

Zitting 1976-1977

13 992**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot opnemng in de Grondwet van een bepaling inzake andere territoriale openbare lichamen in plaats van provincies of gemeenten****Nr. 6****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 18 januari 1977

Algemeen

Verscheidene fracties, die in het voorlopig verslag aan het woord kwamen, stelden de zin van het in dit wetsontwerp voorgestelde aan de orde. Daarbij werd enerzijds gewezen op de plannen van de Regering met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur, welke plannen volgens de verklaring van de regering gerealiseerd zouden kunnen worden binnen het kader van de bestaande Grondwet. Anderzijds wees men op de mededeling in de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp, dat de Regering thans geen situaties voor ogen staan waarin van de in artikel 7.10 geboden mogelijkheid gebruik zou moeten worden gemaakt. In dit verband had men bedenkingen tegen de gedachte in de Grondwet een mogelijkheid op te nemen voor de wetgever om provincies of gemeenten door andere openbare lichamen te vervangen.

Wij merken naar aanleiding van een en ander het volgende op. Het in artikel 7.10 gelegen voorstel is ontleend aan het eindrapport van de Staatscommissie Cals-Donner. Het is juist dat ten tijde van het uitbrengen van dat eindrapport andere inzichten bestonden met betrekking tot de meest wenselijke wijze van bestuurlijke reorganisatie dan thans bij de Regering het geval is. Daarmede is echter nog geenszins de zin komen te ontvallen aan het voorstel in de Grondwet ruimte voor de wetgever te bieden waar nodig andere dan de traditionele vormen van territoriale decentralisatie tot stand te brengen. Met een verminderd geloof in de waarde van de eigen plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie veronderstelden, heeft dit niet van doen. Waarom het gaat is, en aldus formuleerden de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. het terecht, of de wetgever de bovenbedoelde vrijheid moet krijgen. Wij beantwoorden deze vraag bevestigend. Wanneer te eniger tijd de Regering en de Staten-Generaal in gezamenlijk overleg tot het oordeel zouden komen dat het geboden is in een bepaald deel van ons land een territoriaal openbaar lichaam als bedoeld in het onderhavige artikel in te stellen, dan zouden zij daarbij onzes inziens niet behoren te stuiten op een grondwettelijke belemmering. Het eerst dan bevorderen van een desbetreffende grondwetswijziging, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie suggereerden, komt ons, gelet op de zware en tijdrovende procedure van grondwetsherziening, weinig doelmatig voor.

Thans voor het overige ingaande op de opmerkingen en beschouwingen in dit gedeelte van het voorlopig verslag, wijzen wij vooreerst de veronderstelling af van de leden der fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., dat artikel 7.10 althans *theoretisch* de mogelijkheid zou openen van vervanging van alle gemeenten en provincies door andere territoriale openbare lichamen. Extreme en daardoor buiten beschouwing te laten toepassingsmogelijkheden zouden ook bedacht kunnen worden met betrekking tot bestaande grondwetsbepalingen. Zo bijvoorbeeld ten aanzien van de in artikel 3, eerste lid, der Grondwet gelegen bevoegdheid van de wetgever tot het verenigen van provincies en gemeenten. De bedoeling van het voorgestelde artikel 7.10 is de wetgever *waar nodig* ruimte te bieden voor andere oplossingen op het terrein van de territoriale decentralisatie. Het artikel moet gezien worden in het verband van het gehele hoofdstuk, dat uitgaat van het bestaan van provincies en gemeenten en daarvoor een uitvoerige regeling geeft. Het kan niet de strekking van artikel 7.10 zijn aan dit stelsel een einde te maken.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de P.P.R.-fractie aangaande de plaats van het onderhavige grondwetsartikel in het voorgestelde hoofdstuk inzake de lagere openbare lichamen, verwijzen wij naar de beantwoording van dezelfde vraag van deze leden in de memorie van antwoord bij wetsontwerp 13 990.

De veronderstelling die in de vervolgens door de aan het woord zijnde leden gestelde vraag besloten ligt, nl. dat aan de opnemings van het artikel in het wetsontwerp kennelijk te verwachten toekomstige ontwikkelingen ten grondslag liggen, is niet juist. Wij hebben in de memorie van toelichting ook doen uitkomen dat wij geen bepaalde ontwikkelingen en toepassingsmogelijkheden op het oog hebben. Het voorstel vloeit veeleer voort uit het besef dat een herziene Grondwet naar ons gevoelen niet elke afwijking van het bestaande patroon van de twee bestuurslagen provincie en gemeente onder het rijk zou moeten afsnijden.

Het gaat ons er niet om, zoals de leden van de G.P.V.-fractie veronderstellen, de bestuurlijke organisatie zoveel mogelijk te deconstitutionaliseren. Integendeel, zoals uit wetsontwerp 13 990 blijkt, zijn wij van oordeel dat de provincie en de gemeente hun prominente plaats in de Grondwet dienen te behouden. Het in artikel 7.10 voorgestelde doet daaraan geen afbreuk. Wij achten het van belang dat reeds thans, in het kader van de beoogde algemene herziening van de Grondwet, de hier bedoelde ruimte voor de wetgever wordt geboden, en dat daarmee niet gewacht wordt totdat zich de reële behoefte daaraan zal voordoen. Van functieverlies voor de Grondwet, waarvoor de aan het woord zijnde leden beducht waren, is dan ook naar onze mening geen sprake.

Artikel 7.10, eerste lid

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. informeerden naar de betekenis van het woordje «of» in de eerste volzin van dit eerste lid. Hierop zij geantwoord, dat de strekking van deze bepaling ruim is in die zin, dat toepassing betrekking kan hebben zowel op een of meer provincies, op een of meer gemeenten, op combinaties van provincies en gemeenten, zomede op gedeelten van provincies of gemeenten en combinaties daarvan. Juist met het oog op deze ruime strekking is, in navolging van de Staatscommissie Cals-Donner, de voorkeur gegeven aan «of» boven «en», alsmede ook boven het voor wetsteksten ongebruikelijke «en/of».

De term «bestaande» (provincies of gemeenten) in artikel 7.10 riep vragen op bij de leden van de P.v.d.A.-fractie. Wij merken naar aanleiding daarvan op, dat dit woord uitgelegd dient te worden in de eerste betekenis die de leden, hier aan het woord, mogelijk achtten, dus «in het betreffende gebied op enig moment aanwezige» provincies of gemeenten. Zou deze term ontbreken, dan zou twijfel kunnen ontstaan of constructies overeenkomstig het openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders wel aan alle grondwettelijke eisen voldoen, en met name aan de eis inzake het aanwezig zijn van een op democratische grondslag verkozen vertegenwoordigend lichaam.

De daarop volgende vraag van deze leden of alleen gedacht wordt aan de mogelijkheid van een speciale bestuursvorm in incidentele gevallen, in één bepaald gedeelte van het land, dan wel ook aan een voor het gehele land geldende nieuwe bestuursvorm, vindt reeds beantwoording in hetgeen wij in het algemene gedeelte van deze memorie hebben gesteld naar aanleiding van een vraag van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. Daaruit blijkt, dat realiter alleen te denken valt aan toepassing in incidentele gevallen. Op de specifieke vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of bij voorbeeld voor de Waddenzee artikel 7.10 zou kunnen functioneren, antwoorden wij dat dit in beginsel niet uitgesloten behoeft te worden geacht voor zover dit gebied provinciaal en gemeentelijk is ingedeeld. Indien behoefte zou bestaan aan het instellen van een openbaar lichaam met bevoegdheden ook ten aanzien van het niet provinciaal of gemeentelijk ingedeelde gebied, dan zou het wenselijk zijn zulk een openbaar lichaam ook te baseren op artikel 7.12 (wetsontwerp 13994).

Anders dan de leden van de V.V.D.-fractie achten wij het in artikel 7.10 voorgestelde niet verwarrend. Op de strekking van de bepaling zijn wij in het voorgaande reeds uitvoerig ingegaan, zodat wij menen daarnaar te mogen verwijzen.

Evenals hiervóór ten aanzien van de vraag van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. merken wij met betrekking tot hetgeen de leden van de G.P.V.-fractie vroegen op, dat artikel 7.10 beoogt de wetgever mogelijkheid te bieden een ander territoriaal openbaar lichaam in te stellen ter vervanging van provincies en/of gemeenten of delen daarvan. Aldus zal het aan de wetgever zijn te bepalen hoeveel bestuurslagen in een bepaald gebied onder het centrale niveau zullen fungeren. Het voorgestelde artikel 7.10 geeft dus de wetgever meer mogelijkheden dan slechts een andere naamgeving voor in een bepaald gebied functionerende territoriale openbare lichamen.

Artikel 7.10, tweede lid

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. stelden enkele vragen omtrent de wijze waarop in door hen omschreven gevallen aan het voorgestelde tweede lid toepassing zou moeten worden gegeven. Wij merken dienaangaande het volgende op.

In artikel 3.1.6 van het inmiddels ingediende herzieningsontwerp inzake de verkiezing van de Tweede en de Eerste Kamer (14 223) wordt bepaald dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten. Artikel 3.1.10, dat mede op de Eerste Kamer betrekking heeft, draagt de nadere regeling van het kiesrecht en de verkiezingen aan de wetgever op. In de Kieswet zal dus, zoals thans ook het geval is, aan de wijze waarop de verkiezing door provinciale staten geschiedt nader vorm moeten worden gegeven. De wetgever zal daarbij tevens rekening hebben te houden met het grondwettelijk voorschrift dat de verkiezing plaatsvindt op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen (art. 3.1.4). Binnen dit grondwettelijk kader kan de wetgever kiezen voor een stelsel als het huidige, waarbij de provincies in vier kiesgebieden, groepen van provincies geheten, worden ingedeeld. De wetgever kan echter ook van een onverdeeld kiesgebied uitgaan. Zoals de tweede ondergetekende reeds aan de Kamer heeft medegedeeld, geeft de regering aan dit laatste de voorkeur (Bijl. Hand. II 1975–1976, 13 885).

Indien nu aan het bepaalde in artikel 7.10, eerste lid, in die zin toepassing zou worden gegeven dat enig gedeelte van het grondgebied van Nederland niet langer provinciaal zal zijn ingedeeld, zal de wetgever, die de verkiezing van de Eerste Kamer regelt, tevens rekening hebben te houden met het voorschrift van artikel 7.10, tweede lid, dat de leden van het in de plaats van provinciale staten tredende vertegenwoordigend orgaan ook in plaats van de leden van provinciale staten aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer deelnemen. Hoe de wetgever dit voorschrift precies uitwerkt, zal afhangen van het territoir waarvoor het nieuwe lichaam wordt ingesteld en

van het geldende kiesstelsel voor de Eerste Kamer. Richtinggevend zal daarbij moeten zijn dat het gedeelte van de bevolking dat eerst via de verkiezing van provinciale staten een indirecte invloed had op de samenstelling van de Eerste Kamer, die invloed zal kunnen blijven uitoefenen via de verkiezing van het nieuwe vertegenwoordigend orgaan.

Met betrekking tot de in het voorlopig verslag genoemde voorbeelden zal de wetgever dus een aan dit uitgangspunt beantwoordende oplossing hebben te zoeken. Kent het kiesstelsel een indeling in groepen van provincies en treedt één nieuw openbaar lichaam in de plaats van in verschillende van deze groepen ingedeelde provincies, dan is het meest voor de hand liggend dat de wetgever de omvang van de kiesgebieden zodanig herzielt dat het territorium van het nieuwe openbaar lichaam geheel binnen één groep komt te liggen. Wordt een gedeelte van een provincie opgeheven, dan zullen de leden van het vertegenwoordigend orgaan van het lichaam dat voor dat territorium wordt ingesteld kiesgerechtigd zijn voor de Eerste-Kamerverkiezing. De leden van provinciale staten van de verkleinde provincies zullen dat evenzeer zijn. Zij vertegenwoordigen dan weliswaar een kleiner deel van de Nederlandse bevolking, doch dat is een factor die bij de wettelijke regeling van het gewicht van de in de verschillende provincies uitgebrachte stemmen in aanmerking gebracht kan worden (vgl. de huidige regeling in artikel T 2 van de Kieswet).

De aan het woord zijnde leden noemden ten slotte de mogelijkheid dat het nieuwe territoriale openbare lichaam een combinatie is van voormalige (gedeelten van) provincies en (gedeelten van) gemeenten. Voor de toepassing van het tweede lid van artikel 7.10 speelt de vraag in hoeverre het nieuwe lichaam tevens in de plaats treedt van gemeenten geen rol. De leden van het nieuwe vertegenwoordigend orgaan zullen als kiezers voor de verkiezing van de Eerste Kamer optreden met een stemgewicht dat gerelateerd is aan het voormalige provinciale territorium.

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

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