een zodanige mate dat zij de vraag of het bestaan van waterschappen ook voor de toekomst nodig is nauwelijks hebben aangeroerd. Toch was daar naar onze mening alle reden toe.

De heer Kaland wees daar al op. De positie van de waterschappen als deel van ons staatkundig stelsel, is niet meer zo vanzelfsprekend als wel het geval geweest is. Er is zeker reden, ons af te vragen of die bijzondere positie nog wel gerechtvaardigd is. Niet voor niets is indertijd de studietoelcommissie Waterschappen – beter bekend als de diepdelverscommissie – ingesteld. Als vrijwel enige motivering voor de continuering van het instituut waterschap beriep de Regering zich bij de indiening van het nu aan de orde zijnde wetsontwerp op 11 augustus 1976 op het in 1974 door genoemde commissie uitgebrachte rapport 'Het waterschap en zijn toekomst'.

De Regering schrijft onder meer: 'Dit rapport heeft ons gesterkt in de opvatting dat de waterstaatszorg in het bijzonder die voor de waterkering en waterhuishouding, een specifiek element van het overheidsbestuur is, dat een aparte plaats in de gedecentraliseerde bestuursorganisatie verdient. Dit rechtvaardigt ook in de herziene Grondwet een afzonderlijke bepaling aan de waterschappen te wijden'.

Het bevreemdt ons enigszins, dat toen niet dieper is ingegaan op de vraag wel of geen waterschappen, of anders gezegd: wat verdient voorkeur: algemeen bestuur of functioneel bestuur. En daartoe was toch alle aanleiding want de commissie zelf zegt op blz. 15 van haar rapport:

'De overheidszorg wordt in ons land in het algemeen uitgeoefend door lichamen, belast met het algemeen bestuur. Functioneel bestuur zoals dat in waterschappen tot uiting komt, is een afwijking van het gebruikelijke patroon. De commissie meent, dat als regel de vorm van het algemeen bestuur de voorkeur verdient. Te veelvuldig en te snel gebruik van de functionele bestuursvorm zou aan de overzichtelijkheid (naar buiten toe) en de samenhang (naar binnen) van het bestuur afbreuk doen. Functioneel bestuur, dat is dus afzondering van één of enkele functies van het algemeen bestuur, dient naar het oordeel van de commissie daarom te worden gemotiveerd'.

De commissie concludeert vervolgens wel dat voor waterschappen deze uitzonderingstoestand moet gelden, maar deze conclusie is door verschillende schrijvers, bij voorbeeld Prof. J. M. Polak ('Waterschapsbelangen', nr. 10 van 1975 en Mr. Douwes 'Bestuurswetenschappen', 1975 nr. 4) bestreden. Ter wille van de tijd zullen wij de inhoud van de artikelen nu niet weergeven, zij mogen stellig worden verondersteld bekend te zijn bij de bewindslieden. Hoe dat verder ook zij, een discussie over de vragen die hiervoor zijn aangeduid, zijn op parlementair niveau pas aan de orde geweest naar aanleiding van de in mei 1977 verschenen Regeringsnota 'Naar een nieuw waterstaatsbestel' in een openbare commissievergadering van 24 april 1978. Met andere woorden, het voorstel tot grondwetsherziening van 1976 werd eigenlijk pas enigermate gemotiveerd in een nota van 1977.

Niet alleen de diepdelverscommissie, ook de Raad voor de territoriale decentralisatie en de WRR (rapport nr. 6 'De organisatie van het openbaar be-

stuur') stellen, dat algemeen bestuur valt te preferen boven functioneel bestuur.

Wanneer wij dan ook in het voorlopig verslag hebben opgemerkt, dat de uitspraak van de Minister, dat parlementaire instemming was verkregen, onjuist is, is dat niet omdat wij ons op onze parlementaire teentjes getrappt voelden, maar omdat wij ons niet bij voorbaat bij de conclusies die in dezen zijn getrokken in de openbare commissievergadering van de Tweede Kamer willen neerleggen.

Wij menen, dat er vele en voldoende redenen zijn om een aantal, zo niet alle taken, die nu door waterschappen worden verricht, tot de taak van algemene bestuursorganen te rekenen, waarbij wij in het bijzonder denken aan de provincies.

Nu weten wij, dat als argument daartegen onder andere gebruikt is en wordt, dat waterstaatsgrenzen en provinciegrenzen veelal niet gelijk lopen. En deze afwijkingen zouden nog vergroot worden wanneer er 24 provincies zouden komen. Als dit kabinet zijn zin krijgt wordt het aantal provincies in ieder geval niet meer dan 17 en zelfs dat lijkt ons – als geruchten die gaan juist zijn – nog zeer twijfelachtig. Blijft echter de vraag hoe zwaar – ongeacht de vraag over het aantal provincies – deze argumentatie weegt. Wij denken, dat taken als zorg voor wegen, waterwegen, recreatie, natuurbescherming, zaken die thans soms door waterschappen worden behartigd, zonder meer naar provincies of gemeenten kunnen worden overgeheveld.

Wanneer wij de zeewerende waterschappen buiten beschouwing laten, is de hoofdtak van een waterschap de zorg voor het water – de zorg voor het water – moet worden gezien vanuit de wenselijkheid van integraal beheer, dat wil zeggen van grond- en oppervlaktewater, kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Integraal beheer is noodzaak, omdat wij er ons meer dan ooit bewust van zijn geworden, dat water een wezenlijk element is van ons leven, voor het gezinsleven, voor de industrie (proceswater, water als grondstof), landbouw (peil en kwaliteit) en van het feit, dat de waterhuishouding ook werkelijk als één geheel moet worden behandeld. Het beheer is zonder meer een algemeen belang, dat dan ook in het pakket van een algemeen bestuursorgaan thuishoort, evenzeer als milieuzorg, natuurbehoud, enz.

Dit is verder uitgewerkt door R. van den Berg, Waterschapsbelangen 1977,

## Kolthoff

blz. 139. In het voorlopig verslag hebben wij gewezen op het ontbreken in het voorliggende ontwerp van bepalingen omtrent de bestuursorganen, over andere verschillen met bij voorbeeld de gemeenten. Mede gelet op het inmiddels verschenen rapport van de commissie Merckx, getiteld 'Het bestuur van het waterschap' en vooral in het licht van onze zojuist verwoorde algemene benadering van het instituut 'waterschap', willen wij daarop in dit stadium niet verder ingaan. Wij volstaan met de constatering, dat er in ieder geval alle aanleiding is voor een fundamentele herbezinning op samenstelling en functioneren van besturen van waterschappen.

Daartoe biedt genoemd rapport alle gelegenheid, al mag niet verheeld worden, dat in verschillende schappen en provincies aanzetten tot wijziging worden gegeven.

Het wetsontwerp, dat nu voorligt, bepaalt niet dat waterschappen moeten worden ingesteld, het geeft alleen regels voor het geval dat ..... Wij denken, dat provincies onder de voorgestelde bepalingen best zelf de belangrijkste waterschapstaken, dus die duidelijk tot algemeen bestuursbeleid moeten worden gerekend, tot de haren kunnen rekenen. Wij hopen dat de werkgever in de toekomst de discussie, nu slechts summier aangeduid, bij de behandeling van een nieuwe 'Waterstaatswet' uiterst principieel zal willen voeren.

Ten slotte, in het voorlopig verslag signaleerden wij centraliserende tendensen. De bewindsman wees die van de hand. Hoewel in het kader van ons betoog niet zo belangrijk, willen wij als voorbeeld, maar ook niet meer dan dat, verwijzen naar de twee laatste alinea's van blz. 24 van de Regeringsnota (Kamerstuk 14 480).

Om mogelijk verwijt te voorkomen, dat afschaffen van waterschappen en overbrengen van (een deel van) hun taken naar provincies ook centraliserend werken, willen wij nogmaals beklemtonen, dat het dan over andere zaken gaat nl. over functioneel of algemeen bestuur.

De heer **Kaland** (CDA): De heer Kolthoff is toch voor spreiding van macht. Welnu, in het integrale bestuur is het een betrekkelijk kleine groep burgers, die alle macht – zij het op gekozen wijze – tot zich trekt. Juist het functionele bestuur biedt de mogelijkheid om tot spreiding van deze macht te komen. Dit punt ziet de heer Kolthoff helemaal over het hoofd.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik meen van niet. Kortheidshalve verwijs ik naar het interruptiedebat tussen de heer Kaland en de heer Vermeer.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Over wetsontwerp 13993 inzake de waterschappen kan ik kort zijn. Wij zijn erover verheugd, dat de waterschappen genoemd blijven in de Grondwet, en ook, dat na twee nota's van wijziging de provinciale verantwoordelijkheid pregnanter uit de verf komt.

Zoals in de nota naar aanleiding van het eindverslag (Tweede Kamer; blz. 2) staat:

'De voorgestelde nieuwe grondwetsbepaling beoogt om met behoud van de primaire positie van de provinciale besturen ten aanzien van de waterschappen voor nodig blijvende veranderingen een voldoende grondwettelijke basis te scheppen.'

Wij menen dat er een goed evenwicht tussen Rijk en provincie is gevonden, op één punt na, en dat betreft het oppertoezicht. Mijn fractie betreurt het dat naast het toezicht het oppertoezicht, dat wil zeggen, het toezicht op de toezichthouder, dus het rijkstoezicht op de provinciale toezichthouder, niet in de nieuwe Grondwet is vermeld. Ik zeg dat niet om sentimenteel historische redenen, omdat het oppertoezicht al sinds 1815 in de Grondwet staat, net zoals overigens de Eerste Kamer. Het oppertoezicht wordt afgeschaft, de Eerste Kamer nog niet.

De **Voorzitter**: Nog lang niet!

De heer **Wiebenga** (VVD): Daarmee ben ik het graag eens.

Ik weet dat de heer Van Rossum aan de overzijde in dit verband strijdend ten onder is gegaan, nadat de Minister van Verkeer en Waterstaat hem heeft gepaaid met schone beloften over de vermelding van het oppertoezicht in de organieke wetgeving. Ik wil graag van Minister Wiegel horen, of dat begrip inderdaad in de organieke wetgeving terecht zal komen. In tegenstelling met wat Minister van Verkeer en Waterstaat aan de overzijde zei, ben ik van mening dat het provinciale primaat bij het toezicht door het nu voorliggende lid 3 van artikel 7.II, waarin staat 'De wet regelt het provinciale en overige toezicht op de waterschapsbesturen' juist wel risico loopt. .

Wat is namelijk 'overig toezicht'? Het is bij deze wetstekst niet ondenkbaar dat de gewone wetgever meer gewicht gaat toekennen aan het overig toezicht, bij voorbeeld in de theoretisch

denkbare vorm van rechtstreeks toezicht van de Minister op de waterschappen, dan aan het provinciaal toezicht.

Het evenwichtige in de verhouding oppertoezichttoezicht is juist, dat het oppertoezicht gewoon toezicht veronderstelt. Te meer nu deze begrippen al sinds lengte van jaren zo glashelder zijn, is hierbij sprake van een verarming van de Grondwet. Ik wil hierover graag een nadere uitleg van de Minister horen' waarbij ik verwijs naar het blad 'Waterschapsbelangen' van 19 april 1979.

Ik koppel daaraan ten slotte de vraag, hoe de vorderingen zijn met de algemene waterschapswet. Wanneer schat de Minister dat een ontwerp ter zake wordt ingediend? Wij vinden deze wet belangrijk en hopen dat er spoed achter zal worden gezet.

De beraadslaging wordt geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere dan in de Grondwet genoemde lichamen met verordenende bevoegdheid (13 994)**.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Naar aanleiding van de memorie van antwoord bij dit wetsontwerp hebben wij onze gedachten nog eens laten gaan over de portee van dit artikel, waaronder ook de functionele decentralisatie, ofte wel de corporatieve organen vallen. Al met al zijn wij toch niet zo gelukkig met de formulering ervan.

Enerzijds vind ik het verbazingwekkend, dat de lichamen voor beroep en bedrijf nu in de nieuwe grondwet blijven staan, terwijl vriend en vijand het er over eens zijn, dat de bepalingen van 1938, waarbij zelfs een hoofdstuk aan deze lichamen is gewijd, niets hebben toegevoegd aan de al sinds de grondwetswijziging van 1922 bestaande mogelijkheid om dergelijke instellingen op te richten. Ook de Regering stelt dat in de memorie van toelichting. Ja, de bepalingen van 1938 hebben zelfs tot problemen geleid, omdat zij delegatie door de wetgever aan de Kroon ter zake van de instellingen van deze lichamen niet toestonden.

## Wiebenga

Vandaar dat in de nieuwe tekst ook instelling krachtens de wet mogelijk wordt gemaakt. Als nu deze lichamen voor beroep en bedrijf in de grondwet moeten komen, hebben wij met die delegatiefiguur op dat punt vrede, op grond van de na-oorlogse praktijk. Die wordt daarmee als het ware gelegaliseerd. Waar wij het moeilijker mee hebben is dat nu plotseling ook voor andere openbare lichamen – lid 2 – de verordenende bevoegdheid ook krachtens de wet kan worden gegeven. Wat zijn bij voorbeeld die 'andere openbare lichamen'?

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer noemt de Regering als voorbeelden: het openbaar lichaam Wieringemeer, de Zuidelijke IJsselmeerpolders, de drostambten Elten en Tudderen en ook Rijnmond. Dit zijn openbare lichamen die nogal zwaar zijn. Deze voorbeelden versterken ons in de mening, dat hierbij in ieder geval de verordenende bevoegdheid alleen bij de wet zou moeten kunnen worden gegeven.

Als nu de lichamen voor beroep en bedrijf niet met zoveel woorden in de nieuwe Grondwet zouden zijn opgenomen, zouden zij onder de andere lichamen vallen. Wij zouden dan wel vrede hebben gehad met de delegatiemogelijkheid, maar nu de bedrijfsorganisatie helaas wél apart is vermeld, vinden wij de delegatiemogelijkheid bij de andere lichamen te zwaar. Wij horen graag van de andere fracties en van de Regering een reactie op dit punt. Wellicht kan dat ooit nog leiden tot een beter wetsartikel.

De beraadslaging wordt geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling met betrekking tot de voorziening in aangelegenheden, waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken, alsmede van de bepaling inzake geschillen tussen openbare lichamen (13 995).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ook met dit wetsontwerp hebben wij niet zoveel moeite. Wat de samenwerking tussen openbare lichamen aangaat, volgen wij met veel belangstelling de ontwikkelingen; met name doel ik hier op het verschijnen in

1979 van het voorontwerp voor een nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen. Hierin is het beleid van de Regering erop gericht, te streven naar samenbundeling en samenvoeging van de nu bestaande gemeenschappelijke regelingen.

Daarbij zal ook wel eens sprake moeten zijn van het opleggen van een verplichte samenwerking, maar in de meeste gevallen was dat waarschijnlijk ook onder de huidige Grondwet al mogelijk. Immers ten aanzien van medebewind kan elke samenwerking worden opgelegd, ten aanzien van autonomie alleen die van de gemeenten. Bij bundeling en integratie zal het echter veelal, zo niet uitsluitend om samenwerking van gemeenten gaan. Er verandert dus niet zoveel, en wij kunnen ons in deze bepaling wel vinden.

Niettemin heeft de stukkenwisseling ons gewezen op het verband, dat bestaat tussen dit wetsontwerp en het bij de Tweede Kamer stagnerende wetsontwerp 13992 nopens de eventuele opneming in de Grondwet van andere territoriale openbare lichamen in plaats van provincies of gemeenten. Het antwoord van de Regering op de vraag van leden van de CDA-fractie om wetsontwerp 13992 in te trekken heeft ons enigzins teleurgesteld. Er zijn immers een paar dingen duidelijk:

de Regering wil vasthouden aan de drie bestuurslagen;

de fracties van CDA, VVD, en PvdA in de Tweede Kamer – en ik mag aannemen ook in deze Kamer – hebben bij de stukkenwisseling over dat wetsontwerp ernstige bezwaren aangetekend;

ook in de regeringsverklaring staat omonwonden, dat de positie van gemeenten en provincies waar mogelijk moet worden versterkt.

Mijnheer de Voorzitter! Wij betreuren het dat de Regering niet positiever is ingegaan op de suggestie van CDA-zijde om dit wetsontwerp 13992 maar in te trekken, nu het zo'n ernstige bedreiging voor het bestaan van de provincies en gemeenten inhoudt. Dat wetsontwerp opent de mogelijkheid om zonder nadere grondwetswijziging de bestuurlijke opbouw van ons land radicaal en totaal te wijzigen. Wij geloven, dat ook het openhouden van deze mogelijkheid niet gewenst is en verzoeken U andermaal, dit wetsontwerp in te trekken. Ik hoop dat de Minister hierop positief wil reageren, mijnheer de Voorzitter want de gemeenten en provincies, al of niet heringedeeld, hebben een beter lot verdiend dan een dreigende vervanging door lichamen, openbare nog wel! !

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 14.45 uur tot 15.10 uur geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van de wetsontwerpen:

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten (13 990);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot opneming van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn (13 991);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de waterstaat (13 993);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere dan in de Grondwet genoemde lichamen met verordenende bevoegdheid (13 994);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling met betrekking tot de voorziening in aangelegenheden, waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken, alsmede van de bepaling inzake geschillen tussen openbare lichamen (13 995).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

De **Voorzitter**: Het woord is aan de Minister van Algemene Zaken.

Minister **Wiegel**: En van Binnenlandse Zaken, Mijnheer de Voorzitter! Dat is mijn dagelijkse stiel.

De **Voorzitter**: Dat ontken ik niet, maar ik meende dat u in de eerste kwaliteit het woord ging voeren.

Minister **Wiegel**: Ik meen eerlijk gezegd van niet. De Minister van Algemene Zaken heeft inderdaad een duidelijke verantwoordelijkheid bij het bevorderen van het indienen en verdedigen van wetsontwerpen strekkende tot wijziging van de Grondwet. Ik hecht er echter aan ook heel duidelijk te zeggen, dat de Minister van Binnenlandse Zaken een heel specifieke verantwoordelijkheid heeft. Stel dat de echte Mi-

## Wiegel

nister van Algemene Zaken aanwezig zou zijn geweest. Dan zou de Minister van Binnenlandse Zaken zeker ook uitvoerig het woord hebben gevoerd.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb geproefd dat ik in uw geest handel door het antwoord van de Regering zo veel mogelijk te beperken tot hoofdlijnen en niet tot in alle details in te gaan op de verschillende opmerkingen die zijn gemaakt. Verschillende geachte afgevaardigden, zoals de heren Kaland en Feij, hebben in meer algemene zin gesproken over de voortgang met betrekking tot de wijziging en vernieuwing van onze Grondwet. Zeer terecht is geconstateerd, dat veel werk is verzet en nog veel werk verzet zal worden. Als ik zie naar het tempo dat de Staten-Generaal weten te betrachten bij het behandelen van deze zeer gewichtige wetsontwerpen en ook zie – het compliment dat de Regering is gegeven geef ik direct door naar de Regeringscommissaris en mijn ambtenaren – naar de wijze van beantwoording, dan ben ik het eens met hetgeen de heren Kaland en Feij hebben gezegd. Wij kunnen in deze kabinetsperiode aanzienlijke voortgang boeken met betrekking tot de herziening van onze Grondwet.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigden die het woord hebben gevoerd over het eerste wetsvoorstel, hebben in hun conclusie duidelijk verschillend gereageerd. Tegenpolen waren met name de heren Kolthoff en Feij. De heer Kolthoff trok de conclusie dat zijn fractie dit eerste wetsontwerp zou afwijzen. Dit was overigens nog voordat de Regering had geantwoord. De geachte afgevaardigde de heer Feij – die ik dank zeg voor zijn waarderen – de woorden met betrekking tot de beantwoording van de vragen die door deze Kamer over dit wetsvoorstel waren gesteld – heeft daarentegen namens zijn fractie nog eens een pleidooi gehouden bij de fractie van de Partij van de Arbeid, om toch uiteindelijk dit wetsvoorstel niet af te wijzen. Ik kom aan het eind van mijn interventie over dit wetsvoorstel daarop nader terug.

Ik ben de geachte afgevaardigde de heer Kaland erkentelijk voor het compliment van helderheid dat hij heeft gegeven aan degenen die de huidige voorstellen hebben geformuleerd. De huidige voorstellen beogen zeer nadrukkelijk de wezenskenmerken van provincies en gemeenten als democratisch ingerichte eenheden van gedecentraliseerd algemeen bestuur te benadrukken. Die wezenskenmerken, die provincies en gemeenten geza-

menlijk hebben, hebben ertoe geleid dat de Regering in haar voorstel ook zo veel mogelijk de verschillende bepalingen, geldende voor provincies en gemeenten, gelijkelijk heeft doen luiden.

Er is één uitzondering, namelijk als het gaat om de positie van de commissaris van de Koningin, waaromtrent in artikel 7.4 een bepaling is opgenomen. Ik kom hierop nog terug.

De heer Kolthoff zal het als een compliment beschouwen als ik zeg, dat door zijn gehele betoog als rode draad de stelling liep, dat weliswaar met veel mooie woorden – schone schijn – de decentralisatie wordt beleden, maar dat daarvan in de praktijk weinig terecht komt. Hij heeft hiervoor tal van voorbeelden genoemd. De heer Kolthoff heeft het overigens wel erg gechoordeerd gezegd. Hij heeft het toegespitst op het geven van straatnamen, waarin de gemeente dan nog vrij zou kunnen zijn. Hij noemde ook het uithangen van de rooie vlag op 1 mei; toch wel een enigszins karikaturale voorstelling van zaken. Ik poets niet weg, dat op tal van punten van rijkswege wordt getracht, het beleid van de gemeenten te beïnvloeden; sterker nog, er wordt getracht, een duidelijke greep op het gemeentelijk beleid te hebben, maar ik meen dat de zaak ook niet al te zeer naar de andere zijde moet worden overtrokken.

Als de geachte afgevaardigde hiermee de politiek als zodanig een verwijt heeft willen maken – hij heeft daarbij zijn eigen groepering niet uitgesloten – dan geloof ik dat hij in die zin wel gelijk heeft, dat op verschillende beleids-terreinen het inhoud geven aan het principe van de decentralisatie een zeer moeilijke aangelegenheid is, of het nu gaat om de Regering, om individuele bewindslieden of om de volksvertegenwoordiging, waarbij ik met name denk aan de overzijde. Men heeft maar te letten op de schriftelijke vragen die aan de overzijde aan de Regering worden gesteld, waarop bewindslieden weer een antwoord moeten trachten te geven. Die gaan soms erg ver. Een provincie- en partijgenoot van de heer Kolthoff heeft onlangs de Regering vragen gesteld over het afschieten van enkele eenden bij de Drentse Hoofdvaart. Natuurlijk is dit op zichzelf een heel belangrijk vraagstuk, maar ook ik zet er een vraagteken bij, of de Regering zich hiermee nu dag en nacht moet bezighouden. Uit de algemene opstelling van de Regering blijkt wel, dat zij eraan hecht, dat het inhoud geven aan het principe van de decentralisatie bepaald noodzakelijk

is. Regering en parlement zullen te zamen dat schone beginsel moeten invullen. Gelet op de eigen verantwoordelijkheden die wij provincies en gemeenten willen geven, is dat van grote betekenis.

Met name de heer Kaland heeft gesproken over de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen bij delegatie. Hij vroeg zich af, of de ter discussie staande voorstellen niet te bekrompen zijn, of de 'jas' voor de lagere overheden niet al te nauw is. Hij zou verder willen gaan. Ik ben het in dezen eens met hetgeen de heer Kaland over een andere aangelegenheid heeft gezegd, namelijk dat wat in de Grondwet wordt neergelegd, natuurlijk een zo goed mogelijke weerspiegeling van de politieke realiteit moet zijn en dat Regering en volksvertegenwoordiging het antwoord op de vraag moeten zoeken, of voor een andere bepaling een duidelijke meerderheid in de volksvertegenwoordiging aanwezig is. Met de voorgestelde bepaling wordt inderdaad een delegatiemogelijkheid geboden.

Als ik mijn gedachten bij voorbeeld nog eens laat gaan over de discussie in de volksvertegenwoordiging over concrete gemeentelijke-herindelingswetsontwerpen, meen ik, dat de volksvertegenwoordiging de bevoegdheden die zij ter zake nu heeft niet gaarne uit handen geeft. Dat was in het niet al te grijze verleden ook zo. De Tweede Kamer heeft toen uitgebreid gediscussieerd, vragen gesteld en amendementen ingediend over bij voorbeeld de gemeentelijke herindeling in Zeeuwsch-Vlaanderen. De oud-gedeputeerde de heer Kaland weet dat nog wel. Ik was destijds ook een van de schulden op het tapijt. Dat is ook kortgeleden geschied, toen de Tweede Kamer een zeer uitvoerig voorlopig verslag over het wetsvoorstel van de Regering, strekkende tot gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg, heeft gepubliceerd. Daarbij zijn tal van detailvragen gesteld, tal van suggesties gedaan voor amenderingen en tal van voorlopige pogingen om de wetgeving op dat punt nadrukkelijk te beïnvloeden.

Mijn algemene conclusie over dit punt is, dat de ruimte die via de voorstellen die thans in discussie zijn wordt gegeven voor delegatie de grens is tot waar de volksvertegenwoordiging, zeker ook aan de 'overkant', wil gaan. Ik kan mij voorstellen, dat, als de discussie zich wat verder heeft ontwikkeld, ook in de praktijk, wij wellicht een eind verder kunnen komen. In dat verband herinner ik aan de plannen, strekkende

## Wiegel

tot gemeentelijke herindeling in de provincie Friesland. De Minister van Binnenlandse Zaken zal daarvoor zijn uiteindelijke standpunt nog moeten bepalen. Ik zal mijn standpunt zo bepalen, dat ik zo nauw mogelijk aansluit bij de plannen die in Friesland zelf zijn gemaakt. Ik wil zo min mogelijk op detailpunten met varianten komen. Daarmee wil ik heel duidelijk inhoud geven aan mijn opvatting, dat ook deze zaak zo decentraal mogelijk moet worden bekeken. Als de volksvertegenwoordiging ook een dergelijke lijn kiest, zal dat in de praktijk ook prima zijn.

De geachte afgevaardigde de heer Kaland heeft ook nog gesproken over de positie van de burgemeester in het kader van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ik heb begrepen, dat hij een kritische kanttekening heeft geplaatst bij de mogelijkheid dat burgemeesters geen deel meer zouden mogen uitmaken van het algemeen bestuur van een intergemeentelijk samenwerkingsverband.

De heer **Kaland** (CDA): Daarover heb ik geen woord gezegd.

Minister **Wiegel**: Hebt u daarover niet gesproken? De goede geest die dit voor mij heeft genoteerd, heeft dan blijkbaar verder geluisterd. Of was het de heer Kolthoff die daarover iets heeft gezegd?

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik heb daarover een opmerking gemaakt. Ik heb gezegd, dat de Minister ook meewerkt aan de uitholling van de functie van de burgemeester.

De heer **Wiebenga** (VVD): Deze Regering is zo goed, dat zij zelfs kan antwoorden op vragen die niet zijn gesteld.

Minister **Wiegel**: Ik kan de geachte afgevaardigde direct uit de droom helpen. Inderdaad was in het voorontwerp van wet, strekkende tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die constructie gekozen. Ik wil nu tegen de geachte afgevaardigde de heer Kolthoff zeggen, dat ik naar aanleiding van de verschillende reacties heel nadrukkelijk overweeg, de regeling zo te wijzigen, dat de burgemeester, ook in de toekomst, deel kan blijven uitmaken van het bestuur van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit moge tegelijk een antwoord zijn op de stelling van de heer Kolthoff, dat ook deze Minister niet zo nauwgezet over deze aangelegenheden denkt als de heer Kolthoff gaarne wenst.

Ik wil nog een korte opmerking maken – ik meen namelijk dat dit al volvoerende is besproken – over de vraag van de heer Kaland, die hij voorzichtig heeft geformuleerd, of de negatieve lijst in het wetsontwerp inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur zal passen binnen de Grondwet.

De Regering is van mening dat zowel in de huidige als in de nieuw ontworpen Grondwet die negatieve lijst wel zou passen, dat deze daarmee bepaald niet strijdig zou zijn.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik heb het gevoel dat de Minister er verstandig aan doet de naam Kaland te vervangen door Kolthoff. Die vraag is niet door hem gesteld. Ik heb er wel een opmerking over gemaakt.

Minister **Wiegel**: Ik zal zorgen dat ik die fout niet meer maak.

De heer **Kaland** (CDA): Ik denk dat de Minister alleen maar k-tjes heeft staan.

Minister **Wiegel**: Nee, dat heb ik niet alleen staan. Ik heb hier wat anders staan.

Mevrouw **Vonk-van Kalker** (PvdA): Misschien beperkt de Regering zich tot het beantwoorden van die vragen die niet zijn gesteld.

Minister **Wiegel**: De vragen zijn wel gesteld, maar door iemand anders. Het inhoudelijk beantwoorden van de vragen is toch wezenlijker dan het noemen van de naam van degene die ze heeft gesteld. Daaraan wil ik mij gaarne houden. Het lijkt mij goed dat wij de zaak in zoverre in de juiste baan hebben geleid dat de vragen zijn beantwoord. Vervolgens kan iedereen, of het nu de heer Kaland, de heer Kolthoff of een ander is, weer op de antwoorden van de Regering reageren.

Ik kom nu bij een punt in het voorstel waarover nogal wat discussie is geweest, namelijk handhaving in de Grondwet van het instituut van de benoemde burgemeester en commissaris van de Koning en het opnemen in de nieuwe Grondwet van de bepaling dat de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning voorzitter is van de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten.

De heer Kolthoff heeft in dat verband enkele opmerkingen gemaakt over profielschetsen die hier en daar verschijnen. Hij zei dat de algemene teneur toch was dat men burgemeesters geen gevoelige portefeuilles meer wil geven. Er komt ook vaak uit dat men niet wenst dat burgemeesters nevenfuncties hebben. De heer Feij zei, verwijzend naar de dissertatie van Derksen, dat hij die ontwikkeling wel sig-

naleert. In een aantal profielschetsen ziet men inderdaad die stelling wel naar voren komen. Het is echter een andere vraag of men daarop positief moet reageren. Ik ben er persoonlijk bepaald geen voorstander van. Er is natuurlijk een verschil al naar gelang aard en grootte van de gemeente. Voor de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur op zich, zou het geen slechte zaak zijn dat de burgemeester een gevoelige portefeuille heeft. Ik vind ook niet dat nevenfuncties voor burgemeesters moeten worden afgewezen. Die nevenfuncties moeten natuurlijk wel worden getoetst aan de vraag of het vervullen van zo'n nevenfunctie in strijd is met het optimaal behartigen van het burgemeestersambt. Men zou verschillende nevenfuncties voor burgemeesters kunnen noemen. In deze hoge vergadering zitten trouwens ook een aantal burgemeesters. Ik zie niet in waarom het óf voor deze hoge vergadering óf voor de betreffende burgemeesters óf voor de gemeenten die zij helpen besturen, een slechte zaak zou zijn als dit soort functies door burgemeesters zouden worden bekleed. Als echter zeer stringent, steeds in meer algemene zin, vanuit de gemeenten die wensen naar voren worden gebracht, dan moeten zij natuurlijk wel worden gewogen. Het is echter iets anders of aan die wensen tegemoet moet worden gekomen.

Waarom heeft de Regering gekozen voor handhaving in de Grondwet van het instituut van de benoemde burgemeester? Dat is om twee redenen. De eerste is zoals de heer Kaland in meer algemene zin heeft gezegd, dat men alleen die wijzigingen in de Grondwet moet aanbrengen, waarvan men kan constateren dat er in de samenleving een duidelijke meerderheid vóór is.

De tweede reden is dat de Regering werd geconfronteerd met de stellingname van de Tweede Kamer, vertaald in de motie-Tilanus. De Tweede Kamer heeft zich vóór deze motie uitgesproken. Daarin werd gezegd dat men gaarne zou zien dat de Regering geen voorstellen aanhangig maakte die ten doel hadden, de bepalingen omtrent de methode van aanwijzing van de Commissaris der Koning en de burgemeester, uit de Grondwet te verwijderen. Het is op zich zelf voor de Regering een behoorlijke handelwijze, rekening te houden met datgene wat in de Tweede Kamer leeft. Het past zeker daar waar het gaat om een discussie over de Grondwet heel wel dat de Regering dit doet. Men kan er echter ook nog een praktisch punt bij noemen. Wanneer de Regering – afgezien van de inhoudelijke opmerkingen die



## Wiegel

over zo'n voorstel zijn te maken – toch met een dergelijk voorstel was gekomen, was dat voorstel afgewezen, gezien de uitslag van de stemming over de motie-Tilanus. Dat voorstel zou dan Sisfusarbeid hebben betekend. Dat is bepaald niet noodzakelijk. Het vorige kabinet heeft in ieder geval nadrukkelijk gekeken naar die kameruitspraak. De heer Feij heeft hierop met nadruk gewezen. Hij heeft er overigens bij gezegd dat het vorige kabinet niet zo'n conservatieve club was; daarover kun je verschillend denken!

De geachte afgevaardigde de heer Van Kleef staat ten aanzien van deze zaak inhoudelijk op het standpunt van de heer Kolthoff. Hij heeft gevraagd of de burgemeester en de Commissaris van de Koning een stem hebben in het college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten. Men hoeft voor een burgemeester maar te zien naar de nieuwe Grondwetsbepaling van artikel 7.3, tweede lid en men hoeft voor de Commissaris van de Koning maar te kijken naar de concrete situaties die in de provincies bestaan. Daaraan kan men zien dat de desbetreffende autoriteiten in die colleges die stem wel degelijk hebben.

In dat verband zal ik een opmerking maken over het opnemen van de bepaling dat de burgemeester respectievelijk de Commissaris van de Koning voorzitter is van de gemeenteraad respectievelijk van de staten. De Kamer weet dat daarover aan de overzijde van het Binnenhof een amendement is ingediend door de heer Faber. De Tweede Kamer achtte het noodzakelijk dat het voorzitterschap van de staten en van de gemeenteraad in de Grondwet werd vastgelegd. De geachte afgevaardigde de heer Kolthoff heeft daarvoor gezegd dat de Minister dat voorstel weliswaar niet onaanvaardbaar vond, maar dat hij zich daartegen toch wel heeft verzet. De Minister had het voorstel ontraden. Dat klopt. Ik heb het voorstel om twee redenen ontraden. In de eerste plaats deed ik dat, omdat ik van mening was dat wij niet moesten gaan constitutionaliseren wat niet geconstitucionaliseerd behoeft te worden. In de tweede plaats – ik kom daarmee bij de argumentatie die door de heer Feij is aangeroerd – deed ik dat, omdat naar mijn gevoel door de indiening van het amendement-Faber de standpuntbepalingen in de Tweede Kamer ten aanzien van dit wetsontwerp verder gepolariseerd raakten. De standpunten kwamen dus harder tegenover elkaar te staan. Ziende naar

de wens van de Regering om dit wetsvoorstel niet alleen in eerste, maar ook in tweede lezing aanvaard te krijgen, achtte ik dat bepaald geen goede zaak.

Enkele geachte afgevaardigden hebben gesproken over artikel 7.4. De heer Kolthoff heeft mij de heer Geertsema voorgehouden, althans in dit verband, zo heb ik van hem begrepen. De heer Feij zei dat het voorgestelde artikel 7.4 eigenlijk overbodig is, want in artikel 7.2., tweede lid staat in feite al dat alle organen tot medebewind kunnen worden geroepen. De heer Feij was van mening dat wij daarom dit specifieke artikel 7.4 niet nodig hadden.

Dit artikel heeft natuurlijk een zekere voorgeschiedenis. Over het artikel is uitgebreid overleg gevoerd. Er mag dan ook wel worden gezien naar de huidige Grondwet en er mag ook bepaald worden gezien naar de heel specifieke taken die de Commissarissen van de Koning hebben.

Na dat overleg heeft de Regering uiteindelijk besloten dat het toch goed was, die dubbele taak van de commissaris van de Koningin en met name de taak van het zijn van verbindingsschakel tussen de centrale overheid en het gedecentraliseerde bestuur blijvend vast te leggen in een apart artikel van de Grondwet. De Tweede Kamer heeft daarbij nogal wat kritische kanttekeningen geplaatst. Het artikel is ook veranderd. Het is gematigder geformuleerd. Er is toch een apart artikel over in de Grondwet gekomen. Het woordje 'kan' laat toch een andere klankkleur zien dan de oorspronkelijke voorstellen.

De heer Kaland heeft gevraagd waarom in die bepaling het woordje 'voorts' staat. Strikt nodig is het niet. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat dit artikel 7.4 volgt op artikel 7.3, derde lid, waarin de andere taak van de commissaris van de koning is neergelegd. Naast die andere taak heeft de commissaris de taak van rijksorgaan, zoals neergelegd in artikel 7.4.

De heer Kaland (CDA): Ik meen dat dit onjuist is. Bij wet kan de commissaris de rijkszaak worden opgedragen, maar constitutioneel is zijn taak verdwenen. Het kan; het behoeft dus niet.

Minister **Wiegel**: Het is ook niet zo dat die taak constitutioneel zou zijn verdwenen. De heer Feij heeft gewezen op artikel 7.2, tweede lid, waarin de mogelijkheid duidelijk is neergelegd van het vorderen van het medebewind. Dat betekent dat de geachte afgevaardigde ook naar die eerdere artikelen moet zien en ook in dit licht artikel 7.4 moet lezen, waarin heel specifiek ook de ambtsinstructie wordt genoemd.

De heer Kaland (CDA): Ik meen dat het medebewind toch een andere zaak is dan dit specifieke 'kan'-artikel, dat heel duidelijk terugwijst naar de historie waarin het constitutioneel wel was gebonden dat de commissaris zijn opdrachten van de koning kreeg; voor de ambtsinstructie is dit nog het geval. Hierbij hebben wij toch duidelijk met een artikel te maken dat niet betrekking heeft op het medebewind, dat immers in de Grondwet is geregeld voor alle organen. Aanvullend komt er nog een nieuw artikel, artikel 7.4.

Minister **Wiegel**: Waarin de ambtsinstructie apart wordt genoemd.

De heer Kaland (CDA): Dat kan; het behoef echter niet. Het is dus constitutioneel niet geregeld.

De heer Kolthoff (PvdA): Ik heb het zo geïnterpreteerd dat de taak, omschreven in artikel 7.3, derde lid, die van provinciaal orgaan is. Daarin kan men de commissaris roepen als medebewind, met alle consequenties daaraan verbonden. In het volgende artikel kan een ambtsinstructie worden gegeven. Gebeurt dit, dan heeft men te doen met de 'rijksman', zoals ik dat heb uitgedrukt. Hiervoor kan men de commissaris naar mijn gevoelen formeel in de staten ook niet ter verantwoording roepen. Daarvoor moet men de Minister aan de jas trekken.

Minister **Wiegel**: Dat is juist. Dat ben ik volstrekt met u eens. Die aparte taak van het zijn van rijksorgaan verkrijgt die aparte kleur mede vanwege het woordje 'voorts' omdat dit ook aangeeft dat die aparte taak er is naast de andere taken die in de eerdere leden van artikel 7 worden genoemd.

De heer Kaland (CDA): Ik wil graag de discussie sluiten. Het zou te lang duren. Toch zeg ik: wordt er geen uitvoering gegeven aan dit artikel bij organieke wet, dan is het constitutionele verdwenen wat de rijkszaak van de commissaris betreft als rijksorgaan.

Minister **Wiegel**: De regeringscommissaris zal daarover ook nog iets zeggen. Uit de geschiedenis blijkt een zekere opschuiving in de positie van de commissaris van de Koningin naar provinciaal orgaan. De Regering is van oordeel, dat de commissaris van de Koningin ook rijksorgaan moet blijven. Al dan niet aangepast moet zo'n constructie worden gekozen.

De heer Van Kleef antwoord ik dat de ambtsinstructie van de commissaris van de Koningin openbaar is.

De heer Kaland heeft een kritische kanttekening geplaatst bij het opleg-

## Wiegel

gen van de binnengemeentelijke decentralisatie in zaken van autonomie uitsluitend bij gemeentelijke herindeling. Hij acht dit meten met twee maten. Principieel heeft hij volstrekt gelijk. Uiteindelijk wenste de Tweede Kamer minder ver te gaan dan de Regering. Dat heeft ertoe geleid dat artikel 7.5a in de voorstellen voor de nieuwe grondwet is opgenomen. De heer Kolthoff heeft zich niet verrukt getoond over deze bepaling. De heer Kaland vraagt waarom met twee maten wordt gemeten. Ik heb begrepen dat het de heer Kaland eigenlijk niet ver genoeg gaat, terwijl de heer Kolthoff het helemaal niet wil.

De heer **Letschert** (CDA): Ik denk dat het net omgekeerd is!

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik heb in de eerste termijn gezegd dat wij juist in tegenstelling tot onze partijgenoten aan de overkant met de oorspronkelijke voorstellen al niet zo gelukkig waren. Wij vinden het in dat opzicht nu verbeterd, maar wij lopen nog niet over van enthousiasme.

Minister **Wiegel**: Dus wat u betreft had dit ook niet gemoeten?

De heer **Kolthoff** (PvdA): Neen, als men het goed meent met de autonomie van de gemeente moet op dit terrein niet worden ingegrepen.

Minister **Wiegel**: Dan heb ik het goed begrepen!

De heer **Kaland** (CDA): Meten met twee maten is altijd fout, hoe je het ook doet. Het opleggen van binnengemeentelijke decentralisatie is mij om het even als de Regering daarvoor deugelijke argumenten aandraagt. Zijn die argumenten er, dan moeten zij echter zowel voor bestaande als voor nieuw te vormen gemeenten gelden. De Regering stelt nu alleen voor de mogelijkheid van het opleggen van binnengemeentelijke decentralisatie in te voeren voor gemeenten die uit samenvoeging worden gevormd. Dat is inconsequent. Ik heb ook gevraagd wat de Regering voor ogen stond toen zij deze mogelijkheid naar voren bracht.

De heer **Letschert** (CDA): Dat kan in iedere gemeente krachtens artikel 61 van de Gemeentewet.

Minister **Wiegel**: Maar dat is een heel andere zaak!

De heer **Letschert** (CDA): Dat is niet gebleken.

Minister **Wiegel**: De heer Kaland weet ook dat dit ter discussie stond toen de volksvertegenwoordiging zich bezig-

hield met de gemeentelijke herindeling van Tholen. Een van de kernen van inwoners met een andere godsdienstige achtergrond was bezorgd dat zij zou worden 'ondergesneeuwd' in het grote Tholen als er geen specifieke regeling zou komen. De heer Kaland weet beter dan ik dat de zaak uiteindelijk op een heel behoorlijke wijze tot stand is gekomen.

De Regering was van mening bij het indienen van het wetsontwerp dat de mogelijkheid van het opleggen van binnengemeentelijke decentralisatie zou moeten worden geboden. Ik zou niet verder willen gaan dan dit te verklaren.

Ik meen, dat zeer terughoudend moet worden opgetreden. De Tweede Kamer heeft de zaak wetstechnisch trachten af te grendelen. De afgrenzing is zodanig, dat men terecht komt in een situatie, waarin met twee maten wordt gemeten. Dat zou ertoe kunnen leiden, dat nog terughoudender moet worden opgetreden dan oorspronkelijk al in de bedoeling lag.

Op de andere vragen over dit wetsontwerp zal de regeringscommissaris ingaan.

Ik heb nog behoefte aan een slotopmerking. De heer Feij heeft gesproken over de stellingname van de heer Stofelen aan de overzijde. Deze vroeg zich af, wat in de Grondwet in deze tijd moet worden geregeld. Essentiële aangelegenheden, de Grondwet moet geen onnodige belemmeringen voor veranderingen opwerpen en de nieuwe Grondwet moet een vereenvoudigde zijn, moet tot verduidelijking leiden. De eerste en de derde wens zijn ingewilligd. Wat die onnodige belemmeringen betreft, wijs ik erop, dat als het wetsontwerp nu of in tweede lezing wordt afgewezen, die mogelijke belemmering voor de heer Kolthoff en de zijnen blijft bestaan. De kritiek van de heer Kolthoff richt zich – gelet op de politieke stellingname van zijn partij, is dat begrijpelijk – op het in de Grondwet vastgelegd houden van het instituut van de benoemde burgemeester of benoemde commissaris. Als men dat niet wil, dan moet men een zodanige wijziging van de Grondwet tot stand brengen, dat dit er niet meer in komt te staan.

Die doelstelling bereikt men niet door dit wetsvoorstel te verwerpen. Dan blijft de huidige Grondwet van kracht. Daarin is vastgelegd, dat de burgemeester en de commissaris benoemd worden. Wat de heer Kolthoff politiek wil, realiseert hij niet, als hij met zijn fractie tegen dit wetsontwerp stemt. Als het wetsontwerp wordt verworpen, zullen een aantal ver-

eenvoudigingen, verduidelijkingen en het zich beperken van de Grondwet tot essentiële aangelegenheden, ook worden verworpen. Ik zou dat bepaald betreuren. Ik hoop dat de fractie van de Partij van de Arbeid deze argumenten nog eens op zich zal laten inwerken. De heer Kolthoff heeft weliswaar gezegd, dat zijn fractie tegen zal stemmen, maar hij heeft wel een openingetje gelaten. Hij heeft gezegd: In eerste lezing zal de fractie van de Partij van de Arbeid haar stem aan dit wetsvoorstel onthouden. Er is dus nog een mogelijkheid. Laat de heer Kolthoff nu niet naar de microfoon snellen en zeggen dat dit er ook niet in zit. De mogelijkheid van enig nader beraad is naar ik heb begrepen, nog aanwezig.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Wij beslissen nu niet.

De heer **Vreij** (VVD): Als de heer Kolthoff in tweede lezing voor zal stemmen, dan mag hij vandaag tegen stemmen.

Minister **Wiegel**: Laten wij de zaak niet verder vastnagelen.

De heer **Kolthoff** (PvdA): In tweede lezing zal dit wetsontwerp mijn stem niet krijgen.

Minister **Wiegel**: Uw stem. Er blijft dus nog een mogelijkheid bestaan.

Mijnheer de Voorzitter. Ik stap thans over naar het wetsontwerp I3991.

Daarover is al geruime tijd, ook in Europees verband, een discussie gaande. Vrij langdurig al wordt dit vraagstuk bestudeerd. De bestudering is op een gegeven ogenblik opgeschort en men kan constateren, dat er op dit ogenblik in Europees verband niet veel vorderingen worden gemaakt. In ons land zijn wij met deze aangelegenheid een eind verder gekomen. De Tweede Kamer is akkoord gegaan met de voorstellen van de Regering op dat stuk, voorstellen die verschillend zijn bejegend. Ook in deze Kamer blijkt dat. De heer Kolthoff heeft net als de heer Van Kleef gezegd, dat het voorstel niet ver genoeg gaat en dat men ook de mogelijkheid in de Grondwet zou moeten openen niet alleen voor niet-Nederlandse ingezetenen om mee te doen aan gemeenteraadsverkiezingen, maar ook zou men moeten zien naar verkiezingen voor provinciale staten en naar ik aanneem ook naar verkiezingen voor het parlement. De heer Wiebenga heeft zich akkoord verklaard met dit voorstel, maar een deel van zijn fractie aarzelt nog. De heren Kaland, Meuleman en IJmkers aarzelen nog en vinden om verschillende redenen dat dit voorstel wat te ver gaat.

## Wiegel

Ik meen dat dit ongeveer het tableau is. Daaruit blijkt dat er ook in deze Kamer verschillend over deze aangelegenheid wordt gedacht. Eerst wil ik een paar opmerkingen maken in verband met de vraag, waarom de Regering van mening is dat het toekennen van het actief en passief kiesrecht alleen moet geschieden voor de verkiezingen voor gemeenteraden, niet voor provinciale staten en de Tweede Kamer. Deze conclusie hangt samen met het standpunt van de Regering, dat het kiesrecht op nationaal niveau voorbehouden dient te blijven aan degenen die de Nederlandse nationaliteit bezitten. Het nationaliteitsbeginsel zetten wij dus duidelijk voorop. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer behandelen vaak zaken, waarbij het specifieke nationale belang zwaar weegt. Ik zeg dit ook in antwoord op vragen van de heer IJmker. Omdat provinciale staten zijn aangewezen om de leden van de Eerste Kamer te kiezen, dient naar onze opvatting ook het kiesrecht voor provinciale staten voorbehouden te blijven aan personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten.

Wij vinden wel dat wij de opening kunnen bieden tot het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de gemeenteraad. In het concrete minderhedenbeleid, waarover de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft gesproken, merkt men dat ook. Men kan heel duidelijk zien dat het aanvatten van de geweldige problemen, waarmee de culturele minderheden in ons land worden geconfronteerd, en het inhoud geven aan oplossingen voor de problemen in zeer belangrijke mate op het gemeentelijk vlak plaatsvinden. Men denke aan het onderwijs, de huisvesting en aan sociale en culturele aangelegenheden. Vanuit die optiek geredeneerd hebben wij gezegd, dat wij een opening moeten bieden voor verkiezingen voor gemeenteraden.

De heer Wiebenga heeft gevraagd, hoe dat past in het overleg dat de Regering met de minderheden heeft. De Regering staat voor haar taak om uit te leggen – zij heeft daarvoor de argumenten – waarom zij wel de opening van kiesrecht voor gemeenteraden wil geven en niet voor provinciale staten en Tweede Kamer, namelijk vanwege het feit dat wij van mening zijn dat in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer specifieke nationale en ook internationale belangen aan de orde kunnen komen. Onze opvatting is dat die belangen alleen moeten kunnen worden beïnvloed, via verkiezingen, door

degenen, die ook – door het kiezen voor de Nederlandse nationaliteit – voor ons land hebben gekozen. Een ingezetene, die niet-Nederlander is maar zich zó met onze samenleving verbonden voelt dat hij hier wil blijven en hier wil wortelen, zal moeten kiezen voor de weg van de naturalisatie. Ik zou niet weten waarom dit niet zou kunnen.

De heer Wiebenga heeft terecht geconstateerd dat het verlenen van kiesrecht aan vreemdelingen een principiële zaak is. Hij vraagt, of het niet beter is, deze zaak te koppelen aan de bepalingen inzake het Nederlander-schap. Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof dat ik dit oordeel van de geachte afgevaardigde niet kan onderschrijven. De nieuwe Grondwet kent, naast artikel 1.4, waarin het recht van Nederlanders om algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en daarin te kunnen worden verkozen als een grondrecht is geformuleerd, bepalingen over de belangrijkste vertegenwoordigende organen op centraal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Daarbij wordt telkens aangegeven hoe die colleges zijn samengesteld, wie de kiezers van die colleges zijn enz. Als de wetgever de bevoegdheid krijgt, voor een bepaald orgaan nog andere categorieën van kiezers aan te wijzen, past het toch het best, dat dergelijke grondwetsbepalingen in de kiesrechtbepalingen betreffende het desbetreffende orgaan worden opgenomen? Daarom vind ik ook bij heroverweging de constructie, die de Regering heeft gekozen, beter.

De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft gevraagd, of – indien deze voorstellen worden aangenomen – de mogelijkheid bestaat, dat een niet-Nederlander loco-burgemeester wordt. Mijnheer de Voorzitter! Theoretisch is die mogelijkheid er. Het hangt echter af van de nadere uitwerking van deze grondwetsbepaling. Gelet op zijn hoofdfunctie behoef ik de geachte afgevaardigde niet te zeggen hoe de gemeentewet in elkaar steekt. Hij weet dat op grond van artikel 84 het college van burgemeester en wethouders één van de wethouders als loco-burgemeester aanwijst. De commissaris van de Koningin is bovendien bevoegd een afwijkende regeling te treffen. Als dit voorstel wordt aangenomen, zal men natuurlijk aan zaken als deze nadere aandacht moeten geven.

De heren Kolthoff en Wiebenga vragen wanneer nu in concreto niet-Nederlanders aan de gemeenteraadsverkiezingen zullen kunnen deelnemen. Bij de discussie aan de overzijde heb ik al gezegd, dat ik de Kiesraad zal vra-

gen om advies over de uitwerking van deze grondwettelijke bepaling als deze Kamer haar eerste oordeel heeft gegeven. Nadat het advies is verkregen en het voorstel ook in tweede lezing is aanvaard, kan de nadere wetgeving daadwerkelijk ter hand worden genomen.

Ik zou dan willen toevoegen dat ik ook persoonlijk graag na de verkiezingen deze wetgeving ter hand zou nemen. Dat is echter niet geheel te mijner beslissing.

Als de wetgeving ter hand wordt genomen, komen natuurlijk ook de condities die in de wetgeving een uitwerking zouden moeten krijgen ter sprake. De heer Kaland heeft bij voorbeeld in zijn aarzelande opstelling ten aanzien van dit wetsvoorstel gezegd dat hij zich zou kunnen indenken dat misschien de tweede generatie van niet-Nederlanders die hier wonen wel kiesrecht kan worden toegekend. Laat ik op zijn opmerking zeggen dat ik het voor de hand vind liggen dat de wetgeving als een van de voorwaarden voor het krijgen van het kiesrecht toch zeer nadrukkelijk kiest voor een zekere verblijfsduur. Ik wil mij nu niet vastleggen op een x aantal jaren, maar een bepaalde verblijfsduur, die ook nog verschillend kan zijn – dat zou ik ook zeker niet willen uitsluiten – voor het actief en het passief kiesrecht, zal zeker aan de orde komen bij het ontwerpen van de nadere wetgeving.

Ik wil ook nog een opmerking maken over hetgeen door de heren Kolthoff, Wiebenga en IJmker is gezegd over de situatie in Rotterdam bij de verkiezing van de wijkraden. Wat betreft de registratie van politieke partijen, die zoals de Kamer weet kan worden afgewezen als daarvoor redenen verband houdend met de openbare orde of de goede zeden aanwezig zijn, – er zijn ook nog andere beperkingen bij voorbeeld dat de aanduiding van de groepering niet meer dan 35 letters mag bevatten en dat soort technische zaken, maar het eerste punt is natuurlijk veel belangrijker – mag men geen verschil maken tussen stromingen van Nederlandse of niet-Nederlandse snit. Hierover moet je principieel een standpunt innemen.

Mijnheer de Voorzitter! Dan ben ik nu aangeland bij het wetsontwerp nr. 13 993 inzake de waterstaat. Hierover hebben de heren Kolthoff, Kaland en Wiebenga het woord gevoerd.

De Regering staat op het standpunt dat de waterschappen, die behoren tot de oudste bestuurlijke instellingen van ons land, eeuwenlang hun waarde voor de Nederlandse samenleving hebben

## Wiegel

bewezen. Wij achten het van belang dat ook in de toekomst gerekend kan worden op de waterschappen ter behartiging van de waterstaatbelangen. Met het oog daarop en vanuit die intentie wordt voorgesteld in de nieuwe Grondwet een afzonderlijke bepaling aan de waterschappen te wijden. Uit die bepaling moge de erkenning blijken van de blijvende waarde van de waterschappen. Bovendien waarborgt de bepaling de belangrijkste beginselen voor de organisatie en het functioneren van de waterschappen.

In dat verband is er een interruptie-discussie geweest tussen de heren Kolthoff en Kaland. De heer Kolthoff poneerde de stelling dat algemeen bestuur toch boven functioneel bestuur valt te prefereren. De heer Kaland stelde daar tegenover, dat het functioneel bestuur, dat wordt toegespitst op de waterschappen, toch kan bijdragen tot de spreiding van macht. Beide geachte afgevaardigden komen dan ook tot een tegenstrijdige conclusie.

Mijnheer de Voorzitter! Ik denk dat de Regering met de door haar gekozen formulering het juiste middenpad bewandelt. In de formulering is heel nadrukkelijk de taak van de provinciale besturen met betrekking tot de instelling en de inrichting van waterschappen neergelegd.

De heer Wiebenga heeft nog een vraag gesteld over het oppertoezicht. De Regeringscommissaris zal daarop nader ingaan. De geachte afgevaardigde heeft ook verwezen naar een uitspraak van mijn collega van Verkeer en Waterstaat op dat stuk. Wie ben ik, dat ik mijn collega zou weerspreken?

Verder heeft de heer Wiebenga gevraagd, wanneer de nieuwe waterschapswet komt. Het is mij in de tijd van beraad die de Regering voor de beantwoording van deze reeks van vragen had niet mogelijk geweest, hieromtrent met mijn collega van Verkeer en Waterstaat contact op te nemen. Ik ben echter graag bereid, deze vraag aan hem over te brengen.

Mijnheer de Voorzitter! Door dit tempo van beantwoording is het helaas niet mogelijk, zeer uitvoerig in te gaan op de beschouwingen van de verschillende geachte afgevaardigden, maar ik denk dat ik de meeste vragen over dit wetsontwerp wel heb beantwoord.

Over de volgende wetsontwerpen is zeer kort gesproken. De heer Kaland heeft zich ermee akkoord verklaard. De heer Meuleman heeft nog eens zijn twijfel laten horen omtrent wets-

ontwerp 13994. Omdat in het ontworpen artikel 7.12 echter ook wordt gesproken van andere openbare lichamen, aarzelt hij, of hij misschien niet toch vóór dit wetsontwerp zal stemmen.

De heer Wiebenga heeft een zeer concrete vraag gesteld over het verlenen van een verordenende bevoegdheid krachtens de wet aan andere openbare lichamen dan aan die voor beroep en bedrijf. De Regeringscommissaris en ik hebben afgesproken dat hij deze vraag en de overige vragen van de heer Wiebenga voor zijn rekening zou nemen. Ook zal hij ingaan op de slechts enkele opmerkingen over wetsontwerp 13995.

Ten slotte hebben de heer Wiebenga en anderen gevraagd, waarom de Regering niet besluit tot intrekking van wetsontwerp 13992. De heer Wiebenga vond dit een ernstige bedreiging voor het bestaan van provincies en gemeenten. Ik geloof dat de geachte afgevaardigde zijn bezwaren toch al te sterk aanzet. Hij behoeft maar te kijken naar de inhoud van het hoofdstuk dat wij vandaag in deze Kamer behandelen, waarin heel duidelijk wordt uitgegaan van het bestaan van provincies en gemeenten. De bevoegdheden van provincies en gemeenten zijn er ook duidelijk in neergelegd. Zijn stelling gaat mij dan ook bepaald te ver. De Regering heeft de behandeling van deze aangelegenheid opgeschorst, ook omdat hierom in de Tweede Kamer is gevraagd. Omdat de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur als ik het goed taxeer, nog niet helemaal is uitgekristalliseerd, ben ik op dit moment nog niet van mening, dat tot intrekking van dit wetsvoorstel zou kunnen worden besloten.

De heer **Letschert** (CDA): Ik begrijp niet waarom de Minister het openbaar lichaam nog nodig heeft voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

Minister **Wiegel**: Deze opmerking van de geachte afgevaardigde sluit precies aan bij mijn opmerking, dat ik de indruk had dat de discussie over de hervorming van het binnenlands bestuur nog niet geheel was uitgekristalliseerd. De laatste tijd proef ik ook uit de voorlopige verslagen van de Tweede Kamer over het wetsontwerp inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur dat men toch ook bepaald aan andere mogelijkheden denkt. Kortom, ik zou dit wetsontwerp nog even in de ijskast willen laten.

□

De heer **Simons**, regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening: Mijnheer de Voorzitter! Ik stel het op hoge prijs, dat ik wederom in dit Huis het woord mag voeren.

De verleiding is groot om in te gaan op de vele belangwekkende beschouwingen die geleverd zijn over punten van meer algemene aard, zoals autonomie en medebewind. De geachte afgevaardigde de heer Kolthoff heeft mijn bijdrage aan het debat op dat punt aan de overzijde ook aangehaald. Ik zal er wel iets van zeggen, maar niet veel. Ik hecht nog altijd grote waarde aan de voorschriften in de Grondwet, uitgewerkt in de Provinciewet en de gemeentewet, die allereerst betekenis toekennen aan het bezit van autonomie door de gemeenten en voorts aan het medebewind.

Destijds heb ik daarover aan de overzijde gezegd, dat, indien autonomie op bepaalde gebieden omgezet wordt in medebewind, daardoor feitelijk niet zo veel verandert. De geachte afgevaardigde de heer Kolthoff heeft dat in twijfel getrokken. Ook van andere zijde is daarover een enkele opmerking gemaakt. Natuurlijk blijven de gemeenten en de provincies onderworpen aan de 'facts of life', zoals die nu eenmaal in onze wereld gelden. Die zijn voor een belangrijk deel van financiële aard. Het kan dus inderdaad voorkomen, dat, zelfs indien er formeel nog sprake is van autonomie, bepaalde financiële banden daarop toch een zekere inbreuk maken.

Maar ja, ik heb mij laten vertellen, dat menig hoofd van het plaatselijk bestuur, de burgemeester, het toch tot zijn praktische taak rekent om ten minste eens in de week naar Den Haag te reizen, teneinde te trachten, uit de potjes, die daar misschien aanwezig zijn, gelden te verkrijgen voor zijn gemeente. Wie zal het hem euvel duiden? Immers, teruggekeerd met een zekere buit, uit die potjes afkomstig, zal hij met de zijnen in staat zijn, meer tot stand te brengen dan wanneer hij die weg niet bewandelt.

Ook invoering van medebewind leidt er heel vaak toe, dat hetzelfde arbeidsterrein door een gemeente wordt behouden, zij het dat zij daarbij min of meer, soms meer en soms minder, onderworpen blijft aan zekere regelen die bij de wet of bij andere hogere regeling zijn gesteld. Ik geloof dat wij in ons land het juiste midden betrachten tussen de zelfstandigheid van de gemeenten en van de provincies, het on-

## Simons

ontbeerlijke toezicht en de eisen, die een eenheidsstaat nu eenmaal stelt en die voortvloeien uit de inrichting van onze maatschappij. In ons kleine land is de gelijkheid van voorzieningen een belangrijk element dat voor de burgers telt.

De Minister heeft al het nodige gezegd over artikel 7.4. Toch meen ik, dat het nuttig is om erop te wijzen – dit weet men trouwens al – dat bij de wet kan worden bepaald, dat de Commissaris van de Koning voorts wordt belast met de uitvoering van een door de Regering te geven ambtsinstructie. Te recht is opgemerkt, dat dit de mogelijkheid openlaat, dat die wet niet tot stand komt, en dus dat er ook geen dergelijke ambtsinstructie door de Regering tot stand komt en dat daardoor het element van rijksorgaan voor de Commissaris van de Koning verdwijnt. Dat is juist.

Deze formulering is tot stand gekomen in een zeker overleg tussen de 'regeringstafel' en de geachte afgevaardigden van de overzijde die het voorstel daartoe indienden. Aanvankelijk werd aan de formulering gedacht: bij de wet wordt bepaald. Men zei toen, dat er op die manier geen redelijke inhoud overbleef. Men heeft gezegd: zeg dan meteen wat de Regering heeft voorgesteld. In de Tweede Kamer werd juist gehecht aan het inschakelen van de wetgever voor deze materie. Wij meenden toen daarvoor geen andere formulering te kunnen vinden dan 'bij de wet kan worden bepaald'. De formulering 'bij de wet wordt bepaald' legde een zodanige druk op de wetgever, dat er voor hem geen vrijheid overbleef. Dit zou dus geaccepteerd moeten worden. Mij nentwege mag gezegd worden dat de formulering minder gelukkig is. Er zijn dan wel eens slimmere lieden dan degenen die toen bezig waren, waaronder ik mij zelf ook reken, die een betere formulering daarvoor zouden kunnen vinden. In dit artikel is tot uitdrukking gebracht dat de wetgever eraan te pas moet komen. Hij zal dan misschien iets kunnen zeggen omtrent de mate waarin de regering een ambtsinstructie kan vaststellen. Het artikel heeft wel het beginsel uitgesproken dat er voor de commissaris des Konings een ambtsinstructie zal worden vastgesteld, zoals die op het ogenblik ook aanwezig is. Eén van de afgevaardigden heeft nog de vraag gesteld of die ambtsinstructie openbaar zou zijn. De tegenwoordige is openbaar, zoals de afgevaardigde wel bekend is. Het is niet aan te nemen, zeker niet in het

licht van de Wet openbaarheid van bestuur, dat in de toekomst ooit een geheime ambtsinstructie zal worden vastgesteld, zeker niet wanneer daarvoor nog de tussenfase van de wet zal zijn gebruikt.

Er zijn enkele vragen gesteld over artikel 7.6. Er wordt gezegd dat voldaan moet worden aan de eisen die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Gevraagd is hoe het stond met de toelating. Die toelating valt wat eerder dan de aanvang van het lidmaatschap. Men vroeg hoe het zat als een bepaalde eis werd gesteld ten aanzien van het al dan niet bekleeden van betrekkingen die niet bekleed mogen worden tegelijkertijd met het raadslidmaatschap.

Men vroeg wat het tijdstip zou zijn waarop daarover wordt beslist. Zal dit het tijdstip zijn waarop het ambt een aanvang neemt of het tijdstip van de toelating? Ik meen dat dit niet anders kan zijn dan het tijdstip van de toelating. Erkend moet worden dat er andere vereisten zijn, zoals het leeftijdsvereiste, waarvoor zonder bezwaar, omdat het voorzien is, het tijdstip van de aanvaarding van het ambt kan gelden. Men zou hier geen anomalie moeten zien, doch een praktische oplossing voor dit kleine vraagstuk.

De heer **Kolthoff** (PvdA): In één van de stukken staat dat men buiten twijfel wil stellen dat de eisen pas gelden op het moment waarop het lidmaatschap een aanvang neemt. Ik had aanvankelijk moeite om dit uit de tekst af te leiden. Erop doorstuderend kreeg ik het gevoel dat het inderdaad wel klopte. De Regering heeft mij echter weer in verwarring gebracht door in de memorie van antwoord aan onze Kamer deze twee begrippen te hanteren. Naar mijn mening zijn deze twee begrippen niet gelijk. Voor de geschiedschrijving lijkt het mij erg belangrijk vast te stellen wat de grondwetgever in dit geval heeft bedoeld.

De heer **Simons**: Ik ben het met de geachte afgevaardigde geheel eens. Wij hebben in de stukken op dit punt niet die duidelijkheid betracht die dan nu, door de vraag van de geachte afgevaardigde en mijn antwoord daarop, is bereikt en die in de annalen van deze grondwetsherziening zal zijn opgenomen.

De heer **Kaland** heeft gevraagd of het privaatrechtelijk optreden van gemeenten zou vallen onder artikel 7.2, onder de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding. Hij vroeg of dit nu viel onder de huishouding. Men zou dit niet kunnen brengen

onder de bevoegdheid tot regeling. Bij de bevoegdheid tot regeling wordt beslist gedacht aan een verordenende bevoegdheid. Het zou wel gerekend moeten worden tot de bevoegdheid tot bestuur. Ik zie de heer **Kaland** aarzelen. Hij geeft dit door een handgebaar duidelijk weer.

Wanneer men bij voorbeeld naar de tegenwoordige gemeentewet kijkt – voor de Provinciewet geldt hetzelfde – dan ziet men dat tot de bevoegdheid zekere regelingen behoren betreffende privaatrechtelijke situaties die er bestaan. Onder dit punt valt naar mijn mening heel duidelijk het privaatrechtelijk optreden van de gemeenten, want er wordt bij voorbeeld in artikel 228 van de Gemeentewet niet als het ware een uitbreiding gegeven aan de artikelen 167 en 168 van de Gemeentewet, zodat men ook daar zou moeten zeggen dat het een specifieke vorm is waarin gebruik wordt gemaakt van de bestuurlijke bevoegdheid van de gemeenten.

Een volgende vraag is of de gemeenten er verstandig aan doen of het juist is in ons stelsel van grondwet en wetten, dat de gemeenten daarvan gebruik maken. Soms zal dat onontbeerlijk zijn, namelijk wanneer er kapitaalsuitgaven moeten worden gedaan voor bestuurlijke doeleinden. Het zal daarvoor immers nodig zijn, leningen aan te gaan. Het aangaan van die lening is een privaatrechtelijke handeling. Dat is niet te ontkennen. Zo moet het mogelijk zijn, dat er bepaalde eigendommen worden verworven respectievelijk vervreemd. Dat alles moet ten dienste zijn van het besturen. In zoverre is het zeker een bestuurlijke handeling. De vraag is nu echter, of er reden is om dat te beperken. Naar mijn mening ligt er al een zekere beperking in de Gemeentewet.

De heer **Kaland** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Nu al deze privaatrechtelijke handelingen aan de orde komen, meen ik dat mijn vraag niet goed begrepen is. Ik heb gevraagd naar het privaatrechtelijk handelen, met het doel publieke zaken te regelen. Dat zijn publiekrechtelijke zaken. Die zijn soms al door de hogere wetgever geregeld en die mogen dus niet meer publiekrechtelijk worden geregeld.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! De heer **Kaland** is daarin niet zo expliciet dat hij een voorbeeld geeft. Hij heeft dat niet gedaan.

De heer **Kaland** (CDA): Ik heb daarbij onder andere gesproken over milieuvorschriften bij de uitgifte van gronden en over het sociaal-vestigingssta-

## Simons

tuut dat in sommige gemeenten van de grond is gekomen. Dat statuut kon alleen van de grond komen dank zij een daaraan voorafgaande privaatrechtelijke handeling, te weten het verkopen c.q. ter beschikking stellen van grond.

De heer **Simons**: Mijnheer de Voorzitter! Nu de heer Kaland zegt dat het alleen op die manier van de grond kon komen, begrijp ik niet welk bezwaar hij er dan tegen heeft. Hij mag dan blij zijn dat het scala waarover de publiekrechtelijke lichamen beschikken, zo groot is dat in vele gevallen gebruik kan worden gemaakt van de publiekrechtelijke weg en dat men dit in enkele gevallen kan aanvullen met andere bestuurlijke handelingen met een privaatrechtelijk kleed. Ik wijs bij voorbeeld op het volgende. Op grond van artikel 234 van de Gemeentewet mogen bepaalde privaatrechtelijke besluiten van gemeenten – de oprichting van vennootschappen en dergelijke – slechts worden goedgekeurd indien deze vorm van behartiging van het openbaar belang daarvoor in verband met de aard van het belang bijzonder aangewezen moet worden geacht. Naar mijn oordeel is het juist, telkens na te gaan – ook bij het toezicht – of en in hoeverre door privaatrechtelijke handelingen en door bepalingen die daaraan verbonden worden, de gemeente wellicht te gemakkelijk optreedt. Ik herinner mij – mijn herinnering strekt zich nu eenmaal over vele jaren uit – uit de dertiger jaren dat de theorie is verkondigd dat niets mocht op dit gebied en dat daardoor helemaal in strijd zou worden gehandeld met het wettelijk systeem. In de praktijk is men daarvan echter teruggekomen. De gemeenten, de provincies en ook de toezichhoudende rijksoverheid doen er dan ook verstandig aan, in dit opzicht een juiste middenweg te bewandelen en niet direct de mogelijkheden buiten de deur te zetten van privaatrechtelijk – langs een zekere omweg – besturen, mits dat uiteraard de toets der kritiek kan doorstaan.

Er is ook een betrekkelijk kleine vraag gesteld over de financiële verhouding. Er is gevraagd in hoeverre de voorgestelde bepaling waarborgen biedt in het verband van medebewind.

Erkend moet worden dat die waarborgen daar helemaal niet in zitten. Ik meen toch dat met dit wetsvoorstel op dit punt een stap vooruit wordt gezet. Op het ogenblik kennen wij in de Grondwet helemaal geen bepaling die

iets zegt omtrent de financiële verhouding tussen het rijk enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds. Nu is in ieder geval in artikel 9.7 gezegd: 'De wet regelt hun financiële verhouding tot het rijk.'. Daardoor is dus een uitdrukkelijke opdracht gegeven aan de wetgever, die hij trouwens al eerder heeft vervuld maar die hij zich telkens voor ogen moet houden, namelijk zich telkens rekenschap te geven van de vraag in hoeverre de taken die normaal autonoom respectievelijk uit medebewind voortvloeien voor de gemeenten in het algemeen een financiële steun van het rijk zullen behoeven.

Daarbij sluit zich de vraag aan of nu voor al die gevallen een wettelijke regeling nodig zal zijn. In de stukken is ook opgemerkt dat deze bepaling op zichzelf niet een aanpassing van de wetgeving nodig zal maken. De wetgever zal daarna, wanneer dit wetsontwerp tot stand zal zijn gekomen, tot zijn genoegen kunnen constateren dat tenminste op dit punt al een vrij uitgebreide wetgeving bestaat. Dat neemt echter niet weg dat er toch gevallen kunnen zijn, bij voorbeeld juist ook voor doelluiteringen van een min of meer permanent karakter, waarbij het nuttig zal zijn, daarvoor althans een grondbepaling op te nemen in de Wet financiële verhouding.

Ik wil thans nog iets zeggen over de waterschappen. De heer Wiebenga heeft de mening geuit dat het oppertoezicht eigenlijk had moeten worden genoemd in de ene bepaling die in de nieuwe Grondwet aan de waterstaat en de waterschappen zou worden gewijd. Ik hoop dat een korte schets van de totstandkomingsgeschiedenis van het derde lid van artikel 7.11, waarin staat: 'De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen' hem met de tekst zal kunnen verzoenen. Zoals men weet, is de redactie van dit lid tot stand gekomen bij een tweede nota van wijzigingen, die is ingediend naar aanleiding van de wens van de leden van de Tweede Kamer, de behartiging van het toezicht op de waterschappen als primair provinciale taak in het Grondwetsartikel tot uitdrukking te brengen. In het oorspronkelijke wetsontwerp kreeg de wetgever de opdracht, het toezicht op de waterschappen te regelen. Gelet op de speciale relatie tussen de provincies en de waterschappen, achtte de Regering het gerechtvaardigd, in de door de leden van de Tweede Kamer bedoelde zin hiervan af te wijken en nu uitdrukkelijk te noemen het provinciaal toezicht. Men zou onvolledig zijn geweest indien niet ook het overig toezicht was genoemd. Zou nu naast het

provinciale toezicht ook het oppertoezicht zijn genoemd, dan zou – dunkt mij – aan de bedoeling, de speciale verhouding tussen de provincies en de waterschappen te benadrukken afbreuk worden gedaan. Materieel, juridisch is het natuurlijk onnodig, het oppertoezicht apart te noemen. De opdracht aan de wetgever, het provinciaal en het overig toezicht te regelen, impliceert voldoende duidelijk de opdracht tot regeling van het oppertoezicht. Het laatste, het oppertoezicht, is immers de belangrijkste vorm van toezicht waaraan bij 'overig toezicht' kan worden gedacht. Het is dit niet uitsluitend; er kan ook wel ander overig toezicht zijn; het is echter zeker de belangrijkste vorm daarvan. Om die redenen is ervan afgezien naast het overig toezicht ook het oppertoezicht expliciet in artikel 7.11 te noemen.

Ik vertrouw dat de heer Wiebenga wil aanvaarden dat het speciaal noemen van het oppertoezicht niet nodig is om de wettelijke regeling van het oppertoezicht te verzekeren en dat het speciaal noemen juist afbreuk zou doen aan de bijzondere plaats van het provinciaal toezicht in ons waterstaatsbestel.

De heer Wiebenga heeft ten slotte gewezen op het belang van een algemene waterschapswet. Ook ik kan daarover geen licht verschaffen. De vraag zal worden overgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Ongetwijfeld zal deze daarover de nodige inlichtingen geven.

De heer Wiebenga kan er vrede mee hebben dat de openbare lichamen voor beroep en bedrijf in de Grondwet worden vermeld. Terecht betoogt hij dat het strikt genomen niet noodzakelijk is dat de openbare lichamen voor beroep en bedrijf afzonderlijk in de Grondwet worden genoemd. Niettemin zijn wij van mening dat het aanbeveling verdient in de Grondwet, die de hoofdlijnen van de staatsorganisatie wil vastleggen, van deze lichamen met zoveel woorden melding te maken. De heer Wiebenga heeft het er echter moeilijker mee, dat aan andere openbare lichamen dan die voor beroep en bedrijf verordenende bevoegdheid krachtens de wet kan worden verleend. Hij stelde vast dat daarvan tot dusverre slechts gebruik is gemaakt niet krachtens de wet maar bij de wet, bij de instelling van openbare lichamen, zoals de Wieringermeer. Op dit moment is nog geheel onduidelijk hoe de staatkundige ontwikkelingen in de sfeer van verzelfstandiging van bestuursorganen en van functionele decentralisatie zullen verlopen. Het is

## Simons

zeer wel denkbaar dat het sectorenbestuur waarover de heer Kaland sprak meer ingang vindt. Ik doel op functionele decentralisatie buiten de sfeer van de waterschappen.

Daarvoor moet een grondslag in de Grondwet liggen en die is te vinden in het bepaalde van artikel 7.11, waarin wordt gesproken over 'andere openbare lichamen'. Het is dan niet zeker of het altijd zulke zware lichamen zullen zijn. Het kan daarom goed zijn in een bepaald geval de mogelijkheid te hebben dat de wetgever aan dergelijke lichamen anders dan bij de wet, maar wel krachtens de wet verordenende bevoegdheid verleent. Naar mijn mening is het verstandig dat men deze mogelijkheid in deze Grondwetsbepaling heeft opengehouden.

Ik wil nog enkele juridische vragen behandelen. De heer Feij heeft een aardige opmerking gemaakt over de manier waarop het wetsformulier wordt gebruikt bij deze wetsontwerpen tot Grondwetswijziging. Hij vindt dat het voldoende zou zijn geweest indien deze wetsontwerpen die de eerste lezing betreffen, zouden eindigen met de bepaling 'lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst'. De toevoeging dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges, ambtenaren en wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden, had volgens hem achterwege kunnen blijven. Waaraan hebben zij immers de hand te houden?

Het is natuurlijk een hele toer om in het bestuurlijke en ambtelijke af te wijken van een eenmaal vastgesteld formulier dat voortdurend wordt gebruikt. Ik geloof dat het reëel nog wat betekent. Wanneer deze wetsvoorstellen goedkeuring van de Eerste Kamer zullen verkrijgen en daarna tot wet worden verheven, is ook daaraan enige uitvoering te geven. De Regering zal dan, dat wil zeggen enige ministeriële departementen en zeker ook de ambtenaren die daar werken, tot taak hebben te bevorderen, dat te zijner tijd, wanneer de Kamers zullen zijn ontbonden, een tweede lezing mogelijk wordt.

De heer Feij (VVD): Ik heb bewondering voor de constructie van de heer Simons. Met uitvoering wordt bedoeld de uitvoering van de wet zelf. In onze ogen betreft dat dan de toepassing van de wet. Ik zou niet graag zien, dat ambtenaren en colleges deze wetten gaan toepassen. De constatering, dat de wet in het Staatsblad moet worden

afgekondigd, lijkt mij voldoende. Het lijkt mij verstandiger de aansporing aan het adres van ambtenaren en colleges om de wet uit te voeren, achterwege te laten. Of wordt slechts bedoeld op de mechanische uitvoering; iemand moet naar de Staatsdrukkerij, enz.

De heer Simons: Dat bedoel ik niet. Het kabinet, dat dan regeert, zal de tweede lezing aanhangig moeten maken. Er staat: 'Alzo Wij in overweging genomen hebben dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet....'. Daarop zal een tweede lezing moeten volgen, en daarvoor zullen de nodige stappen moeten worden ondernomen. Dat kan worden gelezen in de op zich zelf zeer ruime bepaling, die trouwens voor zeer vele andere wetten geldt.

De heer Feij (VVD): De taak van de Regering om voor tweede lezing te zorgen, ligt naar mijn mening in de Grondwet opgesloten. Die behoeft niet te stoelen op het wetsformulier.

De heer Simons: De wetten zijn onschendbaar; dat staat ook in de Grondwet. Het betekent dat zij nageleefd moeten worden. Desondanks wordt dit formulier altijd opgenomen. Men moet dit zien als een wellicht overbodige aansporing om de grondwettelijke plicht van het bevorderen van een tweede lezing na te komen. Ik hoop, dat ik de heer Feij heb gerustgesteld. Ik was wel geamuseerd door zijn opmerking.

Ik kom thans te spreken over het tijdstip van de wijziging van het statuut, waarover de geachte afgevaardigde de heer Wiebenga heeft gesproken. Het betreft speciaal de verhouding tussen het wetsontwerp 13991 en het statuut. De geachte afgevaardigde is niet overtuigd door het antwoord van de Regering. Hij meent, dat door dit voorstel aan te nemen, in strijd met het statuut wordt gehandeld. Het statuut immers stelt in artikel 46 de eis van het Nederlandschap voor het actief en passief kiesrecht. Ingevolge artikel 5 van het statuut moet de Grondwet de bepalingen van het statuut in acht nemen. Nu wil dat voorgestelde artikel de mogelijkheid geven bij de wet het kiesrecht voor de gemeenteraden ook toe te kennen aan niet-Nederlanders. Ik meen, dat men het wetsontwerp als één geheel moet beschouwen.

Het bevat dan ook het additionele artikel A 7.7, dat de inwerkingtreding van het voornaamste artikel opschort, zolang het statuut zich hiertegen verzet. Daarom bestaat naar het oordeel van de Regering tussen dit wetsontwerp en het statuut geen strijd.

Op welke wijze zou nu het statuut moeten worden veranderd? Kan het statuut te zijner tijd, dat wil zeggen na het tot stand komen van de grondwetsherziening gewijzigd worden op de betrekkelijk eenvoudige wijze, die artikel 55, eerste en tweede lid van het statuut mogelijk maakt, namelijk bij rijkswet en aanvaarding bij landsverordening door de Nederlandse Antillen? Is hiervoor, zo vroeg de geachte afgevaardigde, ingevolge het derde lid ontbinding van de Kamers nodig, omdat het voorstel afwijkt van de Grondwet. Met de beste wil van de wereld kan ik dit niet zien.

De statuutswijziging die dan nodig is zou dienen om het nieuwe artikel 7.7 van kracht te laten worden. Ik heb als jurist niet de minste moeite met de constatering, dat bij het voorgestelde systeem enerzijds thans niet in strijd met het statuut wordt gehandeld en dat anderzijds ook later geheel in overeenstemming met het statuut de aanpassing daarvan op eenvoudige wijze zonder Kamerontbinding zal kunnen geschieden.

Ik acht het van belang erop te wijzen, dat het bij deze grondwetsherziening niet alleen gaat om de wetsontwerpen die hier vandaag worden behandeld. Ook op andere punten is er een tijdelijke opschorting van nieuwe bepalingen nodig totdat het statuut daaraan te zijner tijd zal zijn aangepast. Zo opent het reeds door de Tweede Kamer aanvaardde wetsontwerp inzake de verkiezing voor die Kamer de mogelijkheid bij de wet, het actief kiesrecht ook toe te kennen aan Nederlandse niet-ingezetenen. Dit staat artikel 46 van het statuut ook niet toe. Daarom is ook hierbij een additionele bepaling opgenomen, volgens welke het nieuwe artikel niet geldt, zolang het statuut dit niet toestaat. Zo is er ook nog een additionele bepaling, die op het ogenblik nog bij de Tweede Kamer in behandeling is, maar waarvan binnen korte tijd naar wij aannemen de slotbehandeling kan worden verwacht, die een mogelijke strijd tussen een statuutbepaling, artikel 2.9, en een bepaling omtrent de stilzwijgende goedkeuring van verdragen voorkomt. Het lijkt mij inderdaad veel beter, dat de Kamers zich eerst over deze grondwetswijzigingen uitspreken, ook in tweede lezing, voordat de hierbij passende statuutswijziging aanhangig wordt gemaakt. Tot vertragging hoeft dit praktisch niet te leiden. Er is op gewezen dat het overleg met de regering van de Nederlandse Antillen daarover reeds is geopend. Dat heeft tot overeenstemming van die regering met de te volgen gedragslijn gevoerd.

## Simons

De heer **Wiebenga** (VVD): Ik geloof graag dat het overleg met de regering van de Nederlandse Antillen is geopend, maar daaraan heeft het parlement natuurlijk weinig boodschap. Wij zouden graag de mening van de staten willen horen.

De heer **Simons**: Daarover wil ik nog wel iets zeggen.

De heer **Wiebenga** (VVD): Ik ben het op dit juridisch moeilijke terrein niet à tort et à travers met de Regering oneens; ik heb er alleen mijn twijfels over. Artikel A.7.7 schakelt de inwerkingtreding van artikel 7.7 uit. Akkoord, daarover zijn wij het eens; daardoor zal geen strijd met het statuut ontstaan. Artikel 7.6 geldt straks na de tweede lezing wel. Daarin staat dat de gemeenteraad wordt gekozen door Nederlandse ingezetenen. Zal de wijziging van het statuut niet in strijd komen met het geldende artikel 7.6?

De heer **Simons**: Ik meen dat men in dit opzicht ruimer moet zijn en zo'n wetsontwerp als een geheel moet beschouwen. Het nieuwe artikel 7.6 staat in hetzelfde wetsontwerp, waarin voorkomt artikel 7.7 en artikel A 7.7.

De heer **Wiebenga** (VVD): Er is hierbij sprake van twee verschillende wetsontwerpen.

De heer **Simons**: Artikel 7.6 staat inderdaad in een ander wetsontwerp.

De heer **Wiebenga** (VVD): Dat is toch wel een beetje een probleem.

De heer **Simons**: Ik worstel niet met dat probleem.

De heer **Wiebenga** (VVD): Gelukkig maar.

De heer **Simons**: Misschien is mijn juridisch geweten wat ruimer dan dat van de heer Wiebenga, maar ik meen dat dit helemaal in orde is.

De heer **Wiebenga** (VVD): Maar Regering en parlement zijn samen medewetgever.

De heer **Simons**: Dat ben ik met de heer Wiebenga eens.

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijn zorgen in dezen zouden toch ook de uwe moeten zijn.

De heer **Simons**: Zouden moeten zijn, maar ik ben misschien op dit punt wat gemakkelijker. Ik meen dat dit formele punt op die manier voldoende wordt opgelost. Ik denk dat na de grondwetswijziging niet nog een zware procedure van statuutwijziging behoeft te worden gevolgd.

Ik kom nu even terug op de staten van de Nederlandse Antillen. De onderhavige materie gaat uitsluitend over het kiesrecht voor de Nederlandse gemeenten. Deze heeft absoluut geen invloed op en geen betekenis voor het kiesrecht binnen de Nederlandse Antillen. Misschien kan het een aansporing zijn om aldaar een soortgelijke regeling te treffen maar daar blijven wij buiten. Het gaat duidelijk over de Nederlandse gemeenten. Daarom is niet aan te nemen, dat de Staten van de Nederlandse Antillen daartegen later bezwaren zouden maken. Ik meen, dat de Regering van de Nederlandse Antillen, die hierover reeds is geraadpleegd, voldoende kijkt op dit punt heeft om te kunnen aannemen dat er geen moeilijkheden zullen rijzen. Indien er te zijner tijd wél moeilijkheden zouden komen, zou een en ander niet doorgaan, hetgeen ik zou betreuren.

De verwezenlijking van het gemeentelijke kiesrecht voor buitenlanders zal nog wel enige jaren op zich laten wachten. Dit is niet te vermijden omdat de wet, die dit recht zal moeten toekennen – zo luidt immers het grondwetsartikel; het recht wordt niet rechtstreeks toegekend maar de mogelijkheid ontstaat voor de wetgever om het recht toe te kennen – in ieder geval pas na de grondwetsherziening kan worden vastgesteld. Het is bekend dat al in een eerder stadium het onontbeerlijke advies van de Kiesraad zal worden gevraagd. Wanneer dit advies is ontvangen, zal met spoed worden voortgewerkt opdat zo snel mogelijk na de totstandkoming van de grondwetsherziening de wet in het Staatsblad verschijnt.

De periode, die daaraan voorafgaat, zal heel wel kunnen worden benut voor het doorvoeren van de statuutwijziging. Ik geloof, dat die zaken zullen samenvallen en dat men niet behoeft te vrezen dat door de eis van de statuutwijziging een extra vertraging ontstaat.

Ik hoop, dat ik door mijn antwoord de bedenkingen van de geachte afgevaardigde, óók op dit punt, heb kunnen wegnemen. Als dit niet geheel is gelukt, is hij wellicht toch wat minder verontrust.

□

De heer **Kolthoff** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik dank de Minister en de regeringscommissaris voor hun antwoorden. Een fout, die ik in eerste termijn heb gemaakt, wil ik graag herstellen. Ook ik wil de Minister, de regeringscommissaris en al hun adviseurs complimenteren met het vele werk,

dat zij ter voorbereiding van deze wetsontwerpen hebben verricht. Waarschijnlijk was ik zozeer onder de indruk van al het leeswerk dat ik heb moeten verrichten, dat ik vergat dat ook anderen daarmee bezig zijn geweest.

Ik maak er geen bezwaar tegen dat de Minister het, mede op verzoek van de Voorzitter, kort heeft gehouden. Wél wil ik hem vragen of, als hij eens een moment vrij heeft – en niet zoveel collega's moet vervangen, zoals nu het geval is – nog een aantal aspecten op zich wil laten inwerken. Ik denk, dat deze voor de praktijk van alle dag van belang kunnen zijn.

De Minister vond mijn betoog blijkbaar wat gechargeerd; hij vroeg zich af, of ik niet wat overdreef. Mijnheer de Voorzitter! Hoewel ik er niet vies van ben, af en toe eens te chargeren, vraag ik mij af, of ik nu wel zo sterk heb overdreven.

Ik wil nog in herinnering roepen dat ik in den beginne, in navolging ook van de regeringsstukken, onderscheid heb gemaakt tussen de autonomie, in de oude zin van het woord, het medebewind en de tussenvorm. Ik heb er met name op gewezen, dat de autonomie langzamerhand steeds verder wordt ingekrompen. Ik wil nog eens aanhalen wat prof. Klein daarover heeft geschreven op 18 april 1980, dus recenter kan haast niet. Hij schrijft:

'Er is thans nauwelijks nog een gebied van enig belang waar het medebewind niet is ingeburgerd, terwijl varr autonomie in de aloude betekenis van het woord slechts nog sprake is op relatief ondergeschikte bestuursgebieden.'

Dát heb ik in eerste instantie met name wat betreft de autonomie gezegd.

Vervolgens heb ik gezegd dat wij erkennen dat het medebewind er is. Wij weten ook best dat wij er helemaal niet buiten kunnen. De regeringscommissaris heeft aan de overkant van het Binnenhof gezegd, dat in de vele gevallen waarin dat er is er niet zoveel verandert, omdat het de bevoegdheden en het werkterrein van de gemeenten blijft betreffen. Daartegen heb ik wat gefulmineerd, omdat ik er voor – iedereen zal dat met mij eens zijn – dat op hetzelfde moment dat men overgaat van autonomie naar medebewind er een beïnvloeding van bovenaf komt. De speelruimte wordt dan geringer.

Ik vermoed dat de Minister en zijn departement er onvoldoende van op de hoogte zijn hoe er in details vanuit de departementen voorschriften worden gegeven. Ik heb niet voor niets het verhaal van de personeelskaart ver-



teld. Uit anderen hoofde heb ik toevallig gezien een ontwerp van een regeling voor een rijksbijdrage die CRM uitdenkt. Dat ging over statuten en subsidiëverordeningen. Je houdt het niet voor mogelijk! En dat departement geldt dan nog als voorbeeld voor het decentralisatiestreven in Nederland.

Wij zullen hierover over 14 dagen in het beleidsdebat weer wel spreken. In dit opzicht zal mijns inziens de Minister van Binnenlandse Zaken een soort veto moeten hebben om zijn ambtsbroeders en -zusters tot de orde te kunnen roepen. Nogmaals, elk bureau van elk ministerie dat op het ogenblik een rijksbijdrageregeling uitdoktert bedenkt zijn eigen richtlijnen, zijn eigen voorschriften en eigen details. Het is in bepaalde opzichten erger dan het was voordat wij aan de decentralisatie begonnen. De Regering mag dit aspect naar mijn mening niet onderschatten. Wat ik heb gezegd is gebaseerd op ervaringen. Er is een grote wrevel. De mensen houden er een hartkwaal aan over als zij zich op het lokale niveau al dit soort voorschriften eigen moeten maken en moeten uitvoeren.

Nu gaat het om de verantwoordingsplicht op het lokale niveau. In de gemeenteraden moet de politieke verantwoordelijkheid duidelijk zijn. Daarvan blijft onvoldoende of niets over, omdat men iedere keer denkt van achter een bureau, vanuit een ministerie en ook vanuit de Kamer – dat geef ik de Minister graag toe – dat men het beter kan, dat het anders moet en dat het per se tot in de details moet worden geregeld.

De regeringscommissaris denkt dat een burgemeester gehuldigd zal worden omdat deze een keer per week naar Den Haag reist, om te kijken of hij nog iets uit een potje kan halen. Dat vind ik dodelijk. Het is heel erg als op deze wijze in de gemeenten moet worden bestuurd, als men iedere keer op de blote knieën bij een of andere ambtenaar te biecht moet, om te zien of er nog iets in de potjes zit, terwijl daarvoor geen wetten en geen rechtstreekse voorschriften bestaan. Ik wil niet overdrijven, maar voor de plaatselijke democratie is dit een gevaar.

Als wij ons dat met elkaar, als parlement en als Regering, niet voldoende bewust zijn, dan blijft er van de lokale democratie en van de politieke verantwoordingsplicht onvoldoende over. Daartegen heb ik mij in eerste termijn gericht. Ik kan de Minister hiervan een groot aantal voorbeelden geven, maar dat lijkt mij niet nodig.

Eén van de topics van vandaag was de kwestie van de benoeming, en alles wat daar omheen zit, van de burgemeester en de Commissaris. Vanmorgen heb ik gewezen op de profielschets. Ik zei toen dat de Minister waarschijnlijk in verschillende profielschetsen met vrij grote unanimiteit vanuit de raad zal hebben ervaren dat de burgemeester geen politiek gevoelige portefeuilles mag bekleden. Daarnaast heb ik de kwestie van de nevenfuncties genoemd. Ik heb daar echter niet verder over gesproken omdat mij dit in het kader van deze grondwetsherziening niet zo belangrijk leek.

De Minister moet niet denken dat ik alleen naar die paar gemeenten heb gekeken die profielschetsen inleveren. Volgens de Minister hangt het af van aard en grootte van de gemeente. Ik geef dat toe. Ook hier geldt echter dat zelfs in verschillende kleine en kleinere gemeenten het gevoelen binnen die raadsfracties leeft – hetzelfde geldt voor de fracties binnen de provinciale staten – dat de burgemeester geen politiek gevoelige functies moet hebben. Daarmee wordt, naar mijn gevoelen, de functie van burgemeester uitgehold, terwijl het voor mij buiten kijf is dat 'burgemeester' op zichzelf een politieke functie is. Wij behoeven maar te kijken naar de strijd die gevoerd wordt wanneer er een burgemeestersplaats vrij komt.

De Minister heeft daar zelf voldoende ervaring mee. Ik heb daarstraks de letter N genoemd, maar in den lande wordt in het algemeen over het geval Nijmegen gesproken. Er schenen daar aanwijzingen te zijn – ik zal het voorzichtig uitdrukken – dat de politieke kleur van de burgemeester zou veranderen en wel van het CDA naar een andere partij. In het hele land is het CDA daartegen te hoop gelopen. Dat doe je dan toch niet als die functie niet enige politieke inhoud heeft? Het gaat toch niet om zo maar een toevallige functie? Die functie wordt dan toch duidelijk politiek ingekleurd? In het parlement, in de Regering en in politiek Nederland wordt die burgemeestersfunctie als een politieke functie gezien. Zodra die goeie vrouw of man er is, dan doen wij net alsof het een heilige is geworden – ik wil hier niet mee zeggen dat politici geen heiligen kunnen zijn; een enkele keer – en moet hij of zij, in sommige extreme gevallen, opeens zijn of haar politieke achtergrond vergeten en als de grootst mogelijke neutraliteit boven die gemeente zweven en het alziend oog erover laten gaan.

De heer Feij (VVD): Geen neutraliteit, maar objectiviteit.

De heer Kolthoff (PvdA): Ik wil de heer Feij best volgen als hij daarmee bedoelt, dat de burgemeester ervoor moet zorgen, dat in een gemeenteraad ieder aan zijn trekken komt, dat alle fracties, ook al zijn ze niet in het college vertegenwoordigd, over alle informatie kunnen beschikken waarover men redelijkerwijze zou kunnen beschikken. Daarover zijn we het wel eens. Dat is voor mij echter niet gebonden aan een benoemd persoon. De Regeringscommissaris zei tegen de heer Wiebenga: Ach, ik ben al wat ouder en ik worstel daar niet zo mee. Ik wil niet zeggen dat ik al oud ben, maar ik loop toch al enige jaren mee in de gemeentelijke en de provinciale praktijk. Ik heb heel wat wethouders zien gaan en komen. Ik durf de stelling aan, dat ook wethouders, wanneer zij geroepen zijn tot het voorzitterschap van de raad, wanneer zij moeten waarnemen, dit met dezelfde objectiviteit – in de zin, die de heer Feij bedoelt – kunnen doen als de benoemde burgemeester.

Ik constateer dus dat de functie van burgemeester duidelijk politiek wordt ingevuld, maar dat aan de andere kant politieke partijen proberen, de functie in het algemeen uit te hollen, omdat zij de betrokkene geen politieke verantwoordelijkheid willen geven.

Dat kan naar mijn mening tot niets anders leiden dan dat men de volledige consequenties moet aanvaarden en dat men die functie volledig politiek moet maken. Dat kan niet vastzitten aan een benoeming door de Kroon.

Ik zie het gebeuren, dat wij straks een symbool in de gemeente grondwettelijk beschermen. Daarop komt het neer. Het is dan een functie zonder werkelijk politieke en bestuurlijke inhoud. Men ziet dat al gebeuren in een heleboel grotere gemeenten, maar niet alleen daar.

De heer Feij heeft opmerkingen gemaakt over onderzoek naar de opinie van de bevolking daarover. Als hij er zo van overtuigd is, dat het Nederlandse volk dit in meerderheid niet wil, vanwaar dan de angst om de burgemeestersfunctie en de commissarisfunctie uit de Grondwet te halen? Waarom durft men dat simpelweg niet over te laten aan de wetgever, die bij meerderheid van stemmen een bepaalde procedure kan volgen?

Er is ook gezegd, dat de Grondwet alleen maar gewijzigd moet worden, wanneer daarvoor een duidelijke meerderheid bestaat. Daarmee ben ik

## Kolthoff

het eens, zij het voor bepaalde zaken, waarbij wezenlijke belangen van minderheden betrokken zijn. Hierbij gaat het echter gewoon om een bestuursorgaan. Als daarover zulke duidelijke verschillen van mening zijn, behoeft men dit naar mijn gevoel niet ik weet niet hoe lang in de Grondwet blijven blokkeren. Laat dat waarachtig over aan de wetgever! Durf dat aan!

De heer Feij heeft een hartstochtelijk beroep op mijn fractie gedaan om vóór te stemmen. Ik vrees, dat ik hem toch moet teleurstellen. De Minister heeft dat overigens ook gedaan. Ik heb al gezegd, dat voor ons de bezwaren groter zijn dan de voordelen. Aan de overkant is ook heel nadrukkelijk gezegd: dan houden wij liever wat wij hebben.

Ik wil nog een keer heel nadrukkelijk wijzen op het huidige artikel 152. Daar-in staat, dat de voorzitter door de Koning, ook buiten de leden van de raad, wordt benoemd en ontslagen. Dat houdt in, dat het grondwettelijk mogelijk is, de voorzitter van de raad te kiezen uit de raadsleden en hem te benoemen. Er staat namelijk alleen maar in het desbetreffende artikel, dat hij ook buiten de leden om kan worden benoemd. Het is dus niet noodzakelijk naar mijn mening.

Op dit moment is de ont koppeling tussen burgemeester en voorzitter van de raad in de Grondwet in ieder geval nog aanwezig. Dat is in de gewijzigde Grondwet niet meer het geval.

In eerste termijn heb ik al gezegd, dat wij graag gezien hadden, dat de dualistische positie van de Commissaris van de Koning volledig was opgeheven. Wij zien hem of haar liever niet als rijksman, respectievelijk rijksvrouw functioneren. Wij menen dat dit deel van de taak heel goed kan worden verwezenlijkt via het medebewind. Dat brengt ook weer de volledige verantwoordingsplicht tegenover het politiek verantwoordelijke orgaan in de provincie op tafel. Daar hechten wij grote waarde aan. Op zich achten wij dus geen reden aanwezig voor het handhaven van die dualistische positie.

In de stukken staat, dat er op zichzelf voor algemene uitkeringen een wet zou moeten komen. Uit de stukken, behorende bij de desbetreffende begroting, blijkt, dat de Raad voor de Gemeentefinanciën een onderzoek verricht inzake alle vormen van geld die van de rijksoverheid naar de lagere overheid, met name de gemeenten, gaat. Als de resultaten van dat onderzoek beschikbaar zijn, wil de Minister

eens laten nagaan voor welke geldstromen er geen wet is, maar waarvoor toch een algemene regel zou moeten gelden? Wil de Minister dan ook nog nagaan, in hoeverre het wenselijk is, daarvoor een wettelijke basis te maken? Dat behoeft niet binnen zes weken te gebeuren. Ik heb namelijk aanleiding om te veronderstellen, dat de resultaten van het onderzoek in de loop van het jaar gepubliceerd worden. Misschien wil de Minister daaraan aandacht besteden.

Het spijt mij, dat de kwestie van het AROB-beroep, waarvoor ik in eerste instantie gepleit heb, niet veel aandacht gekregen heeft. Ik herhaal nog eens dat ik vind dat de lagere overheid ook in financiële zaken niet overgeleverd moet zijn aan de beslissing van een vakdepartement. Ook de lagere overheid moet het recht hebben in deze zaken tot een AROB-beroep te komen.

Wat de burgemeesters betreft heeft de heer Feij dat hartstochtelijke beroep gedaan. Ik had de neiging om te zeggen dat het misschien verstandiger was dit hartstochtelijke beroep naar de overkant te richten. Ik heb in eerste instantie al gezegd dat wij op dit moment alleen spreken over de stemming in eerste lezing. Beslissend of het hier in tweede lezing komt, is hoe aan de overkant in tweede lezing hierover gestemd gaat worden. De zendingsdrift van de heer Feij was misschien aan de overkant beter op zijn plaats geweest dan hier. Wij zijn hem natuurlijk wel dankbaar dat hij zoveel waarde aan onze stem hecht.

De **Voorzitter**: Mag ik een hartstochtelijk beroep op u doen zich een beetje te bekorten?

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ik zal mijn uiterste best doen. Ik heb nog twee korte opmerkingen.

Het wetsontwerp 13991 heeft betrekking op de buitenlanders. Misschien mag ik dan van mijn kant een beroep doen op de totale VVD-fractie om dit voorstel te steunen, hoewel een deel nog reserves had. Wat dat betreft is het dan weer 1-1.

De heer **Feij** (VVD): Kunnen wij een overeenkomst sluiten?

De heer **Kolthoff** (PvdA): Nee, wij moeten in dit soort zaken niet sjoemelen. Ik deed alleen maar een hartstochtelijk beroep.

Ik had nog een vraag aan de heer Wiebenga. Hij vroeg de Minister of het mogelijk was dat een niet-Niederlander loco burgemeester kon worden. Moet ik uit die vraag opmaken dat hij daartegen bezwaren zou hebben of is dit een theoretische vraag geweest?

De heer **Wiebenga** (VVD): Ik wilde erop wijzen dat, als dit wordt ingevoerd, praktische aangelegenheden een rol kunnen gaan spelen die op het ogenblik bij het gemeentelijk bestuur nog geen rol spelen, of in mindere of andere mate. Ik heb overigens geen goedkeurende of afkeurende mening gegeven. Ik wilde wel de mening van de Regering daarover horen. Dat is een ander verhaal.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Ten slotte kom ik op wetsontwerp 13993 dat betrekking heeft op de waterschappen. Ik wil nog eens beklemtonen waarom het ons ging. Wij hechten erg veel waarde – in andere rapporten en studies blijkt dit ook – aan de vorm van algemeen bestuur boven functioneel bestuur, zeker in een zaak die zo wezenlijk is als de taken van de waterschappen op dit moment zijn. Ik zal de grote waarde in het verleden niet ontkennen. Echter, ook in dit opzicht is er een enorme evolutie geweest. Dit zou tot een duidelijke herbezinning op de taken van de waterschappen moeten leiden.

□

De heer **Kaland** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De heer Kolthoff is nog eens teruggekomen op de betutteling door de diverse departementen c.q. diensthoofden en ambtenaren van lagere publiekrechtelijke organen. Ik heb daar in eerste instantie niet op gewezen. Ik wil er nu ook niet uitvoerig op ingaan. Ik vind het wel de moeite waard om tijdens het beleidsdebat over de begroting van Binnenlandse Zaken hierop iets dieper in te gaan.

Ik heb hierover slechts één opmerking, ook aan het adres van mijn collega Kolthoff. Over politieke verantwoordelijkheid dragen voor de besteding van gelden heb ik vaak gezegd, dat men dan ook politieke verantwoordelijkheid moest dragen voor de inning van gelden. Daar zit een groot deel van de problematiek, waar het centrale gezag alles moet innen en moet trachten vanuit de verdelende rechtvaardigheid, onder uiteraard de noodzakelijk te stellen voorwaarden, de potjes te verdelen. Als dan de besteding in andere handen overgaat, is dit toch tegenstrijdig. Ik zeg niet dat wij moeten terugkeren naar de vorm van volledige belastingheffing door ieder publiekrechtelijke lichaam dat te besteden heeft. Ik ben er echter van overtuigd dat wij in deze richting grotere stappen moeten zetten in de toekomst, dan alleen bij de onroerend-goedbelasting in de gemeenten en later misschien ten dele bij de provincie. Ik duidde dit punt alleen even aan, omdat ik hier grote problemen zie.

## Kaland

De Minister is niet ingegaan op mijn opmerking over de vraag hoe de provinciale grenzen gewijzigd moeten worden. Ik heb vragenderwijze gesteld dat er alleen een algemene maatregel van bestuur rest, omdat ik het anders niet zag zitten. De gedachten waren hierover nog steeds gaande ten departemente. Wellicht kan de Minister hiervan nog iets zeggen.

Toen de Minister de negatieve lijst aan mij toeschreef, was dat ten dele waar en ten dele niet. Toen hij de zaak ging uitwerken, kwam hij bij de heer Kolthoff terecht. Ik heb echter wel degelijk over de negatieve lijst gesproken, en wel in die zin dat mogelijkerwijze een ruil tot stand kan worden gebracht door de negatieve lijst te laten schieten en daarvoor in de plaats te stellen een verbod – je zou het ook een negatieve lijst kunnen noemen, want dat is per slot van rekening een verbod tot het verrichten van bepaalde handelingen – dat bepaalde privaatrechtelijke handelingen die in wezen publiekrechtelijk zijn, niet anders dan publiekrechtelijk mogen worden verricht. Als daarvoor dan geen wettelijke basis of geen verordenende bevoegdheid bestaat, dan moet dat ook niet kunnen. De Minister is daar wat omheen gegaan, maar de regeringscommissaris is er toch op ingegaan. Wij hebben op dat punt al enkele interrupties geplaatst. Het gaat er mij niet zo zeer om of het onder de huidige en de oude tekst – ik zie daarin in de praktijk geen verschil voor de ruimte die men heeft – niet onder regeling valt, maar wel onder bestuur. Ik laat dat allemaal voor wat het is. Het gaat er mij om of bepaalde handelingen – ik heb er enkele genoemd – de huishouding eigenlijk niet te buiten gaan. Ik bedoel dat niet grondwettelijk gezien, want zij hebben plaatsgevonden en zij hebben voor zover noodzakelijk hogere goedkeuring verkregen. Het ging er mij dus om of de bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur zo veel gekritiseerde negatieve lijst niet kan worden geruild voor dit soort handelingen die naar mijn mening noch door de Grondwet noch door de wetgever op het terrein van de organieke wetten zijn bedoeld en die steeds meer insluiten. Men ziet daarbij geen kans, die via het publiekrecht te regelen. De regeringscommissaris zei toen dat wij ook het andere nog hadden. Ik ben evenwel van mening dat een rechtspersoon – toch ook een publiekrechtelijk lichaam – niet op deze wijze van het privaatrecht gebruik moet maken, te meer niet omdat juist de overheid zo

kritisch is in het toetsen van datgene wat de lagere overheid doet op het moment dat zij van een privaatrechtelijk instrument gebruik wil maken. Men is zeer huiverig voor een NV, een stichting en dergelijke. Ik heb er grote moeite mee wanneer men aan grondtransacties enz. allerlei neveneffecten verbindt die de publieke zaak regelen.

Ik kom nog even terug op het verschil tussen de commissaris der koningin en de burgemeester. Daarbij gaat het niet zo zeer om de benoeming. Ik wijs hierop slechts naar aanleiding van het feit dat de heer Kolthoff hierop vrij uitvoerig is ingegaan in tweede instantie. Er wordt natuurlijk ook wel politieke strijd geleverd over andere functionarissen dan alleen een burgemeester of een commissaris der Koningin. Het is de vraag of je die ook allemaal moet gaan kiezen. Ik noem op dit punt even de leden van de Raad van State. Er zijn ook nog andere hoge colleges van staat die enige relatie hebben met de politieke beïnvloeding door de diverse politieke partijen. Ik weet niet of al die functionarissen dan ook moeten worden gekozen.

De heer **Kolthoff** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Dit is duidelijk iets anders. Wij praten over een functionaris die in beginsel een publieke verantwoordingsplicht heeft. Dat is heel wat anders dan een staatsraad.

De heer **Kaland** (CDA): Ik zeg niet dat dit niet anders is. Het ging erom dat de politieke partijen in den lande zich zo druk maken om deze benoemde burgemeester. Dat doen zij ook voor de door mij genoemde andere functionarissen.

Los van de benoeming, heb ik gevraagd of er nu zo veel verschil is tussen de Commissaris van de Koningin in Zeeland en de burgemeester van Amsterdam ten aanzien van het centrale gezag dat beide functionarissen eigenlijk wel zou willen binden, met een ambtsinstructie of anderszins. Ik constateer dat het rijksorgaan is gedeconstitutionaliseerd. Is er een meerderheid van één stem aanwezig in de volksvertegenwoordiging die de wet waarbij de ambtsinstructie kan worden gegeven niet aanvaard, dan is het rijksorgaan verdwenen. Dit betekent dat het naar mijn mening gedeconstitutionaliseerd is. Ik herhaal dit niet om daarmee te beweren dat ik hierom zo gelukkig ben en dat ik per se ook nog eens in de beantwoording wil horen dat het zo is. Neen, in eerste instantie heb ik ook gezegd dat ik mij heel wel kan indenken dat de rijksoverheid, het centrale gezag, die band wil. Waarom

wil zij dit dan niet op dezelfde wijze met de burgemeester? Op dit verschil is de Minister niet ingegaan.

Ik wil nog een korte opmerking maken over het kiesrecht. Wij hebben niet alleen enige aarzeling maar vrij grote aarzeling op dit punt. Ook de beïnvloeding door de gekozenen – met name heb ik de grote vier genoemd – op het regeringsbeleid kan net zo goed aanwezig zijn. Los daarvan, hebben wij met name het zwaarste argument genoemd, namelijk het feit dat men zich dan maar via naturalisatie – helemaal – tot de gemeenschap moet begeven en dat eenieder vrij is, dit te doen. Ik voeg hieraan toe dat het toch, na de beantwoording door de Minister, interessant zou kunnen zijn om, alvorens de tweede lezing door de Staten-Generaal ging, iets meer te kunnen vernemen over een concept-organieke wet. Het zou mogelijk zijn dat de wijze van regeling bij organieke wet diegenen die thans aarzelen zo ver kon krijgen, toch hun stem te geven aan de deconstitutionalisering.

Op het aangehouden artikel en onze opmerkingen daarover is praktisch niet ingegaan bij de beantwoording. Wij zouden dit daarom maar geheel van tafel willen vegen.

De heer **Feij** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ook ik kan kort zijn.

De **Voorzitter**: U zou dan overigens de eerste zijn!

De heer **Feij** (VVD): In ieder geval kort jegens de Regering, omdat ik mijn spreektijd in eerste instantie heb gebruikt niet zo zeer om tegen de Regering te spreken maar tegen de fractie van de PvdA in deze Kamer. De heer Kolthoff heeft dat een 'hartstochtelijk betoog' genoemd. Daarnaast zal ik mij dan ook nog even richten. Ik wil mij voorts richten tot de regeringscommissaris, die heeft gezegd dat ik een spitsvondige opmerking heb gemaakt ten aanzien van het formulier van afkondiging. In zijn antwoord heeft hij mij dan zeker overtroffen, echter niet overtuigd. Misschien komt dit omdat ik, in de oude leer van de trias politica, van wetgeving, uitvoering en rechtspraak, in mijn beroep aan de uitvoerende kant zit.

Ik heb altijd begrepen dat onder uitvoering van wetten moet worden verstaan het toepassen van de inhoud van de wet. De oplossing die de regeringscommissaris aanreikt is wel aardig maar niet bevredigend. Ik heb de Regeringscommissaris gevraagd dit

## Feij

voor te leggen aan de bewindsman van Justitie, die belast is met de uitgifte van het Staatsblad en de opneming van wetten daarin. Hij is voor de tekst verantwoordelijk. Als ik hoor dat de Minister van Justitie op dit terrein een keer aan het denken wordt gezet ben ik al tevreden.

Voor het overige wend ik mij weer tot mijn hooggeacht medelid de heer Kolthoff, die mij bedroefd huiswaarts doet gaan, omdat mijn klemmend betoog blijkbaar te weinig indruk heeft gemaakt. Ik heb mij met name gericht op de argumenten van de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer. Hij heeft het in de slotzinnen van zijn betoog in eerste termijn ook gedaan. Als hoofdargument is aangevoerd dat de Grondwet moet aansluiten op de veranderlijkheid van de hedendaagse maatschappelijke opvattingen. Ik heb gezegd, dat mij niet duidelijk is geworden dat zijn opvattingen bij een groot gedeelte van ons volk leven.

De heer Kolthoff is van mening dat de 'gewone' wetgever zal beoordelen wanneer het moment is aangebroken dat de wet moet worden gewijzigd als het uit de Grondwet wordt gelaten. Hij veronderstelt dat de wetten die ons parlement aanneemt, ook met kleine meerderheden – hij sprak over 51% – nog altijd de mening van het Nederlandse volk weergeven. Het zou mooi zijn als het zo was!

Wij zijn langzaam op weg van een representatieve democratie, waarin men vertrouwen heeft in de verkozen vertegenwoordigers, naar een participatieve democratie, waarin de mensen in het proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering en van de totstandkoming van de wetgeving tijdig invloed op de gang van zaken willen hebben. De demonstraties die iedere dinsdag voor dit gebouw worden gehouden, zijn daar een sprekend voorbeeld van. Ik heb niet de indruk dat een bepaling, waarin staat dat de bevolking de burgemeester en de commissaris van de Koningin kiest, weergeeft wat leeft onder het Nederlandse volk. Wat dat betreft, handhaaf ik mijn opmerking dat de tijd nog geen enkele aanwijzing geeft dat wij de bestaande situatie moeten veranderen. De heer Kolthoff heeft zelf in eerste instantie gezegd dat sommige dingen niet veranderd moeten worden. Zo zouden wethouders en gedeputeerde staten nimmer van buiten de raad en provinciale staten benoemd moeten kunnen worden. Het zou volgens hem in strijd zijn met de uitgangspunten van het lokale bestuur. Historisch gezien is de benoemde burgemeester dat mijns inziens ook.

Ik zou mijn klemmend betoog nog geruime tijd kunnen voortzetten maar ik heb u beloofd, mijnheer de Voorzitter, het kort te houden. Ik heb begrepen dat ik in eerste lezing de heer Kolthoff niet heb kunnen overtuigen. Hij heeft mij verwezen naar de Tweede Kamer: ik zou daar een klemmend betoog moeten houden. Staatsrechtelijk gezien is dat niet mogelijk.

De heer **Kolthoff** (PvdA): In het kader van de participatiedemocratie wel!

De heer **Feij** (VVD): Ik hoop dat de heer Kolthoff via zijn kanalen met zijn collega's aan de overzijde wil laten doorsijpelen dat zijn fractie graag zou zien dat zij zich nog eens beraden op de situatie die ontstaat wanneer die wetsontwerp in tweede lezing zou worden aanvaard.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil beginnen met het kiesrecht voor gemeenteraden voor buitenlanders. De regeringscommissaris is ingegaan op mijn nadere vragen in verband met de verhouding tot het statuut. Het ging met name om de vraag, of statuutswijziging in strijd is met het nieuwe artikel A 7.6. De regeringscommissaris is al erg lang met het staatsrecht bezig, zo zei hij. Hij worstelt hiermee niet meer. Ik ben hiermee nog niet zo lang bezig, overigens wel met plezier. Ik moet dit autoriteitsargument honoreren. Ik wil dat graag doen. Overigens heb ik het voorrecht de heer Simons langer dan vandaag te kennen. Ik stem in zeer grote mate in met zijn staatsrechtelijke opvattingen. Ik wil de zaak thans van de politieke kant benaderen. Het zou charmanter zijn geweest om de statuutswijziging en de grondwetswijziging – los van de vraag of het nu al dan niet staatsrechtelijk nodig was – tegelijk in te dienen. Er zou dan geen tijdverlies zijn; de Staten van de Antillen kunnen dan in een parallelle behandeling hun visie geven. De regeringscommissaris heeft gezegd: Stel, dat straks bij de wijziging van het statuut de staten van de Antillen neen zeggen. Stel voorts, dat dit uitermate sterk is gemotiveerd. Het gaat overigens niet om dit wetsontwerp. In dat geval komen wij natuurlijk wel in de problemen.

Ik wijs erop dat er in wezen verwachtingen zijn gewekt. Ik geef toe, dat over dit wetsontwerp nog moet worden gestemd en dat nog een tweede lezing moet plaatsvinden, maar toch hebben onder meer de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid en andere instanties tegenover de buitenlanders met betrekking tot het kiesrecht voor de gemeenteraad verwachtingen ge-

wekt. Als wij akkoord gaan en de Staten van de Antillen straks niet, dan ontstaat een merkwaardige situatie. Het tegelijk aanhangig maken van statuutswijziging en grondwetswijziging ware te prefereren geweest.

De heer Kaland heeft in mijn ogen een interessante mededeling gedaan. Hij vroeg zich af: Is het niet in verband met de tweede lezing interessant en belangrijk, dat de organieke wet in concept bekend is? Dat zou kunnen inhouden, dat een aantal leden van zijn fractie – misschien de gehele fractie – menen, dat onder bepaalde condities wel akkoord kan worden gegaan met het verlenen van het kiesrecht aan buitenlanders. Ik betwijfel of dit zal lukken. Het zal wel enige tijd kosten. Wil de Regering bevorderen, dat het advies van de Kiesraad op dat moment wel aanwezig is? Ik meen dat de Minister in de Tweede Kamer heeft toegezegd, dat hij na aanvaarding van dit wetsontwerp door de Eerste Kamer de Kiesraad om advies zal vragen. Is de Minister bereid de Kiesraad tevens te vragen om het advies op een redelijk korte termijn uit te brengen?

De heer **Letschert** (CDA): Gaat het in eerste en tweede lezing niet fundamenteel over de vraag, of het kiesrecht moet worden toegekend aan niet-Nederlandse ingezetenen? Het wordt wat opportunistisch, als men een te veranderen wet als leidraad gaat nemen voor het ja zeggen in tweede lezing. Op die manier wordt aan de principiële vraag voorbij gegaan.

De heer **Wiebenga** (VVD): De heer Letschert doet er beter aan, die vraag aan de heer Kaland te stellen. De heer Kaland zou de organieke wet willen zien. Ik wil, als dat mogelijk is, het advies van de Kiesraad zien.

De heer **Letschert** (CDA): Het is wat moeilijk aan een fractiegenoot die vraag te stellen. U hield uw betoog en u sloot zich daarbij aan.

De heer **Wiebenga** (VVD): Neen, ik noemde het advies van de Kiesraad. Bovendien is de heer Kaland mans genoeg de heer Letschert te woord te staan.

De heer **Kaland** (CDA): De Minister is ingegaan op bepaalde voorwaarden; ik noem de tijdsperiode, het al dan niet scheiden van het passief en actief kiesrecht. Voor de aarzelaar is het interessant te weten, wat er eigenlijk komende is. Ik meen dat dit een ondersteuning zou kunnen zijn om straks in tweede lezing de vereiste meerderheid te kunnen verkrijgen.

## Wiebenga

De heer **Wiebenga** (VVD): De heer Letschert zwijgt nu, zodat ik er nu ook maar het zwijgen toe doe.

In eerste termijn heb ik iets gezegd over het voortbestaan van de gemeenten en de provincies. Wij behandelen hier de bepalingen die in de nieuwe Grondwet zullen moeten komen over de gemeenten en de provincies. Bij dit hele pakket is nog aanhangig aan de overzijde artikel 7.10. Ik vind het zo belangrijk dat daarover duidelijkheid ontstaat, dat ik dit wil citeren. Het luidt als volgt:

‘1. De wet kan andere territoriale openbare lichamen in plaats van bestaande provincies of gemeenten instellen en zodanige lichamen opheffen.

2. Is in plaats van een provincie een ander territoriaal openbaar lichaam ingesteld, dan treden voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer de leden van het door rechtstreekse verkiezing samengestelde orgaan zodanig openbaar lichaam in de plaats van de leden van provinciale staten.’

Als wij hier uitdrukkelijk en tot in details praten over de bepalingen van komend gemeenterecht en komend provincie recht en over de verhouding van de bestuurslagen in ons land en als wij het erover eens zijn, impliciet en in wezen ook expliciet, dat onze bestuurlijke opbouw moet bestaan uit het Rijk en de provincies en de gemeenten – anders hadden wij daarover vandaag niet behoeven te spreken – dan is het een beetje eng en zeer onjuist en ook in strijd met de opvattingen van mijn partij ter zake en naar ik meen ook met die van alle andere grote partijen in ons land, dat er dan nog ergens op de achtergrond een soort nieuw grondwetsartikel is, waarbij, als het zou worden aanvaard, deze hele conceptie zonder meer overboord zou kunnen worden gezet, niet door grondwetswijziging, maar door de gewone wetgever. Mijn fractie en ook de fractie van het CDA, blijkens de ondertekening van een motie die wij zullen indienen, vinden dat dit onjuist is. Wij menen dat het bestuur gereorganiseerd kan en mag worden, op zeer veel wijzen. Een punt van discussie kan zijn, of het om drie of om vier bestuurslagen moet gaan. Wij vinden dat niet bij besluit van de gewone wetgever een eind moet kunnen worden gemaakt aan het bestaan van de gemeenten en de provincies. Als dat ooit in de verre toekomst nodig wordt, dan zal dit bij grondwetswijziging moeten geschieden. Om deze zeer belangrijke reden heb ik de eer u, mijnheer de Voorzitter, een motie te overhandigen.

## Motie

De **Voorzitter**: Door de leden Wiebenga, Kaland, Feij, Letschert en Heijne Makkreel wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging;

overwegende, dat wetsontwerp 13 992 ertoe strekt het mogelijk te maken, dat de wet andere territoriale openbare lichamen in plaats van bestaande provincies of gemeenten kan instellen;

dat provincies en gemeenten, hoe ook een eventuele reorganisatie van het binnenlands bestuur haar beslag zal krijgen, in stand dienen te blijven;

verzoekt de Regering, wetsontwerp 13 992 in te trekken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie krijgt nr.11C (13 995).

□

Minister **Wiegel**: Mijnheer de Voorzitter! Ik ben de geachte afgevaardigde de heer Kolthoff dankbaar voor diens complimenten voor het vele werk, verricht ten behoeve van de herziening van de Grondwet. Ik breng die dank graag over aan mijn ambtenaren en ambtenaren van andere departementen, die zich hiervoor zeer energiek inzetten.

De heer Kolthoff is teruggekomen op de reeks van voorbeelden, die hij noemde ter adstructie van de stelling dat de lagere overheden en vooral de gemeenten worden overspoeld met tal van detailvoorschriften van departementen. Mijn kwalificatie van zijn interventie – ik gebruikte het woord ‘gechargeerd’ – vond hij wat gechargeerd. Ter illustratie van mijn betoog heb ik de twee voorbeelden van de straatnamen en van het uithangen van de rode vlag op 1 mei genoemd. Ik heb daarbij een kanttekening geplaatst maar dit doet niets af aan het feit dat de heer Kolthoff inderdaad een reeks van zakelijke punten heeft genoemd. In het algemeen kan inderdaad worden geconstateerd dat van rijkswege op tal van manieren de eigen bevoegdheden van de gemeenten worden ingesnoerd.

De geachte afgevaardigde vroeg in dit verband vooral aandacht voor het Ministerie van CRM. Ik zou enige zending bij mijn ambtgenote moeten verrichten en de Minister van Binnenlandse Zaken zou eigenlijk een soort veto-recht moeten hebben om detailvoorschriften van andere departementen tegen te gaan. Mijnheer de

Voorzitter! In het diepst van mijn gedachten denk ik ook wel eens, dat zo'n vetorecht mij goed zou uitkomen. Echter, vóór wij wat dit betreft tot definitieve conclusies kunnen komen, is het goed om door middel van goed overleg en overtuiging deze zaken door te spreken. Dit geschiedt geregeld in het overleg tussen de hierbij het meest betrokken departementen.

Het zou – en nu ben ik bezig in de geest, waarin de heer Kolthoff vanochtend sprak – ook kunnen gelden voor de volksvertegenwoordiging zelve. Aan de overzijde heb ik het meege maakt dat bij de bespreking van mijn begroting de woordvoerders allen spraken in de geest, waarin de heer Kolthoff sprak. Helaas is het vaak zo dat, wanneer er vervolgens rissen van mondelinge vragen worden gesteld en andere begrotingshoofdstukken aan de orde worden gesteld, geestverwanten van die woordvoerders weer van harte een centralistisch beleid staan te verdedigen. Zij zien graag, dat de Regering zich nog centralistischer zou opstellen.

Kortom, ik ben vóór coördinatie tussen de departementen, maar interne coördinatie in de verschillende kamerfracties zou ook buitengewoon dienstig zijn. Ook daar valt enige zending – of, als men vanwege de bloedgroepen wil, ‘missie’ – te bedrijven.

De heer Kolthoff is ook nog eens teruggekomen op de positie van de burgemeester en op zijn stelling dat in de praktijk politiek-gevoelige portefeuilles uit handen van de burgemeester worden gehouden. Ik vind dit op zichzelf een verarming en niet goed voor de kwaliteit van ons binnenlandse bestuur.

Op zich zelf is dit onderwerp zeker niet, zoals de geachte afgevaardigde het enigermate probeert voor te stellen, vastgekoppeld aan de vraag of de burgemeester wel of niet wordt gekozen. Ik heb het zojuist over zending gehad. In de groeperingen waar men zo nadrukkelijk kiest voor de gekozen burgemeester ziet men vaak de neiging de positie van de burgemeester uit te houden. Anderen zijn er ook mee bezig, dus het is niet exclusief. Enig intern beraad, ook in de groep van de geachte afgevaardigde, kan naar mijn overtuiging dienstig zijn.

Ik wil weerspreken dat de burgemeester geen mening zou mogen hebben of uiten of een neutrale figuur zou moeten zijn. Hij moet naar mijn overtuiging echter wel boven de politieke partijen in de gemeenteraad staan. Dat is beter te verwezenlijken bij het instituut van de benoemde burgemeester.

## Wiegel

Naar mijn overtuiging is een zeer belangrijke taak van de burgemeester, rekening te houden met de belangen en meningen van minderheden in de gemeenteraad, zeker waar het gaat om gemeenten waar de colleges van burgemeester en wethouders eenzijdig zijn samengesteld. Ik acht daar voor de burgemeester een specifieke taak aanwezig, die naar mijn opvatting beter kan worden vervuld door een benoemde functionaris dan door een gekozen functionaris. De gekozen functionarissen in dat soort gemeenten zullen zeker functionarissen zijn uit de groep die vanuit een meerderheidspositie praktisch alle wethouderszetels voor zich opeist.

Vanuit mijn overtuiging en ook vanuit de algemene gedachte dat de gemeenteraad en niet het college van burgemeester en wethouders aan het hoofd van de gemeente staat, kan de kwestie zeker niet als onbelangrijk worden getypeerd. Kortom, ik blijf nadrukkelijk en inhoudelijk vasthouden aan mijn stelling dat de burgemeester, evenals de commissaris van de Koningin, een benoemde functionaris zou moeten zijn.

De geachte afgevaardigde vraagt waarom een bepaling in artikel 7.4 is opgenomen ten aanzien van de commissaris van de Koningin in de Grondwet. Het betreft de bepaling van het zijn van rijksorgaan waarover ook de geachte afgevaardigde de heer Kaland sprak. De heer Kaland heeft opgemerkt dat je, als je kijkt naar de bepaling in 7.4, kunt zeggen dat de functie van rijksorgaan is gedeconstitutionaliseerd via de formulering in de nieuwe grondwetsbepaling. Ik ben dat niet volledig met hem eens, want er staat een aparte bepaling over die aangelegenheid in de Grondwet. Dat is een vingerwijzing. Ik wil daaraan nog toevoegen dat ik bepaald van mening ben dat die bepaling, als zij in het kader van dit wetsontwerp ook door deze Kamer zou worden aanvaard, tijdig moet worden ingevuld. Ook ten aanzien hiervan moeten derhalve de wetgevende maatregelen en de wetgeving ter zake tijdig worden aangevat. Ik hecht wel aan het vastgelegd blijven van het karakter van rijksorgaan zijn van de commissaris van de Koningin. Er is hierover een vrij langdurige discussie geweest.

De heer **Kaland** (CDA): Wat is dan het verschil tussen een burgemeester en een commissaris van de Koningin?

Minister **Wiegel**: Het verschil tussen een burgemeester en een commissaris

van de Koningin is dat de commissaris van de Koningin een schakel is tussen de centrale en de lokale overheid en dat is de burgemeester niet; een heel wezenlijk verschil.

Mijnheer de Voorzitter! De geachte afgevaardigde de heer Kolthoff heeft nog gewezen op een onderzoek van de Raad voor de gemeentefinanciën.

Hij heeft gezegd dat het resultaat van dat onderzoek in de loop van volgend jaar te verwachten is. Hij heeft mij vervolgens gevraagd, of de Regering een nader onderzoek naar die aangelegenheid zou kunnen instellen, als die resultaten kenbaar zijn. Ik ben bepaald bereid, op die suggestie van de geachte afgevaardigde in te gaan.

De heer Kaland heeft verder nog gevraagd, of er voor provinciale grenswijzigingen nog andere mogelijkheden zijn dan die van de algemene maatregel van bestuur. Naar mijn opvatting moet toch in elk geval de naast hogere overheid betrokken zijn bij een voorstel tot grenswijziging. Als het gaat om een wijziging van de provinciegrens, dan betekent dat de centrale overheid. Of dat altijd moet geschieden via een algemene maatregel van bestuur, is een andere vraag. Ik zou mij ook kunnen voorstellen dat besluiten van provincies, die in onderling overleg een grenswijziging zijn overeengekomen, op het centrale niveau alleen aan een toezicht zijn onderworpen. Daarover zijn we met elkaar nog niet uitgedacht. Er is bepaald dus nog wel een andere mogelijkheid dan de algemene maatregel van bestuur.

De Regeringscommissaris zal nog nader ingaan op het laten schieten van de 'negatieve lijst', evenals op de opmerkingen over het AROB-beroep, die de heer Kaland maakte.

De geachte afgevaardigde heeft mij ook nog gevraagd om, voordat de wetsvoorstellen in tweede lezing hier wederom zijn aangeland – dan moeten ze inderdaad eerst ook in tweede lezing de overzijde zijn gepasseerd – enig inzicht te geven in de invulling van die tweede lezing, met name waar het gaat om het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Ik wil bepaald bevorderen, dat de Kiesraad het advies omtrent de invulling van deze grondwetsbepaling zo snel mogelijk op tafel brengt. De geachte afgevaardigde heeft zelf al gereleveerd, wat ik in eerste termijn heb gezegd over de verblijfsduur. Ik heb er zelf ook een mening over, maar nu de Kiesraad om advies wordt gevraagd, vind ik het beter, niet mijn adviseurs te adviseren. Wat dat betreft wil ik dus het voortouw aan de Kiesraad laten.

Ik heb ook in meer algemene zin gezegd, dat je een onderscheid kunt maken tussen actief en passief kiesrecht. Op de stelling dat het nuttig zou zijn, vóór de behandeling in tweede lezing over enige nadere gegevens over de mogelijke invulling te beschikken, heeft de heer Letschert gereageerd. Hij vond dat niet zo'n goede aanpak. Misschien kunnen beide heren dat even met elkaar uitpraten, want de hartelijkheid waarmee ik heb betoogd, is alleen maar te danken aan mijn gevoelens, de heer Kaland zo positief mogelijk tegemoet te treden.

De heer **Letschert** (CDA): De heer Kaland en ik vinden elkaar altijd, ook al hebben wij op dit punt niet helemaal dezelfde mening. Mij intrigeert in hevige mate wat de Minister van Binnenlandse Zaken van deze zaak vindt. Ik heb zojuist bij interruptie willen zeggen, dat het bij 7.7 uitdrukkelijk gaat om de principiële vraag of in de gemeente niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht moeten krijgen. Vooral nog ben ik daar vóór, zoals ook duidelijk gebleken is. Ik vraag mij af of bij behandeling en stemming over grondwetsartikelen een soort opportunisme verantwoord is, inhoudend dat een wetsontwerp, dat overigens daarna nog door de Staten-Generaal aanvaard moet worden, in concept op tafel moet liggen. Bovendien, zegt de Minister, nadat de Tweede Kamer, in tweede lezing al een uitspraak heeft gedaan. Ik vind dat geen zuivere volgorde.

Minister **Wiegel**: De heer Letschert bestrijdt het betoog van de heer Kaland.

De heer **Letschert** (CDA): Waar de Minister het mee eens was.

Minister **Wiegel**: Ik kan mij goed indenken, dat bij een eindbeslissing of een grondwetswijziging door diegenen die een beslissing moeten nemen over een grondwetswijziging, aan de Regering wordt gevraagd of zij al in enige mate kan zeggen hoe zij die grondwetswijziging – als zij wordt aanvaard – denkt in te vullen.

De heer **Letschert** (CDA): Zal u dat bij de instructie van de Commissaris van de Koning ook doen?

Minister **Wiegel**: Er is een instructie voor die commissarissen en die is openbaar. Die kan op bepaalde punten redactioneel worden aangepast. Ik heb echter helemaal niet de neiging, de inhoud van die instructie op hoofdpunten te veranderen.

De heer **Letschert** (CDA): Dat kan gewijzigd worden bij wet.

## Wiegel

Minister **Wiegel**: Dat zal geschieden, als deze grondwetswijziging, die de Tweede Kamer heeft gepasseerd, ook in het Staatsblad komt. Op dit moment is het iets anders.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kan mij de desbetreffende vraag van de geachte afgevaardigde de heer Kaland heel wel indenken. De heer Letschert heeft gezegd, dat het om de principiële vraag gaat, of men wel of niet bereid is, die opening in de Grondwet te bieden. Die principiële vraag is door de Regering beantwoord met het indienen van het voorstel dat thans ter discussie staat. De Regering wenst die opening te bieden. Zij heeft daarvoor ook haar argumenten gegeven. Zij heeft dus haar conclusies getrokken. Over de modaliteiten wordt een nadere beslissing genomen, niet alleen op verzoek van de heer Kaland.

Tijdens de discussie aan de overzijde heeft men ook gevraagd: zoudt gij, ook in verband met bepaalde verwachtingen die worden gewekt, niet uw adviseurs willen vragen, toch vrij spoedig met de invulling van de wetgeving te beginnen? Daarop heb ik positief geantwoord. Ik denk dus dat de Regering zowel correct als voortvarend is opgetreden. Dit zijn toch stellingen, die de geachte afgevaardigde de heer Letschert moeten aanspreken.

De heer Feij heeft mij nog één vraag gesteld. Tussen de regeringscommissaris en hem vond daarover een spitsvondige gedachtenwisseling plaats. Ik ben gaarne bereid, beide spitsvondigheden aan mijn collega van Justitie voor te leggen. Hem kennend, zal hij daaraan de zijne toevoegen.

Aan het eind van zijn interventie heeft de heer Wiebenga een motie ingediend. Wetsontwerp 13992 beoogt een opening te bieden door in plaats van 'provincies of gemeenten' 'openbare lichamen' te stellen. De desbetreffende staatscommissie vond het nuttig, met het oog op de eventuele ontwikkelingen van de bestuurlijke organisatie, die mogelijkheid grondwettelijk open te stellen, ook al zou daaraan bij de bestaande reorganisatieplannen niet direct behoefte bestaan. De Regering heeft in het voetspoor van de staatscommissie zo'n voorstel ingediend. In de Tweede Kamer is daarover destijds gezegd: wij betwijfelen of het zin heeft, de wetgever deze ingrijpende mogelijkheid te bieden en in het huidige stadium van de discussie over de bestuurlijke hervorming, nu het overleg daarover tussen Regering en Staten-Generaal nog niet is afgerond, willen wij dat wetsontwerp

niet nader in behandeling nemen. De geachte afgevaardigde de heer Wiebenga weet, dat dit overleg ook nu nog niet is afgerond. Het voorlopig verslag over het belangrijkste wetsontwerp is officieel nog niet verschenen; de memorie van antwoord zal na het verschijnen van het voorlopig verslag moeten worden geschreven. Vervolgens zal daaruit wel of niet een plenair debat voortvloeien.

Nu vragen een aantal leden van deze Kamer wetsontwerp 13992 in te trekken. Die vraag is op dit ogenblik natuurlijk politiek zeer relevant, maar, gezien de positie van deze Kamer, toch ook enigszins voorbarig. De discussie over belangrijke en onbelangrijke wetswijzigingen vindt namelijk eerst plaats tussen Regering en Tweede Kamer. Op een gegeven ogenblik zullen Regering en Tweede Kamer zich dus ook moeten beraden over de vraag, of zij de behandeling van wetsontwerp 13992 moeten voortzetten.

Misschien zegt de Tweede Kamer 'nee', misschien zegt de Regering 'ja'. Als de Regering dan de behandeling voortzet, dan zal de Tweede Kamer wellicht dit wetsvoorstel verwerpen. Dan komt het hier niet meer aan de orde. Misschien wenst de Tweede Kamer ook wel verder te gaan met de behandeling van het wetsontwerp, wel of niet aangepast. Mocht de Tweede Kamer dan met dit wetsvoorstel, al of niet veranderd, akkoord gaan, dan wordt het hier behandeld. Dan is het ter beslissing van deze Kamer, op dat moment, of men wel of niet dat wetsvoorstel, al of niet veranderd, wenst te aanvaarden. Ik heb de indruk dat deze Kamer, die vaak wordt genoemd de Kamer van reflectie, de Kamer van heroverweging, niet op het meest juiste moment met dit voorstel komt. Op zich zelf is het natuurlijk toe te juichen dat men overal als de kippen bij is.

De heer **Letschert** (CDA): De Minister verpakt op zijn bekende charmante wijze een zacht verwijt aan deze Kamer dat wij te voorbarig zouden zijn. Hij deed het zojuist anders toen hij sprak over de Regering, die correct en voortvarend zou zijn. Hij vindt het dan van deze Kamer niet helemaal juist. De indieners van de motie hebben zich dat gerealiseerd. Echter, mede de heer Wiebenga heeft erop geattendeerd dat wij vandaag uitvoerig over gemeenten en provincies kunnen spreken en over alle implicaties, terwijl tegelijkertijd nog altijd een grondwetswijziging boven ons hoofd hangt, die het nutteloos maakt. Wij vinden het niet ontijdig om het nu aan de orde te stellen.

Minister **Wiegel**: Dat is natuurlijk het goede recht van de geachte afgevaardigde en de anderen die deze motie hebben ingediend. Ik heb toch een iets andere opinie.



De heer **Simons**, regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening: Mijnheer de Voorzitter! De vraag van de wederzijdse spitsvondigheden is opgelost. Daarover behoeft ik niet meer te spreken. De heer Kolthoff heeft nog een vraag gesteld over de financiën. Hij vroeg in hoeverre de gemeenten de mogelijkheid van beroep hadden. Ik verwijs hem dan toch naar de vrij uitvoerige uiteenzetting daarover in de memorie van antwoord. Ik ben bang dat dit hem wel niet zal voldoen. Hij heeft deze ongetwijfeld gelezen. Hij kan dus lezen dat voorlopig weloverwogen is afgezien van een beroep. Ik acht het niet uitgesloten dat in een later stadium, bij een eventuele herziening van de Financiële Verhoudingswet, erop zal worden aangedrongen om op dit punt een beroep mogelijk te maken. Men moet daarmee echter voorzichtig zijn. Ik denk nu niet alleen aan het lot van de Raad van State die al zo zwaar belast is. Men moet ervoor oppassen te veel procedures op elkaar te stapelen. Er zijn toch ook nog wel politieke en bestuurlijke mogelijkheden om op eventuele misstanden te wijzen. Ik kan mij echter voorstellen dat deze gedachte bij de geachte afgevaardigde opkomt. Misschien kan dit buiten het verband van deze grondwetsherziening, die zich hiertoe eigenlijk niet leent, nog wel eens besproken worden.

De heer Kaland heeft gesproken over een inruiling als het ware van de negatieve lijst, die er op dit ogenblik nog niet is, tegen een bepaling omtrent privaatrechtelijke handelingen. De opvatting bestaat op het ogenblik dat dit voorstel tot een negatieve lijst in overeenstemming is met de bestaande bepalingen in de Grondwet omtrent de autonomie en het medebewind. De voorgestelde bepaling in wetsontwerp 13990 wijkt er beslist niet zover vanaf dat men daarbij een negatieve lijst ongrondwettig zou moeten achten, dus daargelaten de opportuniteit ervan.

Het zou naar mijn mening onjuist zijn de gedachte van de negatieve lijst te koppelen aan de kwestie van het optreden tegen gemeenten, die gebruik maken van privaatrechtelijke mogelijkheden.

Naar mijn mening is het juist dat bij het toezicht op de privaatrechtelijke

## Simons

handelingen ook aandacht wordt gegeven aan alle implicaties die deze handelingen min of meer in bestuurlijk opzicht kunnen hebben. Dat gebeurt ook wel. Daaraan wordt ook wel eens uiting gegeven door in sommige gevallen toch privaatrechtelijk in de bepalingen speciale toezichtselementen op te nemen die niet dan rechtstreeks uit de wet voortvloeien. Ik laat in het midden of dit dan weer in de smaak valt bij hen die terecht zeer bezorgd zijn voor het aantasten van de autonomie van de gemeenten. Het is in ieder geval een andere zaak dan de negatieve lijst, want op haar eigen merites zal moeten worden beoordeeld om te zien of er reden is, het gebruik maken van de privaatrechtelijke bevoegdheden door de gemeenten in te perken via het recht van toezicht of zelfs via publiekrechtelijke regelingen.

Ten slotte kom ik tot een opmerking die is gemaakt door de heer Wiebenga. Hij was bereid, te zwichten voor mijn door ouderdom geschraagde autoriteit. Ik ben bereid, die direct weer terug te geven door te zeggen dat ik het meeste respect heb voor het vernuft dat stoelt op een jeugdig verstand en een jonge ervaring.

In mijn betoeg ben ik onvoldoende ingegaan op de vraag of er bij een wijziging van het statuut inderdaad sprake is van een strijdigheid met het dan tot stand gekomen artikel 7.6. Ik heb in mijn betoeg wat te veel aandacht gegeven aan artikel 7.7. In antwoord op de opmerkingen van de heer Wiebenga kan ik het volgende zeggen. Bij de gedachten die er al zijn en bij de gedachtenwisseling die reeds gevoerd is met de Nederlandse Antillen over een wijziging van het statuut, wordt natuurlijk niet overwogen om in artikel 46 van het statuut te bepalen dat voor de gemeenten in Nederland zal worden opengesteld de mogelijkheid van verkiezing door ingezetenen. Zelfs wanneer die mogelijkheid ruimer wordt gegeven voor niet-Nederlanders, dan zal toch slechts uitsluitend een mogelijkheid worden geopend.

Zolang artikel 7.7 niet van kracht is, wordt van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Artikel 7.6 is natuurlijk niet in strijd met het huidige artikel 46 van het statuut, maar is volkomen in overeenstemming met die bepaling. 'De vertegenwoordigende lichamen worden gekozen door de ingezetenen van het betrokken land, tevens Nederlanders.' Dat er in die bepaling van artikel 46 dan nog een formule wordt ingelast dat het aan Grondwet respectievelijk wet van de betrokken landen is toegeestaan, om het ook open te stellen voor anderen, doet daaraan geen afbreuk.

Op dit punt heb ik naar ik hoop de laatste twijfel bij de heer Wiebenga weggenomen.

De heer **Wiebenga** (VVD): Inderdaad. Dat komt doordat de regeringscommissaris nu min of meer de tekst omtrent van de wijziging van het statuut die hij in het hoofd heeft. Die tekst ken ik niet, want die staat niet op schrift.

De heer **Simons**: Dat ben ik met de heer Wiebenga eens.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **Voorzitter**: De stemmingen over de vandaag behandelde wetsontwerpen en over de ingediende motie zullen worden gehouden in de vergadering van 6 mei a.s.

Sluiting 18.04 uur.

### Lijst van ingekomen stukken met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1°. de volgende regeringsmissives:  
een, van de Minister van Financiën, ten geleide van 29 exemplaren van het Grootboekverslag 1979;  
een, van de Minister van Economische Zaken, ten geleide van zijn brief aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer betreffende periodieke informatie over bedrijven waarin de Staat deelneemt.

De Voorzitter stelt voor deze missives voor kennisgeving aan te nemen.

De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden;

2°. de volgende missives van de minister van buitenlandse zaken:  
een, ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 60 en onder verwijzing naar het derde lid van artikel 61 van de Grondwet, en ten geleide van de Engelse tekst en de vertaling in het Nederlands van de op 19 juli 1979 te Islamabad tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Islamitische Republiek Pakistan inzake samenwerking bij grondwateronderzoek in de Noordwestelijke Grensprovincie van Pakistan, en een op 4 en 14 november 1979 te Islamabad tot stand gekomen briefwisseling houdende een Overeenkomst ter verlenging van deze Overeenkomst (Trb. 1979, 135 en 1980, 22), alsmede een toelichtende nota bij deze Overeenkomsten;  
een, ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 60 en onder verwijzing naar het derde lid van artikel 61 van de Grondwet, en ten geleide van de Nederlandse en de Spaanse tekst van de op 21 november 1979 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Luchtvervoersovereenkomst tus-

sen de Regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden en van de Republiek ten Oosten van de Uruguay, met Bijlagen (Trb. 1980, 15), alsmede een toelichtende nota bij deze Overeenkomst.

Deze missives zijn inmiddels gedrukt en aan de leden toegezonden.

De tractatenbladen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden;

3°. de volgende missives:

zeven, van de Directeur van het Kabinet der Koningin, houdende mededeling van de goedkeuring door H.M. de Koningin van een aantal ontwerpen van wet, aangenomen door de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 12 februari en 4 en 18 maart 1980;

een, van het Havenschap Delfzijl, ten geleide van de notulen van de vergadering van de raad van bestuur d.d. 13 maart 1980;

een, van de secretaris van de Raad van Bestuur van de ABN-Bank te 's-Gravenhage, ten geleide van het jaarverslag 1979 van de bank.

De Voorzitter stelt vóór deze missives voor kennisgeving aan te nemen;

De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden;

4°. de volgende lijst van besluiten:

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten, de openbare behandeling te doen plaatsvinden op 17 juni 1980 van het wetsontwerp: Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting in verband met oneigenlijk gebruik (reparatiewetgeving) (15 516);

5°. de volgende geschriften:

een, van G. M. J. E. Parren te Heerlen, betreffende een sollicitatie naar de functie van kantonrechter-plaatsvervanger te Heerlen.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Justitie;

een, van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam, betreffende de vestigingsplaats van de Postbank.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat;

een, van F. J. Venus te Silvolde, betreffende invordering van belasting en een uitkering.

Dit geschrift zal worden gesteld in handen van de Commissie voor de Verzoekschriften.