

Zitting 1978–1979

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

### Nr. 9 herdruk<sup>2</sup>

De vorige stukken zijn gedrukt in de zittingen 1975-1976, 1976-1977 en 1977-1978

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 22 december 1978

#### Algemeen

##### *Inleiding*

Het verheugt ons dat de Tweede Kamer door de inzending van eindverslagen de parlementaire behandeling van de wetsontwerpen tot herziening van de grondwetsbepalingen inzake de lagere openbare lichamen weer op gang heeft gebracht. Wij hebben de zes onder verantwoordelijkheid van onze voorgangers ingediende ontwerpen<sup>1</sup>, mede in het licht van de in de eindverslagen gemaakte opmerkingen, nader bestudeerd. De uitkomst daarvan is dat wij de verdere verdediging van de wetsontwerpen, met één uitzondering, gaarne op ons zullen nemen, zij het dat wij op een enkel punt een wijziging menen te moeten aanbrengen.

De uitzondering betreft wetsontwerp 13 992 betreffende opnemings in de Grondwet van een bepaling inzake andere territoriale lichamen in plaats van provincies of gemeenten. In het voorlopig verslag werd van vele zijden een vraagteken gezet bij het standpunt van de regering dat de wetgever de mogelijkheid moet hebben provincies of gemeenten door andere bestuursvormen te vervangen. Dit te meer waar aan deze mogelijkheid voor de beoogde bestuurlijke reorganisatie geen behoefte bestaat. In het eindverslag bleek bij de fracties die daaraan een bijdrage hadden geleverd de twijfel over de wenselijkheid van het voorstel niet te zijn weggenomen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. verbonden daaraan de suggestie de behandeling van het wetsontwerp uit te stellen, totdat meer zicht op het al dan niet slagen van de reorganisatie van het binnenlands bestuur zal zijn verkregen. Wij zouden deze suggestie willen volgen. Ook bij de zienswijze die het huidige kabinet ten aanzien van de bestuurlijke reorganisatie heeft is een wijziging van de Grondwet als in het herzieningsvoorstel neergelegd daarvoor niet nodig. Of het wenselijk is de wetgever de ingrijpende bevoegdheid te verlenen die in het voorgestelde artikel is voorzien, kan beter beoordeeld worden, wanneer zich in het overleg tussen regering en Staten-Generaal heeft afgetekend hoe de bestuurlijke reorganisatie vorm zal krijgen. Met betrekking tot wetsontwerp 13 992 wordt derhalve thans nog geen nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Kamer aangeboden.

<sup>1</sup> De nrs. 13 990 t/m 13 995.

<sup>2</sup> Herdruk i.v.m. verbetering van een aantal drukfouten.

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

Wegens het onderlinge verband beantwoorden wij de onder deze opschriften gemaakte opmerkingen gezamenlijk. De leden behorend tot de fractie van de P.v.d.A. toonden zich onbevredigd over hetgeen in de memorie van antwoord is opgemerkt naar aanleiding van hun verzoek om een nadere omschrijving van de wezenskenmerken van provincies en gemeenten in de Grondwet en in de memorie van toelichting. Wij hebben ons hierop bezonnen, mede in het licht van de kritiek die de leden van de C.D.A.-fractie ook na kennisneming van de memorie van antwoord nog bleken te hebben op de gekozen redactie van het eerste lid van artikel 7.2. Deze leden vroegen zich af hoe de rechter bij achterwege laten in de bevoegdheidsomschrijving van provincies en gemeenten van de begrippen «huishouding» en «in het belang» van provincies en gemeenten zou moeten interpreteren of een verordening de bevoegdheidsgrenzen naar boven of naar beneden overschrijdt. Het gaat hier dus om twee met elkaar samenhangende vragen, die echter wel van elkaar moeten worden onderscheiden: wat zijn de wezenskenmerken van provincies en gemeenten en hoe leggen wij die kenmerken vast in een beknopte Grondwet die normatieve regels beoogt te bevatten.

De wezenskenmerken van provincies en gemeenten in het Nederlandse stelsel van territoriale decentralisatie zien wij aldus. Provincies en gemeenten zijn openbare lichamen van algemeen bestuur voor een bepaald gedeelte van het land. De voornaamste bevoegdheden ten aanzien van de te verrichten taken berusten bij een rechtstreeks door de burgers gekozen vertegenwoordigend orgaan. Tot de organen van deze lichamen behoren tevens een college van dagelijks bestuur en een van rijkswege benoemde functionaris. Voor het voor deze lichamen gevoerde bestuur zijn zij verantwoordig schuldig aan het vertegenwoordigend orgaan. Wat hun taak betreft is voor provincies en gemeenten wezenlijk dat zij in beginsel een algemene, niet tot bepaalde onderwerpen beperkte, bevoegdheid hebben om de behartiging ter hand te nemen van openbare belangen die hun territorium en de bevolking daarvan raken.

Om een samenhangend openbaar bestuur in het land te verzekeren is er een rangorde die bij het functioneren van lichamen van algemeen bestuur op drie niveaus noodzakelijkerwijs in acht moet worden genomen. Provincies en gemeenten moeten van rijkswege vastgestelde regelingen bij hun taakvervulling in acht nemen. Gemeenten dienen bovendien rekening te houden met hetgeen op provinciaal niveau is geregeld. De centrale overheid heeft dus de mogelijkheid de omvang van het werkkterrein van provincies en gemeenten te beïnvloeden door een onderwerp zelf uitputtend of gedeeltelijk te regelen of ook door de provincie of de gemeente de bemoeienis met een bepaald onderwerp te ontzeggen.

Wezenlijk voor de positie van provincies en gemeenten is verder een zodanig wettelijk financieel statuut dat gewaarborgd wordt dat de vrijheid tot het voeren van algemeen bestuur in verhouding tot de financiële mogelijkheden van het openbaar bestuur als totaliteit op redelijke wijze kan worden uitgeoefend.

Daarnaast is ook als wezenskenmerk van ons stelsel van territoriale decentralisatie te beschouwen dat steeds zorgvuldig wordt overwogen welke taken centraal en welke gedecentraliseerd moeten worden verricht en dat, wanneer de centrale overheid regelend optreedt, waar mogelijk provincies en gemeenten worden ingeschakeld voor nadere regeling en uitvoering.

Is hiermee in grote trekken aangegeven wat wij als de wezenskenmerken van ons stelsel van territoriale decentralisatie beschouwen, vervolgens is dan de vraag aan de orde in hoeverre dit zich in enkele grondwetsbepalingen laat vastleggen. Wat de inrichting van provincies en gemeenten en de samenstelling van hun besturen betreft, geeft dit de minste moeilijkheden.

In de voorgestelde artikelen 7.1 en 7.3 en volgende is hiertoe een aantal bepalingen neergelegd, welke naar onze mening op doeltreffende en voldoende wijze het bestaan en de zelfstandigheid in organisatorische zin van provincies en gemeenten en het democratisch functioneren van deze lichamen waarborgen. Veel moeilijker is het echter om in een of meer grondwetsbepalingen het wezen van de werkzaamheid van provincies en gemeenten in een normatieve formulering te vatten. De ruime bevoegdheid die in ons stelsel aan de besturen van provincies en gemeenten toekomt noodzaakt ertoe voor de grondwettelijke omschrijving van die bevoegdheid een ruime formulering te kiezen. Echter dient tevens te worden vermeden dat die bevoegdheid in te absolute en onbepaalde zin wordt geformuleerd, waardoor te kort zou worden gedaan aan de met het oog op een samenhangend openbaar bestuur noodzakelijke onderlinge rangschikking van de drie bestuursniveaus.

In het ingediende ontwerp is voorgesteld van de taak van de provincies en gemeenten als zelfstandige lichamen van algemeen bestuur de volgende aanduiding te geven: «Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan hun besturen overgelaten» (art. 7.2, eerste lid). In deze omschrijving komen niet meer voor de thans in de Grondwet gebezigde begrippen «huishouding» van de provincie c.q. gemeenten en provinciaal «belang» c.q. «belang» der gemeente. De leden van de C.D.A.-fractie hadden blijkens het eindverslag met de weglating van deze begrippen moeite. Hun bezwaar was dat er voor de gemeentelijke verordenende bevoegdheid enkele begrenzingszinnen gelden die in de gekozen formulering niet tot uitdrukking komen, hetgeen met name bij de toetsing van verordeningen door de rechter moeilijkheden zou opleveren.

In de eerste plaats wezen zij op de – door de staatscommissie uitdrukkelijk in haar voorstel vermelde – territoriale begrenzing van de provinciale c.q. gemeentelijke bevoegdheid. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord is uiteengezet welke bezwaren er aan de overneming van dit voorstel van de staatscommissie verbonden waren. Wij onderschrijven die uiteenzettingen. Wanneer bepaald zou worden dat provincies en gemeenten alleen bevoegd zijn tot regeling en bestuur «met betrekking tot haar gebied» dan wordt daarmee een begrenzing aangelegd die op het eerste gezicht wel aannemelijk is, maar die toch niet in alle gevallen stand kan houden en daarom als juridische beperking in een grondwetsartikel niet bruikbaar is. In de memorie van antwoord zijn voorbeelden genoemd die dit aantonen. Daarbij noemden onze ambtsvoorgangers ook het voorbeeld van de extraterritoriaal werkende exploitatieverordening. Met de hier aan het woord zijnde leden kunnen wij instemmen dat dit niet het sterkste voorbeeld is. Voldoende overtuigend achten wij overigens reeds het eveneens genoemde voorbeeld van het verlenen van een financiële bijdrage door een gemeentebestuur aan een gemeente in binnen- of buitenland bij een natuurramp. Over de geoorlooftheid van dergelijke uitgaven heeft de Kroon zich meerdere malen uitgesproken, waarbij verschillende standpunten werden ingenomen. Zo werd in 1955 een gemeentelijke uitgave voor hulpverlening bij watersnood in Oostenrijk goedgekeurd (KB van 15 juli 1955, ARB 829), waarbij de Kroon onder meer overwoog dat met deze uitgave een gemeentelijk belang kon worden gediend. Bij KB van 6 februari 1973, ARB 270, werd daarentegen een gemeentelijke uitgave voor hulpverlening aan Bangladesh vernietigd, omdat volgens de Kroon deze uitgave niet direct of indirect strekte tot behartiging van enig gemeentelijk belang. In dit geval is evenwel het gegeven dat het hier een gemeentelijke activiteit buiten het eigen grondgebied betrof, niet als zodanig als een motief gebruikt om het besluit te vernietigen. Natuurlijk neemt dit niet weg dat er bij alle activiteiten van het provinciale en gemeentelijke bestuur enigerlei relatie moet bestaan met de ingezetenen van de provincie of de gemeente. Wij menen dat dit ook in de formulering van de bepaling tot uitdrukking gebracht kan worden. In het navolgende komen wij hierop terug.

In de tweede plaats noemden de leden van de C.D.A.-fractie de begrenzing van de bevoegdheid tot regeling en bestuur door hetgeen bepaald is in hogere regelingen. Deze leden legden hier een relatie met de woorden «wordt overgelaten» in artikel 7.2, eerste lid. Wij zien in deze woorden in de eerste plaats een erkenning door de grondwetgever van de eigen, zelfstandige bevoegdheid van de besturen van provincies en gemeenten tot regeling en bestuur. Dat de besturen van provincies en gemeenten hogere regelingen in acht hebben te nemen, wordt in de bestaande Grondwet en ook in het ingediende wetsontwerp veel meer als vanzelfsprekend aangenomen dan dat het rechtstreeks uit de bepalingen kan worden afgeleid. Wij achten het juist deze beperking meer expliciet in artikel 7.2 naar voren te laten komen. Deze beperking is immers tegelijk de meest wezenlijke en de meest ingrijpende begrenzing van de in beginsel onbeperkte bevoegdheid van het provinciaal en gemeentelijk bestuur tot regeling en bestuur.

De derde begrenzing die in het eindverslag werd genoemd is de begrenzing «naar beneden», naar de kant van de particuliere sfeer van de burger. Hier zagen de aan het woord zijnde leden een belangrijke functie voor de begrippen «huishouding» en «in het belang van» provincie c.q. gemeente. Wij erkennen dat in de jurisprudentie van de rechter en van de Kroon menigmaal met een beroep op deze begrippen verordeningen en besluiten waartegen grote bezwaren bestonden terecht ter zijde zijn gesteld. Dat neemt echter niet weg dat aan deze begrippen ook belangrijke bezwaren verbonden zijn. De begrippen «huishouding» en «belang» van provincie of gemeente zijn immers zo diffuus dat de hantering daarvan als concrete toetsingscriteria in de praktijk het karakter kan krijgen van een beleidstoetsing gehuld in het gewaad van een juridische toetsing die zelfs een toetsing aan de Grondwet zou kunnen zijn. Dit heeft de staatscommissie in haar tekstvoorstel willen vermijden en in zoverre achten wij het voorgestelde artikel 7.2, eerste lid, waarin de staatscommissie op dit punt wordt gevolgd, juist. Wij hebben ons echter, mede in het licht van de beschouwingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie en de C. D. A.-fractie in het voorlopig verslag en het eindverslag, nader afgevraagd of op deze wijze toch niet enigszins het kind (een zo duidelijk mogelijke aanduiding van de provinciale en gemeentelijke bevoegdheid) met het badwater (het onjuist hanteren van de begrippen «huishouding» en «belang») wordt weggeworpen. Wij hebben daarom gezocht naar een aanvulling van de voorgestelde formulering waardoor aan de geroepen bezwaren zou worden tegemoetgekomen. Ons voorstel is om het eerste lid van artikel 7.2 als volgt te laten luiden: «Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake openbare belangen aan hun besturen overgelaten. Zij nemen daarbij in acht hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien».

De formulering van de eerste volzin heeft drieërlei functie. In de eerste plaats wordt door te spreken van het overlaten aan de besturen van regeling en bestuur inzake openbare belangen, een duidelijker aanknopingspunt gegeven voor de gedachte dat in ons staatsrechtelijk bestel bij de behartiging van de overheidstaak aan provincies en gemeenten een belangrijke plaats toekomt. Op deze wijze wordt als staatsrechtelijk beginsel in de Grondwet verankerd dat provincies en gemeenten een algemene bevoegdheid hebben tot behartiging van openbare belangen. Hieraan werd met name door de leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie behoefte gevoeld.

In de tweede plaats ligt in de woorden «inzake openbare belangen» ook een indicatie besloten, dat de besturen van provincies en gemeenten zich hebben te onthouden van ongerechtvaardigde inbreuken op de particuliere sfeer van de burgers, het aspect dat de leden van de C. D. A.-fractie naar voren brachten. Daarop zullen allereerst die besturen moeten letten, terwijl dit ook een criterium oplevert voor het in het algemeen repressieve toezicht van de centrale overheid. Ook de rechter kan hieraan een toetsingscriterium ontleenen, lettende op de uitwerking van de bepaling in Provinciewet en gemeentewet. Zoals bekend, is thans in dit opzicht de jurisprudentie ten aanzien van provinciale en gemeentelijke verordeningen niet geheel gelijk, zulks op

grond van het verschil in tekst tussen de desbetreffende wetsbepalingen (artikel 90 Provinciewet – vroeger artikel 140 provinciale wet – en artikel 168 gemeentewet). Daarnaast heeft de rechter tot taak de verordeningen aan andere formeel-wettelijke bepalingen te toetsen, waarbij vooral die aan de grondwettelijke bepalingen inzake grondrechten van veel betekenis is.

In de derde plaats geven de woorden «inzake openbare belangen» in samenhang met de aanhef van de bepaling ook de afgrenzing die door de staatscommissie beoogd werd met de woorden «met betrekking tot haar gebied», maar met vermijding van de bezwaren die aan deze laatste, zuiver territoriaal gerichte formule zijn verbonden. In de formulering ligt besloten dat er sprake moet zijn van belangen die voor behartiging door de betreffende provincie of gemeente vatbaar zijn. De beoordeling of dit het geval is komt echter binnen de grenzen van hogere regelingen in belangrijke mate aan de provincies en de gemeenten zelf toe. Zo provincies of gemeenten op dit punt echter hun bevoegdheid zouden overschrijden, dan zal de Kroon het middel van vernietiging wegens strijd met het algemeen belang kunnen hanteren.

De tweede volzin van de voorgestelde formulering geeft de rangorde aan die in acht moet worden genomen tussen regelingen op centraal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Wij menen dat op deze wijze enerzijds ten volle rekening wordt gehouden met datgene wat de staatscommissie beoogde en in de memorie van toelichting werd omschreven als: het doen verdwijnen uit de Grondwet van formuleringen die nog doen denken aan de onjuiste driekringenleer en in plaats daarvan het accentueren van de zienswijze dat vele overheidstaken een samenhangend geheel vormen, waarin verschillende bestuurslagen in onderling samenspel hun aandeel hebben. En anderzijds wordt behouden dat in de Grondwet zowel een korte karakteristiek met normatieve betekenis wordt gegeven van de provinciale en gemeentelijke werkzaamheid, waarin tegelijk een zekere waarborg tegen onwenselijke inperkingen van de vrijheid van provincies en gemeenten als een waarborg tegen een onjuist gebruik van die vrijheid kan worden gezien.

In de formulering van de tweede volzin is aansluiting gezocht bij artikel 7.2, tweede lid. De woorden «bij of krachtens de wet» impliceren dat de verplichting van gemeentebesturen om in hun autonome taakvervulling in acht te nemen hetgeen bij provinciale verordening reeds is voorzien, niet uit de Grondwet zelf voortvloeit, maar een grondslag in de wet dient te vinden. Men zie in dit verband de artikelen 193 en 194 gemeentewet.

Wij zijn hiermee ingegaan op datgene wat van de zijde van de fractie van de P.v.d.A. onder «De betekenis van territoriale decentralisatie» en door de leden van de C.D.A.-fractie met betrekking tot artikel 7.2, eerste lid, naar voren is gebracht. Rest ons, wat dit onderwerp betreft, nog de vraag van de leden van de PPR-fractie of na het van kracht worden van het ontwerp een actief gemeentelijk beleid ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking mogelijk is.

Wij wijzen de leden van deze fractie er op dat hun opmerking in het voorlopig verslag in de memorie van antwoord wél aandacht heeft gekregen, namelijk op het midden van blz. 12 waar in algemene zin gewezen wordt op de bezwaren van de handhaving van het begrip «huishouding» in de Grondwet. Deze leden bleken nu meer specifiek een uitspraak van de regering te willen hebben over de mogelijkheid van gemeentelijke activiteiten ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking. Door de vorige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken is op dit punt een naar ons gevoelen evenwichtige standpuntbepaling neergelegd in de memorie van toelichting op de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1976 (zitting 1975–1976, 13 600, hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 17). Wij zijn van mening dat dit standpunt, waarvan aangenomen kan worden dat het door de Tweede Kamer wordt gedeeld, ook na grondwetswijziging overeenkomstig dit ontwerp onveranderd kan worden gehandhaafd.

De fundamentele discussie met de Staten-Generaal over de reorganisatie van het binnenlands bestuur moet nog plaatsvinden. Hoe de uitkomst daarvan zal zijn, is nog niet met zekerheid te zeggen. Wij hebben echter het vertrouwen dat het mogelijk zal zijn op basis van de nadere voorstellen van de regering ter zake tot beslissingen te komen. Naar het ons voorkomt, hebben onze voorgangers dit ook tot uitdrukking willen brengen in het gedeelte van de memorie van antwoord, waarbij de leden van de C.D.A.-fractie een kritische aantekening plaatsten. Deze leden vroegen ook wat in de memorie van antwoord bedoeld werd met «al wat tot dusver binnen en buiten het parlement over dit onderwerp is gezegd», en in het bijzonder welke buiten het parlement gedane uitspraken de regering maatgevend oordeelde voor de conclusie dat in beide Kamers der Staten-Generaal een meerderheid gevonden kan worden voor een herstructurering van het binnenlands bestuur. Onze voorgangers hebben dit niet gespecificeerd. Het lijkt ons echter aannemelijk dat zij in het bijzonder gedacht hebben aan de bijdragen aan de meningsvorming over dit onderwerp van de zijde van de politieke partijen en met die partijen verwante instellingen die de laatste jaren zijn verschenen.

Hoe dit echter ook zij, voor de beoordeling van het onderhavige wetsontwerp lijkt ons dit niet van rechtstreeks belang. Het wetsontwerp is immers zeer wel verenigbaar met de voorstellen voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur, ook in de vorm die wij daaraan beogen te geven, maar het is niet op die voorstellen geënt in die zin dat het daarmee zou staan of vallen. Het wetsontwerp biedt een constitutioneel kader, zowel voor de huidige als voor de toekomstige bestuurlijke organisatie. De behandeling van het ontwerp kan dan ook zonder bezwaar plaatsvinden, voordat over de reorganisatievoorstellen wordt beslist.

Dit was ook het standpunt van onze ambtsvoorgangers. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af hoe dit te rijmen is met de verbinding die in de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 995 gelegd wordt tussen het mogelijk maken van bij de wet opgelegde interprovinciale samenwerking en de vorming van waterkringen in het kader van de herstructurering van het binnenlands bestuur. Wij menen dat van een tegenstrijdigheid niet kan worden gesproken. Geen van de in wetsontwerp 13 990 gedane voorstellen is als een element van de reorganisatie van het binnenlands bestuur te beschouwen. Van een indirect verband is wel sprake – daarin hebben de aan het woord zijnde leden gelijk – tussen het genoemde onderdeel van wetsontwerp 13 995 en de reorganisatie. Niettemin kon in de memorie van antwoord met recht worden gesteld dat de reorganisatie als zodanig geen andere basis behoeft dan de huidige Grondwet reeds biedt. Daarmee is niet meer en niet minder gezegd dan dat de ingediende wetsontwerpen 14 322 en 14 323, waarin de reorganisatievoorstellen zijn vervat, ook onder de huidige Grondwet gerealiseerd kunnen worden. Met het voorontwerp voor een wet op de waterkringen zou dat inderdaad niet mogelijk zijn, maar de vorming van waterkringen is dan ook eerder als een met de reorganisatie samenhangende voorziening dan als een element van de reorganisatie in eigenlijke zin te beschouwen.

#### *De regeling van de delegatie*

De leden van de C.D.A.-fractie hebben een aantal opmerkingen gemaakt over de terminologische systematiek ten aanzien van de bevoegdheid van de wetgever tot *delegatie*. Wij menen hun betoog in de volgende punten te kunnen samenvatten:

1. Indien de wetgever wetgeving overdraagt aan organen van lagere openbare lichamen, mag men deze overdracht niet met «delegatie» aanduiden.
2. De betekenis die de Regering toekent aan de termen «de wet bepaalt» enz. en «de wet regelt» enz. wijkt af van de tot nu toe geldende staatsrechtelijke leer en doet het traditionele onderscheid tussen regeling en concrete

maatregelen of anders gezegd tussen delegatie en uitvoering ten eerste vervagen. Hierdoor valt te vrezen, dat de grondwettelijke opdracht aan de formele wetgever geen waarborg meer inhoudt voor een verbod van delegatie. Verder wordt het risico gecreëerd dat door de wetgever niet gewenste subdelegatie plaatsvindt.

3. De autonome bevoegdheid van lagere overheden wordt volgens de regering door de term «de wet regelt» niet uitgesloten. Kan de regering meer voorbeelden ter zake noemen dan artikel 209 Grondwet? Is het verder aanvaardbaar, dat de rechter wordt belast met de beoordeling van de vraag of de gemeenten in een bepaald geval de bevoegdheid hebben autonoom regels te stellen omtrent een onderwerp, dat door de Grondwet aan de wetgever ter regeling is opgedragen?

4. Hoe beoordeelt de regering het oordeel van prof. mr. Duynstee, dat het voorgestelde terminologische stelsel voor de delegatiemogelijkheden van de wetgever een onafzienbare reeks varianten opent, welke staatsrechtelijk telkens onoverzienbare situaties kunnen scheppen?

De opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie betreffen twee te onderscheiden aspecten van de voorgestelde terminologische systematiek. In de eerste plaats noemen wij de staatsrechtelijke betekenis van de voorgestelde termen als «de wet bepaalt» en «de wet regelt»; de vraag derhalve, welke bevoegdheden en verplichtingen of beperkingen deze termen voor de wetgever vastleggen. Daarbij rijst onder meer de vraag of de term «de wet regelt» overdracht van wetgeving aan lagere overheden toestaat (punten 2, 3 en 4). In de tweede plaats noemen wij de kwestie of deze overdracht van wetgeving aan lagere overheden met het begrip «delegatie» mag worden aangeduid (punt 1). Bij deze tweede kwestie gaat het niet om de staatsrechtelijke geoorloofdheid van de bedoelde overdracht van wetgeving aan lagere overheden, maar om de juistheid van de aanduiding van deze overdracht. Wij zullen ons eerst richten op de beantwoording van de vragen naar de staatsrechtelijke betekenis van de termen «de wet bepaalt» of «de wet regelt». Aan het slot van ons betoog zullen wij op het gebruik van de term delegatie zelf ingaan.

#### *Ad 2*

In de memorie van antwoord met betrekking tot het onderhavige wetsontwerp is op eerdere vragen van de leden van de fractie van het C.D.A. reeds geantwoord, dat in de herziene Grondwet door systematisering van de terminologie zal vaststaan, wanneer de wetgever, waar deze in enige grondwettelijke bepaling met een taak belast of een bevoegdheid toegerust wordt, de uitoefening van deze taak of bevoegdheid in wezen zelf zal moeten verrichten, en wanneer de Grondwet hem in beginsel vrijlaat daarbij andere organen in te schakelen. Tegen deze omschrijving van het onderscheid tussen de termen «de wet bepaalt» enerzijds en «de wet regelt» anderzijds, richt zich het genoemde bezwaar van de leden van de fractie van het C.D.A., dat deze omschrijving afwijkt van de tot nu toe geldende staatsrechtelijke leer. Het traditionele onderscheid tussen delegatie en uitvoering, dat naar het oordeel van de genoemde leden gelijk is te stellen aan het onderscheid tussen (algemene) regeling enerzijds en concrete maatregelen, beschikkingen anderzijds, wordt erdoor, zo meenden zij ten eerste vervaagd.

Voor een goed begrip van de vraag naar de betekenis van het begrip delegatie van wetgeving en de vraag naar de geoorloofdheid van deze delegatie is het noodzakelijk de betekenis van het begrip «wetgeving» staatsrechtelijk te omlijnen. Het delegatievraagstuk betreft immers de vraag of en zo ja in hoeverre het geoorloofd is dat een orgaan, waaraan de wetgeving is opgedragen, een deel van deze wetgevende taak aan andere organen overdraagt.

De historie van het vraagstuk is lang. De vragen naar de betekenis van de begrippen wetgeving, delegatie van wetgeving en uitvoering hebben lange tijd zelfs tot de kernvragen van het staatsrecht behoord. Zowel door wetgevende en rechtsprekende organen als door de wetenschap zijn daarbij uitgaande van verschillende achtergronden en uitgangspunten gedifferentieerde visies op die vragen ontvouwd.

Wij zijn daarom van oordeel dat het, zeker als het gaat om standpunten over nuances in de beoordeling van genoemde vragen, moeilijk is een uniforme en duidelijke opvatting te onderkennen in de staatsrechtelijke traditie<sup>2</sup>. Wel menen wij dat uit de beschouwingen ter zake in de rechtspraak en in de literatuur over het begrip wetgeving kan worden afgeleid, dat algemeen wordt aangenomen dat dit begrip betreft de regeling van alle wezenlijke onderdelen en aspecten van een (ter wetgeving opgedragen) onderwerp. Het geven van voorschriften over detailkwesties, over ondergeschikte punten, die het wezen van de zaak niet raakten, maar uitsluitend ertoe dienden wettelijke bepalingen voor de praktische toepassing geschikt te maken, met andere woorden, voorschriften op het terrein van de uitvoering van de wet, lagen niet op het terrein van de «wetgeving». Op deze detailregels behoeft het delegatievraagstuk dus geen betrekking te hebben. Verder heeft men zeer wel oog gehad voor het feit, dat een wettelijke regeling die op essentiële punten aan uitvoerende organen ruime en onbepaalde of zeer vaag omschreven bevoegdheden geeft in concrete gevallen beslissingen te nemen, in wezen aan deze organen het bepalen van de betekenis van een wet overlaat, met andere woorden weliswaar niet formeel maar wel praktisch gesproken «wetgeving» overlaat<sup>3</sup>.

Na deze omlinjing van de betekenis van het begrip «wetgeving» kan worden ingegaan op het begrip delegatie van wetgeving. Delegatie van wetgeving vindt, zo moge uit het voorgenoemde blijken, formeel en feitelijk plaats, indien een orgaan, waaraan wetgeving is opgedragen, de regeling van wezenlijke aspecten of onderdelen van het ter wetgeving opgedragen onderwerp aan andere organen opdraagt, en weliswaar niet formeel, maar wel feitelijk indien de wet aan uitvoerende organen ten aanzien van wezenlijke aspecten of onderdelen van dat onderwerp ruime, onbepaalde bevoegdheden geeft in concrete gevallen beslissingen te nemen. Niet de wetgever bepaalt in dat geval de norm, maar het uitvoerend orgaan.

Vervolgens rijst de vraag naar de geoorlooftheid van deze delegatie ten aanzien van grondwettelijke opdrachten tot wetgeving naar huidig recht. Te dien aanzien wordt naar ons oordeel algemeen de opvatting aangehangen, dat een zekere delegatie waar het desbetreffende onderwerp er zich niet tegen verzet, aanvaardbaar is. Wel wordt terughoudendheid bepleit. Onzekerheid bestaat echter over de gevallen waarin grondwettelijk wel, en waarin geen delegatie is toegestaan.<sup>4</sup> De voorgestelde terminologie beoogt deze onzekerheid op te heffen en aldus verduidelijking te brengen. Zij heeft echter niet het doel de traditionele betekenis van de begrippen «wetgeving» en «delegatie van wetgeving» te veranderen.

Daarom dient naar ons oordeel een grondwetsbepaling, waarin aan de wetgever zonder de mogelijkheid van delegatie, wetgeving omtrent een bepaald onderwerp wordt opgedragen, aldus te worden uitgelegd, dat grondwettelijk aan de wetgever het gebod wordt gesteld alle wezenlijke bepalingen met betrekking tot het onderwerp in de wet vast te leggen. Voor zover de aard van het onderwerp er zich niet tegen verzet kunnen daarbij voorschriften over detailpunten die ertoe strekken de praktische toepassing van een wettelijke regeling mogelijk te maken, aan andere organen worden overgelaten. Verder moet in de desbetreffende grondwetsbepaling het verbod worden gelezen aan uitvoerende organen ruime, onbepaalde bevoegdheden ter uitvoering van een wet te geven. Bij wetgeving in verband met grondwettelijke bepalingen, die terminologisch een delegatieverbod tot uitdrukking brengen, is derhalve voor de (on)geoorlooftheid van een overdracht door de wetgever aan andere organen niet uitsluitend de vorm van de overdracht (het stellen van algemene regels dan wel de bevoegdheid besluiten voor concrete gevallen te nemen) bepalend. Ook de werkelijke betekenis en omvang van zulk een overdracht kunnen van betekenis zijn. Grondwetsbepalingen, waarin daarentegen aan de wetgever wetgeving over een onderwerp wordt opgedragen met de mogelijkheid van delegatie, staan aan de wetgever toe, dat hij ook ten aanzien van belangrijke onderdelen van dat onderwerp aan anderen regelgeving overdraagt of overlaat. Hoever de wet-

<sup>2</sup> Men zie: Thorbecke: Bijdrage blz. 16 e.v.; Buys: De Grondwet I-blz. 332–350; Van der Pot: Wet en Algemeene maatregel van bestuur in het Nederlandsche Staatsrecht (proefschrift 1916); Oppenheim: het Nederlandsch Gemeenterecht, deel I vijfde druk blz. 312 e.v. en blz. 387–408; Van der Pot in deel III van Oppenheims Gemeenterecht, vijfde druk blz. 45 e.v. en blz. 62–67; Kranenburg: Het Nederlands Staatsrecht, zevende druk blz. 100 e.v.; Oud: Het Constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden blz. 91–101 en 198–243; Böhtlingk: Het wetsbegrip in Nederland, 1966; Van der Pot-Donner: Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, tiende druk blz. 331–343; Donner: preadvies voor de Nederlandse juristenvereniging 1951; Stellinga: preadvies voor de Nederlandse juristenvereniging 1951; Donner: in de bundel «Uit het recht (1971)» iets over de delegatie van wetgevende bevoegdheid; Kortmann: Het eeuwfeest van Meerenberg, NJB 1974, blz. 1277–1285, idem: De woorden van de wet, openbare les 1976.

In het bijzonder over het delegatieverbod dat in de gemeentewet tot de wijziging van 1931 besloten werd geacht en de jurisprudentie van de H.R. ter zake: Oppenheim: a.w. blz. 390–408; Huart in Gemeentebelangen 1928 blz. 565–590.

Een weergave van debatten over de genoemde vragen bij de parlementaire behandeling van wetsontwerpen geeft Van der Pot in zijn genoemd proefschrift blz. 337–354.

<sup>3</sup> Men zie bij voorbeeld: H.R. 5 maart 1883, W4893, H. R. 17 februari 1896, W6769 en H. R. 25 juni 1900, W7478, alsmede Van der Pot in Oppenheim deel III, blz. 64 en 65.

<sup>4</sup> Vergelijk Eindrapport Staatscommissie blz. 28, 2e alinea.

gever daarbij mag gaan, en aan welke organen hij mag delegeren, blijkt niet uit de delegatieterminologie. Deze vragen zullen evenals onder de huidige Grondwet, moeten worden beantwoord door interpretatie van andere aspecten van de desbetreffende grondwettelijke opdracht tot wetgeving, als het onderwerp, de historie en de strekking van een bepaling.

Deze gedachten hebben onze ambtsvoorgangers in de memorie van antwoord tot uitdrukking gebracht met de eerder geciteerde opmerking, dat bij een delegatieverbod de wetgever de uitoefening van een hem opgedragen taak of bevoegdheid in wezen zelf zal moeten verrichten, terwijl in de gevallen, waarin de Grondwet delegatie toestaat, de Grondwet de wetgever in beginsel vrijlaat andere organen in te schakelen.

De leden van de fractie van het C.D.A. vreesden, dat door de geschetste uitleg van het begrip delegatie een grondwettelijke opdracht aan de wetgever geen waarborg meer inhoudt voor het verbod van delegatie. Volgen wij hun gedachtengang goed, dan vreesden deze leden, dat de wetgever, ondanks een grondwettelijk verbod van delegatie, in de geschetste uitleg van het begrip delegatie, aan een lager orgaan het stellen van regels kan opdragen, zonder met de Grondwet in strijd te komen. Wij menen, dat, zoals hierboven reeds is betoogd, in de staatsrechtelijke traditie het opdragen door de wetgever aan lagere organen van het stellen van uitvoeringsregels over detailpunten, waar zulks paste bij de aard van het desbetreffende onderwerp, niet op bezwaren is gestuit en ook gelet op het doel van het delegatieverbod – de wetgever te verplichten hetgeen wezenlijk voor een onderwerp is in de wet zelf te regelen – niet op bezwaren behoeft te stuiten. Meer dan regels over ondergeschikte uitvoeringsaspecten van een wet mag de wetgever echter, wil hij niet met het delegatieverbod in strijd komen, niet aan lagere organen opdragen. Daarom is er geen grond voor de genoemde vrees.

Voorts vreesden de hier aan het woord zijnde leden dat in de gevallen waar de Grondwet wel delegatie toelaat de delegatieterminologie ertoe zal leiden dat vormen van subdelegatie plaatsvinden die door de wetgever niet gewenst worden. Wij menen dat ook deze vrees ongegrond is. Indien de wetgever ten aanzien van een bepaald punt de nadere regelgeving aan een lager orgaan gedelegeerd heeft, zal het van de formulering van deze delegatieopdracht afhangen in hoeverre het lagere orgaan de regelgeving op zijn beurt mag delegeren. Het zal derhalve van de formulering van de wetsbepaling afhangen of subdelegatie geoorloofd is.

Ten slotte menen wij tegenover de vrees van de leden van de C.D.A.-fractie over de onduidelijkheid van de voorgestelde delegatieterminologie te moeten stellen, dat in de gebezigde terminologie juist duidelijk wordt in welke gevallen de wetgever wel en in welke gevallen hij niet mag delegeren. Dit is onder de huidige Grondwet minder duidelijk. Verduidelijking op dit punt heeft tot gevolg, dat de waarborgen voor een verbod van delegatie en subdelegatie in het voorgestelde systeem juist groter zullen zijn.

### *Ad 3*

Het antwoord op de vraag of lagere overheden autonome bevoegdheden behouden ten aanzien van onderwerpen, waaromtrent de Grondwet aan de wetgever een opdracht of een bevoegdheid heeft gegeven, wordt niet bepaald door het gegeven, dat een grondwetsbepaling al dan niet delegatie toestaat. Deze vraag behoeft zich daarom niet uitsluitend voor te doen bij grondwetsbepalingen met de term «de wet regelt», zoals de leden van de fractie van het C.D.A. stelden. Of een grondwetsbepaling ruimte laat voor autonome bevoegdheden van lagere overheden is zowel onder de huidige Grondwet als onder de herziene een kwestie van interpretatie. Het onderwerp, de strekking en de bewoordingen van een grondwettelijke regelingsopdracht, alsmede de geschiedenis van een grondwetsbepaling zullen daarbij het antwoord moeten verschaffen. Onderwerpen, die in de autonome beleidsfeer passen van lagere overheden treft men in de huidige Grondwet vrijwel niet aan. In het enkele geval, dat een grondwetsbepaling zulk een onderwerp be-

treft blijkt echter, dat deze op zich geen belemmering heeft gevormd voor het in stand laten van autonome bevoegdheden van lagere overheden. Als voorbeeld kan naast de bepaling over armenzorg (artikel 209) gewezen worden op artikel 204 Grondwet, welk artikel de autonome bevoegdheden van de provincie ten aanzien van de waterstaat – uiteraard niet zijnde die bedoeld in artikel 206 Grondwet – niet wegneemt. Systematisch brengen daarom de voorgestelde bepalingen geen enkele verandering mee ten aanzien van de besproken kwestie. Uitsluitend omdat zij meer dan in de huidige Grondwet onderwerpen betreffen, die binnen de beleids sfeer van de lagere overheden liggen, wint de kwestie aan praktische betekenis.

De leden twee en drie van artikel 1.10<sup>5</sup>, betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, leveren, zo antwoorden wij op een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie, goede voorbeelden op van bepalingen, die naar ons oordeel naar hun inhoud noch naar hun strekking, behoeven te verhinderen, dat lagere overheden autonoom waarborgen zouden verschaffen op het door de bepalingen bestreken terrein. Zij mogen daarbij uiteraard niet autonoom regels stellen ter beperking van de persoonlijke levenssfeer. Dat terrein wordt door artikel 1.10, eerste lid, aan de wetgever, of krachtens de wet handelende organen, voorbehouden. Het lijkt ons verder aanvaardbaar, dat de rechter geplaatst kan worden voor vragen als hier aan de orde. Zij wijken naar onze mening niet principieel af van andere vragen ten aanzien van de bevoegdheden van lagere overheden, waarvoor de rechter zich regelmatig gesteld ziet. Voorts zij er in dit verband op gewezen, dat ook de Kroon ter zake toezicht uitoefent.

#### Ad 4

De vraag naar commentaar op het oordeel van prof. mr. Duynstee, dat het voorgestelde terminologische stelsel een onafzienbare reeks varianten opent, welke staatsrechtelijke telkens onoverzienbare situaties kunnen scheppen, brengt ons tot de opmerking, dat deze stelling de betekenis van de voorgestelde terminologie ten zeerste overtrekt. Van de verschillende interpretatiekwesties omtrent de betekenis van grondwettelijk vastgelegde opdrachten of bevoegdheden beoogt de voorgestelde terminologie er slechts één – belangrijke – op te lossen: de vraag of aan de wetgever ter zake al dan niet delegatie is toegestaan. Hiermee is tevens de begrenzing aangegeven van de betekenis van de terminologische voorstellen. Andere aspecten van de bevoegdheid van de wetgever – vragen over de wijze van uitvoering van een grondwettelijke opdracht, de keuze van de organen, waaraan de wetgever kan delegeren – vinden in de terminologie geen beantwoording, maar ondergaan door de terminologische voorstellen in vergelijking met het huidige recht ook geen verandering. Welke mogelijkheden de wetgever bij de uitvoering van een grondwettelijke opdracht of bij de toepassing van een grondwettelijke bevoegdheid heeft wordt bepaald door dezelfde interpretatiefactoren als thans.<sup>6</sup>

Dit betekent tevens, dat de voorgestelde grondwetsbepalingen geen mogelijkheden toevoegen aan de thans bestaande. Het is daarom niet juist te stellen, dat de voorstellen nieuwe varianten openen.

#### Ad 1

Ten slotte een enkele opmerking over de begripsmatige aanduiding van de opdracht door de wetgever aan lagere overheden van taken en bevoegdheden ten aanzien van een onderwerp, dat de Grondwet aan de wetgever heeft opgedragen. In navolging van de staatscommissie<sup>7</sup> hebben wij het begrip delegatie voor bedoelde opdracht gebruikt, omdat het bij die opdracht gaat om een overdracht door de wetgever van een onderdeel van een taak of bevoegdheid, die door de Grondwet primair aan de wetgever is opgedragen. Bij gebruik van de term delegatie ter zake ligt het accent derhalve op de

<sup>5</sup> Dit artikel luidt:

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

<sup>6</sup> Vgl. memorie van antwoord aan de Eerste Kamer over wetsontwerpen grondrechten, w.o. 13 872 en 13 873, zitting Eerste Kamer, '76-'77, nr. 55b, blz. 22-26.

<sup>7</sup> Eindrapport blz. 28 en 29.

overdracht van een grondwettelijke opdracht. Men kan echter ook het accent leggen op het feit, dat een wettelijke opdracht of toekenning van een bevoegdheid aan een orgaan van een lager openbaar lichaam om voorzieningen te treffen of regels te stellen omtrent een onderwerp in de beleids sfeer van dat orgaan, een taak of bevoegdheid aan dat orgaan toebedeelt, die geheel past in de kring van werkzaamheden en bevoegdheden van dat lichaam en daarom als een eigen taak of bevoegdheid van dat lichaam kan worden beschouwd. Vanuit dit gezichtspunt kan men de desbetreffende opdracht als attributie aanduiden. Wij zullen daarom geenszins ontkennen, dat naast het begrip delegatie ook andere begripsmatige aanduidingen van dezelfde juridische figuur, denkbaar en aanvaardbaar zijn.

## **Artikelen**

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

De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie hadden uit de memorie van antwoord niet kunnen afleiden in welke gevallen de regering delegatie van de bevoegdheid tot wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen wenselijk achtte. Wij menen dat de indieners van de memorie van antwoord terecht zich beperkt hebben tot het aanduiden van enkele gevallen, waarin toepassing van de delegatiemogelijkheid denkbaar zou zijn. Naar onze overtuiging is de huidige regeling, waarbij voor elk geval van grenswijziging, van welke aard ook, de normale wetsprocedure moet worden gevolgd, te rigide. Een regeling die aan dit bezwaar tegemoet komt, kan echter verschillende vormen hebben. Wij zouden in dit opzicht thans nog geen keuze willen doen. In de gewisselde stukken zijn verschillende mogelijkheden naar voren gekomen, die wij geen van alle bij voorbaat afwijzen. In hoeverre van een delegatiemogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, zal nadere bestudering vereisen. Wij achten het voldoende dat de bemoeienis van de wetgever met het tot stand komen van grenswijzigingen in de Grondwet is verankerd, waarbij het aan de wetgever zelf wordt overgelaten te bepalen in welke mate hij van deze bemoeienis afstand doet.

Dit standpunt bepaalt ook onze reactie op de opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie. Of criteria als inwonertal en oppervlakte bruikbaar zijn dan wel als arbitrair moeten worden afgewezen, behoeft in dit stadium niet te worden beslist. Wel moet thans vast komen te staan dat enigerlei vorm van delegatie wenselijk en mogelijk is. Tot die conclusie zijn wij in navolging van de staatscommissie gekomen.

De door deze leden ter sprake gebrachte figuur van de stilzwijgende goedkeuring zouden wij evenmin nu reeds willen omarmen of afwijzen. Het voorgestelde artikel 7.1 geeft de wetgever de gelegenheid deze figuur of een variant daarvan te introduceren. Het lijkt ons echter niet wenselijk dat de grondwetgever zich op deze ene figuur vastlegt.

### *Artikel 7.2, tweede lid (binnengemeentelijke decentralisatie)*

De mogelijkheid die in het wetsontwerp besloten ligt dat de wetgever op het terrein van de autonomie ook zonder de instemming van de gemeenteraad organen van binnengemeentelijke decentralisatie kan creëren, achten wij juist. Wij betreuren het dan ook dat de C.D.A.-fractie haar afwijzend standpunt tegenover deze mogelijkheid handhaafde. De beschouwing in de memorie van antwoord hierover onderschrijven wij geheel. Daarin zijn de strekking en de betekenis van dit voorstel in het juiste licht gesteld. Wij willen ons in deze nota nog slechts beperken tot een reactie op de vraag in het eindverslag wat er van de wezenlijke autonome bevoegdheid overblijft, wanneer de wetgever de hier bedoelde mogelijkheid krijgt. Het is stellig niet zo dat een eventuele bemoeienis van de wetgever met de binnengemeentelijke decentralisatie een geheel nieuw element in de verhouding wetgever/gemeente zou brengen en het einde van de gemeentelijke autonomie zou inluiden. Vanouds heeft de wetgever de taak de inrichting van het gemeen-

telijk bestuur te regelen. Hij heeft dat in de gemeentewet met betrekking tot de drie voornaamste bestuursorganen, te weten de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, op gedetailleerde wijze gedaan. De hoofdlijnen van de structuur van het gemeentelijk bestuur zijn op deze wijze door de wet vastgelegd. Binnen deze hoofdlijnen dienen de gemeentebesturen, zoals onze ambtsvoorgangers in de memorie van antwoord (blz. 14) reeds opmerkten, in de eerste plaats zelf de bevoegdheid te hebben de inrichting van het bestuur aan de specifieke behoeften in hun gebied aan te passen. De wetgever dient echter naar onze mening ook de mogelijkheid te hebben om, wanneer daarvoor een bijzondere aanleiding bestaat, andere organen dan de in de Grondwet genoemde in het leven te roepen of de vorming daarvan voor te schrijven. De thans bestaande onmogelijkheid om hiertoe over te gaan is dan ook eerder als een leemte in het geldende stelsel te beschouwen dan dat het openen van deze mogelijkheid daarop een inbreuk zou vormen. Vanzelfsprekend zal de wetgever op dit terrein de nodige terughoudendheid in acht dienen te nemen.

#### *Artikel 7.4 (commissaris van de Koning)*

De aan het voorgestelde artikel 7.4 ten grondslag liggende gedachte dat ook onder de herziene Grondwet de commissaris van de Koning mede als rijksorgaan dient te fungeren, wordt door ons gedeeld. Wij zijn van mening dat de bestaande constructie, waarbij de commissaris primair provinciaal orgaan is, maar daarnaast tevens in een hiërarchische verhouding tot de regering staat, in de praktijk zeer goed voldoet. Wij hebben dan ook geen behoefte daarin verandering te brengen.

Stellig is het mogelijk uitvoerige theoretische bespiegelingen te houden over de plaats van een dergelijke hybride figuur in ons staatsrechtelijk systeem. Wij willen het belang daarvan niet ontkennen. Voor ons telt echter vooral de bewezen geschiktheid van dit gecombineerde orgaan ter bevordering van een geïntegreerd bestuur op centraal en gedecentraliseerd niveau.

Vanuit deze invalshoek willen wij een antwoord geven op de in het eindverslag gestelde vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie en de P.P.R.-fractie, die nader verduidelijkt wilden zien waarom de commissaris niet bij alle door hem verrichte werkzaamheden als provinciaal orgaan zou kunnen functioneren en waarom zijn relatie met de centrale overheid een andere vorm moet hebben dan die van de burgemeester.

Op zich zelf is het niet onmogelijk zodanige wettelijke regelingen te treffen dat bepaalde taken die de commissaris thans als rijksorgaan verricht, getransformeerd worden in medebewindstaken, waarbij aan de centrale overheid dan nog een meer of minder ver strekkende invloed zou kunnen worden verzekerd. Wij hebben er ook geen behoefte aan om uit te sluiten dat dit te eniger tijd ten aanzien van sommige taken, die thans nog als rijkstaken van de commissaris zijn te beschouwen, geschiedt. Het gaat ons er dan ook niet om ten aanzien van elk van deze taken afzonderlijk aan te tonen dat zij niet in medebewind zouden kunnen worden verricht. Wat wij in het kader van de grondwetsherziening beogen, is in algemene zin vast te houden aan de grondwettelijke mogelijkheid dat de regering door middel van een instructie aan de commissaris opdrachten geeft, en daarmee aan de speciale relatie die de regering tegen de achtergrond van deze formele mogelijkheid in de praktijk met de commissaris heeft.

In dit verband wijzen wij er overigens op dat de wetgever onder de herziene Grondwet in sterkere mate dan onder de huidige Grondwet het geval is, de staatsrechtelijke positie van de commissaris zal kunnen bepalen. Zo is door het vervallen van artikel 148 Grondwet – dat bepaalt dat de staten uit hun midden een college van gedeputeerde staten benoemen – bij voorbeeld de mogelijkheid geopend voor de wetgever om door wijziging van de Provinciewet te bepalen dat de commissaris lid van gedeputeerde staten is. Overigens zou dit slechts een formele wijziging zijn, daar hij thans reeds voorzitter van dit college is en daarin stem heeft.

Inderdaad heeft ook de burgemeester een zekere relatie tot de centrale overheid. Deze komt tot uitdrukking in de bevoegdheid van de Kroon tot benoeming en ontslag van de burgemeester en in zijn wettelijke taak ten aanzien van voor vernietiging in aanmerking komende gemeentelijke besluiten. Voor het provinciaal bestuur echter geldt het bijzondere aspect dat dit voor een belangrijk deel is te beschouwen als intermediair bestuur tussen de niveaus van Rijk en gemeenten. Daarom is het van belang op dit tussenniveau een orgaan te hebben dat als het ware het centrale en het gedecentraliseerde bestuur in zich verenigt. Om die rol goed te kunnen vervullen dient de relatie van de commissaris met de centrale overheid een andere en nauwere te zijn dan die van de burgemeester.

*Artikel 7.6, eerste lid (actief en passief kiesrecht)*

De leden van de P.P.R.-fractie toonden zich verbaasd dat enerzijds aan de wetgever de mogelijkheid wordt onthouden tot invoering van forensenkiesrecht over te gaan, terwijl anderzijds in wetsontwerp 13 992 wordt voorgesteld de grondwettelijke belemmering voor het instellen van andere territoriale lichamen in plaats van provincies of gemeenten op te heffen.

In de eerste plaats wijzen wij op de mededeling aan het begin van deze nota dat wij de behandeling van wetsontwerp 13 992 willen opschorten, totdat het overleg met de Staten-Generaal over de bestuurlijke reorganisatie in een meer gevorderd stadium zal zijn gekomen. In zoverre komt de opmerking van de aan het woord zijnde leden in een wat ander licht te staan. Maar afgezien daarvan behoeft de omstandigheid dat men op het ene punt een opheffing van een grondwettelijke belemmering voorstaat niet te betekenen dat men die op andere punten ook zou moeten bevorderen. Men dient elke aan gelegenheid, waar zich deze vraag voordoet, op haar eigen merites te bezien.

De toekenning aan inwoners van agglomeraties van kiesrecht voor de raad van de centrumgemeenten wijzen wij op de in de memorie van toelichting aangegeven gronden met de staatscommissie en de Kiesraad af. Wij achten het vereiste van ingezetenschap voor het lokale kiesrecht van fundamenteel belang en zien dan ook geen aanleiding dit vereiste uit de Grondwet te schrappen of een afwijkmogelijkheid op te nemen. Het vereiste van Nederlanderschap daarentegen, om een ander voorbeeld op hetzelfde terrein te noemen, is naar ons oordeel voor het lokale kiesrecht minder essentieel. Of en in hoeverre de wetgever aan anderen dan Nederlanders het kiesrecht voor de gemeenteraden zou moeten verlenen, is een zaak van nadere overweging, maar naar onze overtuiging dient van een grondwettelijke blokkering van deze mogelijkheid geen sprake te zijn. Wij achten het dan ook zeer wel verenigbaar op het eerste punt in de Grondwet geen mogelijkheden voor de wetgever te openen en op het tweede punt wel.

*Artikel 7.6, zesde lid (stemmen zonder last)*

Vanuit de P.P.R.-fractie werd aan de uiteenzetting in de memorie van antwoord over het stemmen zonder last de vraag verbonden of beëindiging van het lidmaatschap van het vertegenwoordigend lichaam om niet met het stemgedrag verband houdende redenen, bij voorbeeld het hebben van betaalde bijbanen, in beginsel mogelijk wordt geacht. Ervan uitgaande dat ook hier bedoeld wordt op beëindiging van het lidmaatschap door de betreffende politieke partij, beantwoorden wij deze vraag ontkennend. De vaststelling welke functies met het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam onverenigbaar zijn, is een zaak van de wetgever (Grondwet, Non-activiteitswet, Provinciewet, gemeentewet). Politieke partijen kunnen eigen normen vaststellen, waarbij door hen gestelde kandidaten verboden wordt bepaalde wettelijk niet uitgesloten functies met het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam te combineren, maar het effect van een dergelijk verbod kan niet zijn dat bij overtreding vanwege de partij aan dat lidmaatschap een einde wordt gemaakt. Evenmin zal dat op andere gronden het geval kunnen zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen er nogmaals op dat het opvolgen van de motie-Tilanus, strekkende tot handhaving in de Grondwet van de geldende bepalingen inzake de methode van aanwijzing van de commissaris van de Koning en de burgemeester, naar hun oordeel gelijk staat met uitlokken, althans mogelijk maken, dat het herzieningsontwerp niet de vereiste meerderheid zal behalen.

Wij menen dat onze ambtsvoorgangers terecht de aanneming van deze motie niet hebben genegeerd. Doel van de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid was toch aanwijzingen te verkrijgen omtrent het standpunt van de beide Kamers ten aanzien van een aantal belangrijke onderwerpen die bij de grondwetsherziening aan de orde zouden komen. De aanneming van de motie-Tilanus is zo'n aanwijzing en het lag dus in de gevolgde procedure besloten dat bij de indiening van wetsontwerpen daarmee rekening zou worden gehouden. Waar het vorige kabinet reeds tot deze juiste conclusie kwam, zal het de aan het woord zijnde leden niet verbazen dat de indieners van deze nota, van wie de tweede ondergetekende daadwerkelijk aan de aanneming van de motie-Tilanus heeft medegewerkt, zich daarbij aansluiten. Wij begrijpen dat de leden van de P.v.d.A.-fractie vanuit hun gezichtspunt met dit onderdeel van het wetsontwerp moeite hebben. Wij vragen hen echter daartegen af te wegen of een verwerping van het voorstel ook in hun ogen niet een groter kwaad zou zijn, te meer waar door die verwerping het door hen beoogde doel, namelijk deconstitutionalisering van de aanwijzingsprocedure, toch niet zou worden bereikt.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden graag in de Grondwet uitdrukkelijk vastgelegd zien dat de commissaris van de Koning voorzitter is van provinciale staten en de burgemeester van de gemeenteraad. Wij zijn met deze leden van mening dat de commissaris en de burgemeester dit voorzitterschap moeten blijven bekleden. Het komt ons echter niet juist voor dit in de Grondwet te bepalen. De regeling van taaktoedelingen als deze dient in een herziene Grondwet, die zich tot hoofdzaken beperkt, aan de organieke wetgever te worden overgelaten. Het gaat hier om een punt dat van geheel andere orde is dan de vaststelling welke de voornaamste organen in het provinciaal en gemeentelijk bestuur zijn en hoe de aanwijzing daarvan geschiedt. Op die punten zijn in het wetsontwerp terecht bepalingen opgenomen. De vraag wie provinciale staten of de gemeenteraad voorziet, is niet onbelangrijk maar toch niet van dien aard dat de Grondwet daarop een antwoord moet geven.

De aan het woord zijnde leden verbonden aan hun beschouwing over dit onderwerp een meer algemene kritische opmerking ten aanzien van de in het wetsontwerp gekozen opzet dat de taken en bevoegdheden van de provinciale en gemeentelijke organen niet grondwettelijk worden geregeld.

Waartoe hebben wij nog een Grondwet, zo vroegen zij, wanneer niet de hoofdlijnen van de organisatie en taakverdeling van ons bestuurlijk stelsel constitutioneel worden verankerd? Ons antwoord is dat men deze eis inderdaad aan de Grondwet mag stellen, maar dat de beoogde herziene Grondwet – en wij wijzen hierbij ook nog op de bij de tweede nota van wijzigingen aangebrachte aanvullingen – aan deze eis dan ook voldoet. Vastgelegd wordt immers dat er naast het Rijk provincies en gemeenten als zelfstandige lichamen van algemeen bestuur functioneren, dat deze lichamen een algemene competentie tot regelgeving en bestuur hebben en tevens door de wetgever in medebewind kunnen worden geroepen, dat lagere lichamen de regelgeving van hogere lichamen in acht moeten nemen, dat de voornaamste bevoegdheden berusten bij een rechtstreeks gekozen vertegenwoordigend lichaam, dat de bestuursorganisatie voorts een college van dagelijks bestuur en een door de Kroon benoemde ambtsdrager omvat en nog enkele punten. Hiermee zijn de hoofdlijnen van ons stelsel van territoriale decentralisatie gegeven. De Grondwet behoeft niet meer te doen. De verdere inrichting van de besturen en de afbakening van taken en bevoegdheden van de

organen moeten door de wetgever geschieden. Zo is het in het verleden ook in beginsel door de grondwetgever begrepen en er is alle reden die lijn verder te volgen en daarbij een aantal specifieke bepalingen die thans nog om historische redenen in de Grondwet voorkomen daaruit weg te laten. De gedachte van de leden van de C.D.A.-fractie om in de Grondwet vast te leggen dat de burgemeester voorzitter is van de raad en de commissaris voorzitter van provinciale staten, gaat hiertegen in en kan daarom onze instemming niet hebben.

#### *Artikel 7.9, tweede lid (toezicht)*

De leden van de C.D.A.-fractie gingen in op de beschouwing in de memorie van antwoord over de vraag of de bepalingen in de huidige Grondwet inzake het preventieve toezicht op besluiten een limitatief karakter hebben. Zij vroegen of uit de omstandigheid dat de wetgever in het verleden nimmer autonome gemeentelijke verordeningen aan goedkeuring heeft onderworpen, niet moet worden afgeleid dat de wetgever het grondwettelijk stelsel als limitatief beschouwde.

In de eerste plaats merken wij op dat ook in de gemeentewet categorieën van besluiten aan preventief toezicht worden onderworpen, welke niet in de Grondwet worden vermeld. Wij noemen als voorbeelden de besluiten tot verhoging van het aantal wethouders boven het wettelijk toegelaten aantal (art. 86), de besluiten inzake de organisatie van de financiële administratie en van het kasbeheer der gemeente waarbij van de bepalingen inzake de ontvanger wordt afgeweken (art. 127a), de regelingen met betrekking tot de controle op het geldelijk beheer en de boekhouding (art. 265bis) en de besluiten tot het instellen of veranderen van jaarmarkten of gewone marktdagen (art. 229). Wil men dus de grondwettelijke regeling van het preventief toezicht als limitatief beschouwen, dan zal men moeten beredeneren waarom dit niet uitsluit dat deze en andere in de gemeentewet genoemde besluiten aan goedkeuring zijn onderworpen. In de tweede plaats lijkt het ons, afgezien hiervan, een te gewaagde veronderstelling dat het ontbreken van voorbeelden van tot de burgers gerichte verordeningen die aan goedkeuring zijn onderworpen zou berusten op de overtuiging van de wetgever dat het eisen van goedkeuring in strijd met de Grondwet zou zijn. Wij vermoeden eerder dat er aan het instellen van deze vorm van toezicht op verordeningen geen behoefte zal hebben bestaan, omdat de gemeentewet ten aanzien van strafverordeningen reeds een ander algemeen stelsel van preventief toezicht kent (artt. 198 e.v.). Het enige, ons bekend, wat in de richting van een limitatieve opvatting van de wetgever geduid zou kunnen worden is de, overigens weinig geslaagde, redenering die Thorbecke opzette om te betogen dat de hierboven genoemde besluiten inzake markten niet tot de autonome sfeer maar tot die van de medewerking aan hogere regelingen zouden zijn te rekenen (zie Oud, Handboek Nederlands Gemeenterecht, deel II, blz. 134). Beslissend lijkt dit ons echter niet.

#### *Artikel 7.9, derde lid (verwaarlozing)*

De leden van de C.D.A.-fractie was nog niet duidelijk waarom in de tweede volzin van dit lid de voorkeur is gegeven aan «de wet» boven «een wet». De reden hiervan is dat de formulering «de wet» zowel het vaststellen van algemene bepalingen inzake grove verwaarlozing in de Provinciewet en de gemeentewet toelaat, als het treffen van een speciale wettelijke voorziening voor een bepaald geval. Bij de formulering «een wet» is dit minder duidelijk. Bij grove verwaarlozing zal altijd een speciale wet vereist zijn die vaststelt dat dit geval zich voordoet. Wij zouden echter niet willen uitsluiten dat de wetgever, zo hij daaraan behoefte gevoelt, ook enkele algemene regels betreffende deze vorm van verwaarlozing van bestuur formuleert. De formulering «bij de wet» lijkt ons dus aangewezen.

*Artikel 7.9, vierde lid (financiën)*

In de C.D.A.-fractie bleek men niet overtuigd door de motivering in de memorie van antwoord waarom in deze bepaling niet gesproken wordt van «de besturen van» provincies en gemeenten. Wij erkennen dat tegenover die motivering staat het argument dat aldus van de beoogde uniforme terminologie wordt afgeweken. Wij hebben daarom alsnog bij nota van wijziging de formulering van het artikel aangepast.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel