

Voorzitter: Vondeling

Tegenwoordig zijn 124 leden, te weten:

Aarts, Abma, Albers, Van Amelsvoort, Andela-Baur, B. Bakker, M. Bakker, Ter Beek, De Beer, Beinema, Van den Bergh, Berkhouwer, Beumer, Bischoff van Heemskerck, Blaauw, H. A. de Boer, J. J. P. de Boer, Bolkestein, De Boois, Borgman, Braams, Brinkhorst, Van den Broek, Castricum, G. M. P. Cornelissen, Couprie, G. C. van Dam, M. P. A. van Dam, Dankert, Dees, Deetman, Van Dijk, Dijkman, Van Dis, Van der Doef, Dolman, Drenth, Duinker, Engwirda, Epema-Brugman, Evenhuis, Evenhuis-van Essen, Eversdijk, Faber, Frinking, Gerritse, Geurtsen, Ginjaar-Maas, De Graaf, Gualthérie van Weezel, De Hamer, Hartmeijer, Van der Hek, Hennekam, Hermsen, Van Houwelingen, Jacobse, Jansen, Joekes, Kappeyne van de Coppello, Keja, Van Kemenade, Kleisterlee, Knol, Koekoek, Kolthoff, Kombrink, Korte-van Hemel, De Korte, Kosto, Krouwel-Vlam, De Kwaadsteniet, Lambers-Hacquebard, Langedijk-de Jong, Lansink, Lauxtermann, Van Leijenhorst, Lubbers, Mertens, Molleman, Van Muiden, Nijhof, Nypels, Van Ooijen, Patijn, Ploeg, Poppe, Pronk, Rienks, Rietkerk, Roethof, Van Rooijen, Van Rossum, Salomons, Van der Sanden, Schakel, Scherpenhuizen, Van der Spek, Spieker, Stemerdink, Van der Stoel, Stoffelen, Terlouw, Van Thijn, Tolman, Tripels, Den Uyl, Veerman, Vellenga, Verbrugh, Verkerk-Terpstra, Vondeling, De Voogd, B. de Vries, K. G. de Vries, Vrijlandt-Krijnen, Waalkens, Waltmans, Weijers, Wessel-Tuinstra, Wolff, Wuthrich-van der Vlist en Van Zeil, en de heren Van Agt, Minister-President, Minister van Algemene Zaken, Wiegel, Vice-Minister-President, Minister van Binnenlandse Zaken, Pais, Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Van Aardenne, Minister van Economische Zaken, en Simons, Regeeringscommissaris voor de Grondwetsherziening.

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

Mommersteeg, Voogd, Bremen en P. A. M. Cornelissen, de hele week, wegens verblijf buitenslands;

Van der Gun, Müller-van Ast, Wöltgens, Braks, Nijpels, Hartmeijer, Konings, Schaapman, Van der Linden en Geurtsen, wegens bezigheden elders;

Roels, Haas-Berger, Klein, Worrell en Meijer, wegens ziekte;

Notenboom, wegens vergaderingen te Brussel, ook morgen;

Wisselink, wegens familie-omstandigheden.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ingekomen zijn de volgende brieven:

een, van de Staatssecretaris van Financiën, met een overzicht van de rapporten uitgebracht door de Vereenvoudigingscommissie-Hofstra (15 300-IX B, nr. 12);

een, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, over de invoering van een jaarkaart voor het gehele openbaar vervoer (15 300-XII, nr. 50).

Deze brieven, die al zijn gedrukt en rondgedeeld, worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Dan zijn ingekomen de volgende brieven:

een, van de Minister van Financiën, over de toepassing van artikel 20, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 1976 op de begroting 1979;

een, van de Minister van Sociale Zaken, met de SER-adviesaanvraag inzake de bruto aanpassingsmechanismen van minimumloon en sociale uitkeringen.

Deze brieven, die niet zullen worden gedrukt, worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Geen van beide Kamers der Staten-Generaal en – voor zoveel nodig – evenmin de Gevolmachtigde

Minister van de Nederlandse Antillen, heeft uitdrukkelijke goedkeuring gevraagd van de internationale overeenkomsten, gedrukt onder de nummers 15 460 en 15 462, R 1113, die op respectievelijk 24 en 26 januari 1979 aan de Kamer zijn overgelegd.

Deze stukken worden voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: De overige ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik ook voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van deze vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met deze voorstellen heeft verenigd.

De fractie van de P.P.R. heeft mij verzocht te benoemen tot lid van de bijzondere commissie 13 933 en 12 924 (Waddenzee) het lid Waltmans in de plaats van het lid Beckers-de Bruijn.

Naar mij blijkt, bestaat hiertegen geen bezwaar.

Het Presidium heeft met eenparigheid van stemmen besloten te stellen in handen van de vaste Commissie voor Economische Zaken: Wetsontwerp Verlenging van de werking van het Koninklijk besluit van 1 april 1964 (Stb. 110), houdende onverbindendverklaring van bepalingen betreffende verticale prijsbinding in mededingingsregelingen (15 498).

Regeling van werkzaamheden

Ik stel voor, aan de orde te stellen en te behandelen in de vergadering van donderdag 1 maart 1979, na de mondelinge vragen, de wetsontwerpen:

Naturalisatie van Aipassa, Elazar en 20 anderen (15 466);

Naturalisatie van Almeida Mendonça, Cidália en 22 anderen (15 477);

Naturalisatie van Al-Shakarchi, Rashad en 24 anderen (15 478);

Naturalisatie van Alvas da Silva, João Francisco en 22 anderen (15 479);

Naturalisatie van Balduin, Hubert Heinrich en 23 anderen (15 480);

Voorzitter

Naturalisatie van Chui, Kok Lun en 22 anderen (15 482);

Naturalisatie van Aguas, Maria Anna en 26 anderen (15 484);

Naturalisatie van Beg, Mirza Ghulamullah en 21 anderen (15 483);

Naturalisatie van Le Brasse, Terence Mark en 22 anderen (15 485);

Naturalisatie van Andrade, Pedro en 27 anderen (15 487);

Naturalisatie van Aslanidis, Teologos en 24 anderen (15 492);

Naturalisatie van Brankalioni, Du-bravka en 24 anderen (15 493);

Naturalisatie van Alvarez y Romero, Antonio en 26 anderen (15 494);

Naturalisatie van Annour, Bouazza en 26 anderen (15 495);

Naturalisatie van Bechine, Péter en 22 anderen (15 496);

Naturalisatie van Blank, Bernhard Peter en 29 anderen (15 497).

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik stel voor – op verzoek van de Minister van Financiën – de behandeling van de brief van de Minister van Economische Zaken en de verslagen van gehouden mondeling overleg van 7 en 22 februari 1979 over Sonatrach (14 626, nrs. 27–29) te houden op donderdag 1 maart 1979 te 17.00 uur – zo nodig – met onderbreking van de agenda.

Mevrouw Lambers-Hacquebard

(D'66): Mijnheer de Voorzitter! Op zich zelf lijkt daartegen niet zoveel bezwaar te bestaan, maar als wij vasthouden aan het tijdstip van sluiting van 18.30 uur dat voor donderdag is vastgesteld, is het mogelijk, dat wij tijd te kort komen. Als alle fracties tien minuten mogen spreken, duurt de eerste termijn gauw een uur. Misschien moeten wij aan uw voorstel verbinden dat, zo nodig, het tijdstip van 18.30 uur wordt overschreden.

De **Voorzitter**: Dat zou nodig kunnen zijn. Ik zal op dit punt nog even mijn licht opsteken. Ik kan dan donderdag bij de regeling van werkzaamheden zo nodig een voorstel doen. Mevrouw Lambers heeft in elk geval geen bezwaar tegen een spreektijd van tien minuten. Dat troost mij.

Overeenkomstig het voorstel van de Voorzitter wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ook ik stel voor, de voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp inzake de huurverhoging (15 418) (antwoord Regering, reën dupliek en ook de stemmingen) te houden op donderdag 1 maart a.s., direct na het vragenuur.

Ik merk hierbij op, dat de stemmingen wellicht aan het einde van de mid-dagvergadering moeten worden gehouden.

Ten slotte stel ik voor, aan de orde te stellen en aan de agenda van volgende week toe te voegen, de behandeling van wetsontwerp Verlof zonder behoud van loon van werknemers in verband met het lidmaatschap van sommige vertegenwoordigende organen (13 966).

Overeenkomstig de voorstellen van de Voorzitter wordt besloten.

De **Voorzitter**: Het woord is aan de heer Van der Hek, die het heeft gevraagd.

De heer **Van der Hek** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil u verzoeken zo spoedig mogelijk, in ieder geval de volgende week, de twee verslagen van twee mondelinge overleggen, inzake RSV en VMF, op de agenda te plaatsen. Ik heb begrepen dat deze verslagen deze week ter beschikking kunnen zijn.

De **Voorzitter**: Ik stel voor, daarover morgen bij de regeling van werkzaamheden te beslissen.

Daartoe wordt besloten.

De **Voorzitter**: Ik geef nogmaals het woord aan de heer Van der Hek, die het heeft gevraagd.

De heer **Van der Hek** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb kennis genomen van het feit dat de raad van bestuur van OGEM hedenmiddag om 4 uur in het OGEM-gebouw te Rotterdam een persconferentie geeft waarbij mededeling zal worden gedaan van een besluit, dat zou zijn genomen met betrekking tot OGEM-Nederhorst-bouw. Ik heb ook vernomen dat dit besluit hedenmiddag op dit tijdstip wordt medegedeeld aan de bouwbonden en dat de Minister van Economische Zaken, na enigerlei bijeenkomst in dit gebouw, hoogstwaarschijnlijk ook dit soort mededelingen aan de pers zal doen. Mijnheer de Voorzitter! Wilt u de Minister van Economische Zaken verzoeken dit besluit, dat klaarblijkelijk ergens bestaat met betrekking tot OGEM-Nederhorst-bouw, hetzij mondeling hetzij schriftelijk ter kennis van de Kamer te brengen?

Mijnheer de Voorzitter! Voor mij ligt een brief waar 'vertrouwelijk' boven staat. Ik meen dat ik in het licht van de omstandigheden die vertrouwelijkheid wel kan schenden.

De **Voorzitter**: Mag ik uw brief even in-kijken om te beoordelen of u dat wel zou doen?

De heer **Van der Hek** (PvdA): Ga uw gang. Ik zou zeggen: leest u de brief maar voor.

De **Voorzitter**: Ik zie in een noot dat het een verzoek van de Minister van Economische Zaken is. Hoe vreemd mij dat in dit geval ook toelijkt, ik meen dat iedereen een dergelijk verzoek heeft te eerbiedigen. Ik moet u dringend verzoeken de inhoud van de brief niet mee te delen. Ik zal mij over deze zaak ogenblikkelijk in verbinding stellen met de Minister en nadere mededelingen aan de Kamer doen.

Uit goede bron wordt mij nu ingefluisterd, dat de vertrouwelijkheid om 2 uur dus 10 minuten geleden – is opgeheven.

De heer **Van der Hek** (PvdA): Waaruit toch maar weer blijkt, dat het verstandig is om althans het punt te melden.

De heer **Van Dam** (PvdA): Maar wat staat er nu in de brief?

De heer **Van der Hek** (PvdA): Dat wil ik wel even vertellen. Er wordt mededeling gedaan van het feit dat de Minister er behoefte aan heeft om vanmiddag om 4 uur – ten tijde van de persconferentie in Rotterdam – mondeling overleg te hebben met de vaste Commissie voor Economische Zaken over dezelfde aangelegenheid. Daarbij wordt van de zijde van de Minister het verzoek gedaan geen ruchtbaarheid aan dit mondeling overleg te geven. Ik vond dat zo'n enormiteit, dat ik niet kon nalaten het punt te melden. Inmiddels is de zaak volkomen opgehelderd.

De **Voorzitter**: Dat laatste is juist, maar ik vind hierin toch wel aanleiding mij in verbinding met de Regering te stellen omdat wij, naar mijn mening, in deze situatie niet voor zo'n probleem gesteld behoren te worden. Ik zal de Kamer nader inlichten over mijn bevindingen.

Het verzoek, zo mogelijk vandaag mondeling of schriftelijk ingelicht te worden, zal ik overbrengen. Ik denk, dat ik namens de Kamer dit verzoek kan doen.

De heer **Joekes** (VVD): Wilt u daarbij vermelden hoe vaak de of formeel vastgestelde of impliciete vertrouwelijkheid van vergaderingen in deze Kamer is geschonden in de afgelopen jaren?

De heer **Jansen** (PPR): Wie moet worden ingelicht, de Kamer of de vaste commissie? Ik meen, dat het de Kamer moet zijn.

De **Voorzitter**: De heer Van der Hek heeft het verzoek gedaan de Kamer mondeling of schriftelijk in te lichten.

Voorzitter

Ik zal dat verzoek overbrengen en ik heb begrepen dat ik het namens de Kamer kan doen.

Mag ik mij nog even beraden over het verzoek van de heer Joekes?

De heer **Joekes** (VVD): Dat mag u.

De heer **Bolkestein** (VVD): Is het de bedoeling van de heer Van der Hek dat het mondeling overleg van vanmiddag wel doorgaat?

De heer **Van Houwelingen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Dat lijkt mij een besluit van de commissie en niet van de heer Van der Hek!

De **Voorzitter**: Ik neem aan dat de leden en plaatsvervangende leden van de commissie daarover nader zullen horen.

De heer **Den Uyl** (PvdA): Tenzij het de Regering intussen mogelijk is hierover tegen die tijd mondeling of schriftelijk mededelingen te doen. Het gaat uiteraard om een zaak die enige nationale draagwijdte heeft. Ik kan mij voorstellen dat het verzoek van de heer Van der Hek onmiddellijk door de Regering wordt gehonoreerd door hier mededelingen te doen.

De **Voorzitter**: Ik heb begrepen dat die commissievergadering om vier uur vanmiddag zal plaatsvinden. Het lijkt mij mogelijk dat in de zeven kwartier, die daartussen liggen, de Regering de mededelingen doet, die zij kan doen. Ik zal in ieder geval die wenselijkheid bepleiten.

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Voorlopige voorzieningen met betrekking tot de wederzijdse doorstroming hoger beroepsonderwijs-wetenschappelijk onderwijs (14 419)**.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Kolthoff** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Het wetsontwerp dat wij nu behandelen geeft mijn fractie eigenlijk weinig aanleiding tot het maken van opmerkingen. Beter gezegd: het geeft aanleiding tot het maken van weinige opmerkingen. Wat de voorgeschiedenis betreft, deze is vrij lang en gaat terug tot de jaren '70, de jaren van de ministers Veringa, De Brauw en Van Veen, die gezamenlijk een tweetal voorontwerpen indienen, namelijk één in 1972 en één in 1975, door het vorige kabinet. Zij stemden erin over-

een dat er stappen moesten worden gezet op de weg naar een geïntegreerd hoger onderwijs. Deze communis opinio bestaat nog steeds.

De vorige regering heeft nadat er nogal wat kritiek op deze voorontwerpen was losgekomen een wetsontwerp ingediend, waarin deze kritiek in grote mate was ondervangen. Dat is het wetsontwerp, waarover wij nu spreken. Indertijd heeft mijn fractie een zekere scepsis ten toon gespreid met betrekking tot dat wetsontwerp. In het voorlopig verslag hebben wij opgemerkt dat aan de ene kant de reikwijdte van het wetsontwerp zeer klein was en dat daar aan de andere kant een uitvoerige regeling tegenover stond. Op dat punt hebben wij enkele vragen in het verslag gesteld, waaruit die scepsis valt af te lezen. Inmiddels hebben wij de memorie van antwoord ontvangen.

Ik moet namens mijn fractie zeggen dat wij waardering voor dat antwoord hebben, niet in het minst omdat daarin de pretenties van het wetsontwerp worden verduidelijkt. Deze pretenties zijn bescheiden; kwantitatief gezien zijn zij klein. Kwalitatief zal moeten blijken hoe verstrekkend de gevolgen van dit wetsontwerp in de praktijk zullen zijn.

Bij de memorie van antwoord heeft de Minister een nota van wijzigingen gevoegd, waarvoor wij ook waardering hebben. Zij houdt een aantal verbeteringen in. Zo is bij voorbeeld de evaluatie wat beter geregeld door aanvulling van de instructie voor rapportering door de diverse in te stellen doorstromingscommissies. Een aantal formuleringen is verscherpt en verbeterd.

Van betekenis is de vraag wat dit wetsontwerp nu eigenlijk voorstelt. Ik zou het willen karakteriseren als een zeer kleine stap in een grote zaak, namelijk in de ontwikkeling naar een geïntegreerd systeem van hoger onderwijs. De wenselijkheid van een dergelijk systeem is sinds jaar en dag aan de orde. Ik kan nauwelijks meer zeggen dat zij ter discussie is; zij is en wordt van alle kanten erkend. Wat is er nu nodig om tot een dergelijke integratie te komen en welke doelen zijn ermee gediend?

De capaciteitsproblematiek is in hoge mate gebaat bij zo'n integratie, maar ook de programmering, de inhoudelijke opzet van het onderwijs, de flexibiliteit daarvan en, toverwoord onder andere in de nota Hoger onderwijs voor velen, de differentiatie binnen het programma, op grond daarvan het oplossen van de omvangrijke

selectieproblematiek en ten slotte – ik streef overigens niet naar volledigheid – een grotere flexibiliteit naar de maatschappij toe, naar de vraag die vanuit de maatschappij op de afgestudeerden af komt.

Als men nu van daaruit het wetsontwerp bekijkt, dan moet worden gezegd dat de betekenis van dit wetsontwerp voor deze problematiek nog steeds zeer klein is te noemen. Niettemin – wij kunnen daar toch niet aan voorbijgaan – is het één van de weinige concrete maatregelen die voorgesteld zijn in de Nota hoger onderwijs voor velen die zouden leiden tot een nieuwe structuur van het hoger onderwijs, zoals die deze Minister en dit kabinet voor ogen staat.

De nota zegt daarover op blz. 12 dat de indieners concreet een aantal maatregelen voor ogen hebben – het is goed dat het erbij wordt gezegd in tegenstelling tot de beschouwingen die daaraan voorafgaan – en dat zijn dan in de eerste plaats het bevorderen van aanneming van het wetsontwerp waar wij nu over spreken, in de tweede plaats het indienen van een wetsontwerp dat experimenten inzake onderwijskundige en bestuurlijke samenwerking tussen WO en HBO mogelijk maakt – overigens kan dat nu al en er lopen dan ook een aantal experimenten, maar het is toch altijd mogelijk om die procedure te vergemakkelijken, te stroomlijnen – in de derde plaats het voorbereiden en het plegen van zorgvuldig overleg en dat is altijd goed en in de vierde plaats het voorbereiden van voorstellen waardoor het HBO een duidelijke positie krijgt binnen het hoger onderwijs. Daarbij valt dan te denken aan het losmaken van het HBO, althans volgens de nota. Ik weet niet of het 'valt te denken aan' mag worden geplaatst onder het kopje 'concrete maatregelen' maar het staat er nu wel. Er volgt dan een relativerende zin: 'Overigens zal het duidelijk zijn dat hiermede slechts openingen worden geboden voor een proces van integratie HBO/WO'. Met dat laatste zijn wij het van harte eens.

Het is niet onbekend dat de weg die de Minister wil gaan, zoals aangegeven in de nota Hoger onderwijs voor velen, door ons niet als de goede weg wordt beschouwd. Men zou daaruit kunnen afleiden dat een wetsontwerp dat een klein stapje op die weg doet niet onze instemming heeft. Dat is niet het geval; wij zijn van mening dat het stapje dat hier wordt gedaan ten aanzien van de precieze invulling van het toekomstige hoger onderwijs betrekkelijk neutraal is. Dat moge ook blijken

Kolthoff

uit het feit dat het is ingediend door een Regering die daar indertijd een andere visie op had. Een klein stapje dus, geen mijlpaal, die pleegt men namelijk niet na ieder klein stapje te zetten; daarvoor moet men eerst met zeven-mijlslaarzen een zevende stap doen.

Conclusie: het feit dat het onderhavige wetsontwerp niet gebonden is aan de maatregelen die zijn voorgesteld in de nota Hoger onderwijs voor velen, die naar onze mening niet tegemoetkomt aan de behoeften, die ik zoëven heb opgesomd, is voor ons geen belemmering om ons achter dit wetsontwerp te stellen. Integendeel, het feit dat deze voorstellen niet specifiek gebonden zijn aan de zienswijze van de Regering, maakt het voor ons des te eenvoudiger, onze instemming met dit wetsvoorstel te betuigen.

□

De heer **Dees** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Al een jaar of tien is door verschillende bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen gestreefd naar de totstandkoming van een betere samenhang tussen WO en HBO. Veel succes heeft dat, afgezien van een beperkt aantal specifieke experimenten, nog niet opgeleverd. In het algemeen is er slechts sprake geweest van een in ons land niet ongebruikelijk stramien: studietoelagen die elkaar opvolgden, voorontwerpen van wet, die in de ijskast werden geplaatst en nota's die of te zwaar of te licht werden bevonden. Daarom stemt het tot tevredenheid dat ter zake van de samenwerking tussen WO en HBO thans een wetsontwerp aan de orde is waarover buiten maar wellicht ook binnen deze Kamer in redelijke mate overeenstemming lijkt te bestaan. Mijn fractie ziet dit voorstel vooral als een concrete aanzet van wetgevende aard tot één stelsel van hoger onderwijs waarin kunstmatige en nodeloze barrières tussen WO en HBO zijn geslecht.

Wat dit betreft kunnen er van dit wetsontwerp, zoals bij voorbeeld binnen de sector van het technisch onderwijs reeds duidelijk is gebleken, positieve impulsen uitgaan op de zo gewenste onderwijskundige samenwerking tussen met name verwante studierichtingen in het hoger onderwijs.

Een tweede belangrijk aspect is dat de individuele student een betere mogelijkheid krijgt om een verkeerde studiekeuze in de beginfase van de opleiding te corrigeren, zodat wellicht meer recht kan worden gedaan aan zijn persoonlijke talenten en capaciteiten.

Daarnaast is het van belang dat door wederzijdse doorstroming in de begin-

fase van de opleiding het in ons land nogal lage studierendement kan worden verbeterd en dat de omslachtige weg van de verticale doorstroming – eerst het HBO-diploma halen en dan nog eens een WO-opleiding starten – hopelijk in mindere mate zal worden bewandeld.

Dit deel van mijn betoog samenvattend wil ik vaststellen dat mijn fractie de bedoelingen van het wetsontwerp van harte kan ondersteunen.

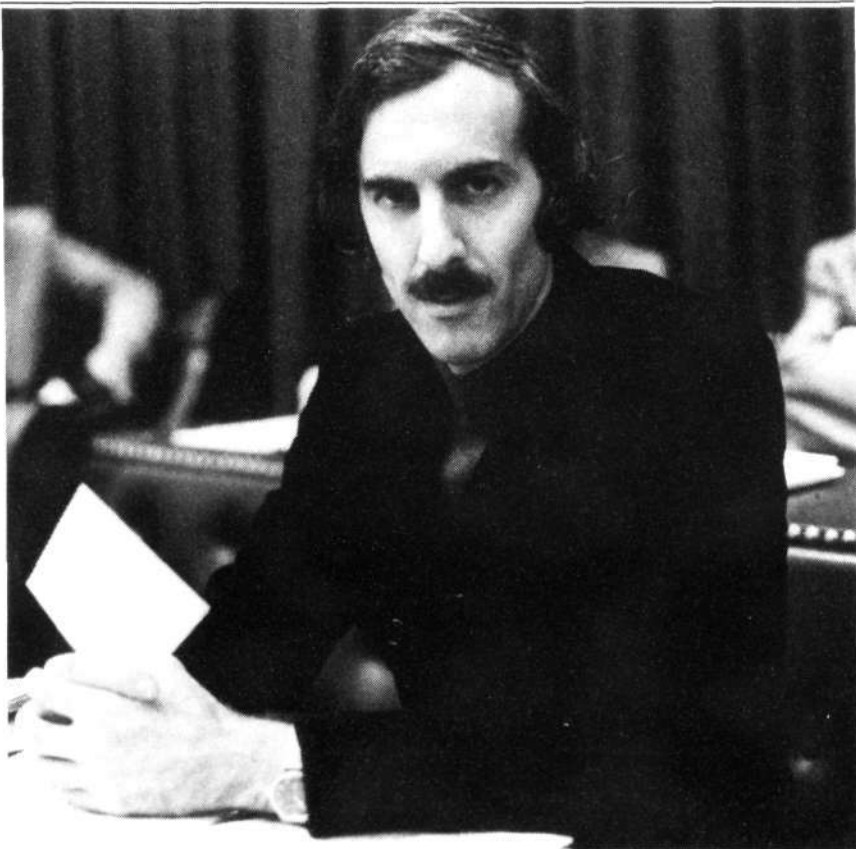
Wel plaatsen wij nogal wat vraagtekens bij de mate waarin de bedoelingen van dit wetsontwerp verwezenlijkt zullen kunnen worden. Wij hebben daarover wel enige zorg, die zowel de invoering als de uitvoering van de wederzijdse doorstroming betreft.

Met betrekking tot de invoering is het van betekenis, omdat het hier gaat om een voorlopige regeling die gedurende zes jaar zal gelden, dat meerdere jaren in de verschillende sectoren ervaring zal kunnen worden opgedaan. Hoe is de stand van voorbereiding in de verschillende gebieden? Voor welke richtingen zal, indien dit wetsontwerp spoedig wet wordt, dit kalenderjaar nog daadwerkelijk met de wederzijdse doorstroming kunnen worden gestart? Graag daarover enige actuele informatie.

Wat betreft de invoering van de wet noem ik een aantal punten. Onzekerheid, die op zich begrijpelijk en verklaarbaar is, bestaat er over de vraag in welke mate wederzijdse doorstroming in de praktijk zal kunnen plaatsvinden. Doch indien bij voorbeeld ten gevolge van de positief verwijzende functie van de propadeuse in het WO grotere aantallen studenten willen overstappen naar het HBO, dan kan dat stuiten op capaciteitsproblemen binnen het HBO. Deze problematiek is niet nieuw. Ook bij de behandeling van de wet herstructurering WO in 1975 hebben wij er met nadruk op gewezen dat de verwijzende functie van de propadeuse pas dan tot zijn recht kan komen als er ook daadwerkelijk te verwijzen is. Hier kunnen zich nogal wat problemen gaan voordoen.

Reeds nu bestaat er in een aantal sectoren van het HBO een kloof tussen de opleidingscapaciteit en het aantal belangstellenden, een kloof die nog dieper zal worden als wij kijken naar de prognoses voor de komende jaren.

Uit die prognoses blijkt dat het aantal HAVO'ers dat een HBO-opleiding wil volgen niet onaanzienlijk zal stijgen, met name ook indien via een taakstellend beleid – en de Minister is daarvan gelukkig een voorstander – getracht



De heer Kolthoff (PvdA)

Dees

zal worden de deelnemingspercentages van het aantal meisjes te verhogen. Om deze redenen vinden wij het standpunt van de bewindslieden dat zij (ik citeer de memorie van antwoord) 'voorlopig geen grote capaciteitsproblemen verwachten' onjuist en van te passieve aard. Dat was althans onze conclusie bij lezing van de memorie van antwoord.

Intussen hebben wij echter uit een rede, die de Minister ongeveer een maand geleden heeft gehouden voor de Bond van Docenten bij het tertiair onderwijs, begrepen dat:

- a. er een werkgroep capaciteitsplanning HBO wordt ingesteld;
- b. er zo mogelijk in 1980 nog een eerste capaciteitsplan moet komen; en
- c. de HBO-Raad extra mankracht krijgt om hieraan te werken.

Kan de Minister hierover nadere mededelingen doen en is het mogelijk om de eventuele effecten van de wederzijdse doorstroming, zeker indien zij van kwantitatieve betekenis blijken te zijn, daarbij te betrekken?

Extra complicaties kunnen zich ook voordoen doordat ook in dit wetsontwerp ervan wordt uitgegaan dat het bevoegd gezag van een HBO-instelling zelfstandig beslist over de feitelijke toelating van daarheen verwezen studenten uit het wetenschappelijk onderwijs.

Met name omdat binnen het HBO een uniform en doorzichtig aanmeldings- en plaatsingspatroon ontbreekt kunnen zich hierbij, ook bij de doorstroming, eventueel problemen voordoen. Recentelijk nog heeft de voorzitter van de HBO-Raad, de heer Stoeltinga, nog eens gewezen op deze voor studenten vaak zo pijnlijke problematiek. Tijdens een bijeenkomst van schooldecanen werd zelfs gesproken van een chaos die het gevolg is van het feit dat de toelatingsregelingen per HBO-instelling en per categorie vaak sterk verschillend zijn. In hoeverre dreigt het gevaar dat zich bij een overstap van WO naar HBO soortgelijke problemen zullen voordoen? Wij zijn daaromtrent niet erg gerust.

Over een aantal specifieke onderdelen van dit wetsontwerp valt zeker te twisten.

Na de uitvoerige schriftelijke voorbereidingen en vanwege het experimentele karakter van de voorgestelde regelingen hebben wij er echter in dit stadium geen behoefte aan alle punten nog eens de revue te laten passen. Bovendien stelde de memorie van antwoord ons op tal van punten gerust. Oneens zijn wij het echter met de

bepaling uit het wetsontwerp in artikel 3, lid 3, dat uitbreiding van de werkingsfeer uitsluitend kan plaatsvinden op gezamenlijke voordracht van de HBO-Raad en de Academische Raad. Hiertegen hebben wij bezwaren van vooral staatsrechtelijke en legislatieve aard. Uiteraard hechten ook wij sterk aan overeenstemming binnen het onderwijsveld, maar wij willen niet bij voorbaat in een wetsartikel uitsluiten dat ook op andere wijze tot uitbreiding van de werkingsfeer kan worden besloten. Op dit punt hebben wij dan ook, samen met een aantal andere woordvoerders, een wijzigingsvoorstel ingediend.

Dit wetsontwerp zal, eenmaal wet geworden, de doorstromingsmogelijkheden voor studenten aan een aantal met name genoemde HBO-instellingen kunnen verbeteren. Wij zijn het daar graag mee eens. Maar ik wil hierbij wel signaleren dat wat die doorstromingsmogelijkheden betreft studenten uit de 5 genoemde sectoren (HTS, Hoger Landbouw Onderwijs, HEAO, Pedagogische Academies en Sociale Academies) in het algemeen in een riantere positie zijn komen te verkeren ten opzichte van studenten aan andere vormen van HBO, zoals de opleidingen in de gezondheidszorg en de politieacademie. Voor de eerste categorie zal gelden, dat zij zowel in de beginfase als na afsluiting van hun opleiding naar verwante studierichtingen in het WO kunnen overstappen. Daarnaast – ook dat is van belang – kunnen deze studenten in niet verwante studierichtingen worden toegelaten indien uit een toelatingsonderzoek blijkt dat zij daarvoor geschikt zijn.

Voor studenten aan andere vormen van HBO geldt dit alles in het algemeen niet. Zij zullen moeten wachten tot zij 25 jaar zijn geworden en kunnen via het colloquium doctum op algemene ontwikkeling en geschiktheid worden getest. Reeds in 1974 heb ik namens mijn fractie op deze problematiek gewezen en toen heb ik van de toenmalige Staatssecretaris de toezegging gekregen dat op grond van het bestaande artikel 29, lid 3, van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs de mogelijkheden voor deze groep van studenten in die zin zouden worden verbeterd, dat zij niet tot hun 25e jaar zouden behoeven te wachten om het colloquium doctum te kunnen afleggen, maar ook op eerdere leeftijd, in individuele gevallen in aanmerking zouden kunnen komen voor het afleggen van een geschiktheidsproef.

Intussen hebben wij begrepen dat tot nog toe de duidelijke toezegging uit

1974 slechts is geëffectueerd voor het getuigschrift Gemeente-Administratie II. Wij willen de Minister dan ook vragen hoe het zit met de uitvoering van de betreffende toezegging, die overigens in antwoord op schriftelijke vragen de afgelopen jaren nog een enkele maal is bevestigd en gehandhaafd.

□

De heer **Deetman** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Het nu aan de orde zijnde wetsontwerp is ingediend in het kader van de nota Hoger onderwijs in de toekomst. Deze nota heeft thans niet meer de betekenis die zij had op het moment van indiening. In deze Kamer is immers onder bepaalde voorwaarden ingestemd met de vorig jaar uitgebrachte nota Hoger onderwijs voor velen. Het wetsontwerp met betrekking tot de wederzijdse doorstroming heeft echter niet aan betekenis ingeboet.

In de memorie van antwoord wordt al snel medegedeeld dat het wetsontwerp past in het beleid dat de huidige bewindslieden met betrekking tot het hoger onderwijs willen voeren. Het valt overigens wel op dat zelfs wanneer wij de Handelingen van de openbare commissievergadering over de nota Hoger onderwijs voor velen in de beschouwingen betrekken, niet duidelijk wordt gemaakt op welke wijze het onderhavige wetsontwerp nu precies past in het beleid van de huidige bewindslieden. Wellicht kan de Minister op dit punt nog enige verduidelijking geven.

Deze vraag klemmt te meer omdat heren der in de memorie van antwoord niet onbelangrijke uitspraken worden gedaan. Zo wordt de verwachting uitgesproken dat de huidige institutionele tweedeling tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroeps-onderwijs in betekenis kan gaan verminderen, wanneer mogelijkheden tot koerscorrectie in de beginfase van wetenschappelijk onderwijs en hoger beroeps-onderwijs worden ingebouwd. Dit staat op blz. 2 van de memorie van antwoord. Op dezelfde bladzijde wordt uitgesproken dat mogelijkheden tot tijdige koerscorrecties in de toekomst de omvang van en de drang naar de verticale doorstroming kunnen verminderen. Ten slotte wordt op blz. 5 van de memorie van antwoord met stelligheid medegedeeld dat, zonder dat vooruitgelopen wordt op een nieuw stelsel van hoger onderwijs, het onderhavige wetsontwerp enkele meer structurele elementen bevat, onder andere in verband met de propaedeuse.

Deetman

Uit deze, en ook nog uit andere passages zou men kunnen afleiden dat de Minister de voorkeur geeft aan een horizontale opbouw van het tertiair onderwijs. Het is tegen deze achtergrond dat wij de Minister zoëven hebben gevraagd om een verduidelijking van de relatie tussen het wetsontwerp met betrekking tot de wederzijdse doorstroming en het beleid dat hem voor ogen staat met betrekking tot het hoger onderwijs. Overigens kan bij deze eventuele verduidelijking niet voorbij worden gegaan aan de opbouw van het toeleverende onderwijs, het onderwijs in de tweede cyclus.

Als de Minister kiest voor een horizontale opbouw van het tertiair onderwijs, welke gevolgen verbindt hij dan daaraan ten aanzien van het onderwijs in de tweede cyclus? Deze vraag is niet nieuw, maar komt wel dwingend op bij lezing van de memorie van antwoord.

Het wetsontwerp heeft een tijdelijk karakter. In het wetsontwerp worden voorlopige voorzieningen getroffen om de doorstroming tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs te verbeteren. Juist het tijdelijk karakter en de grote mate van vrijheid om te experimenteren hebben ertoe geleid dat mijn fractie zich heeft kunnen verenigen met de keuze voor een lichte opzet van het wetsontwerp, waarbij de bevoegdheden van de desbetreffende bestuurlijke organen in het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs zoveel mogelijk onverlet worden gelaten.

In dit licht is het naar ons oordeel een verbetering dat naar aanleiding van het voorlopige verslag de artikelen 4 en 7 van het wetsontwerp zijn gewijzigd. Het is nu zonder meer duidelijk dat de landelijke doorstromingscommissies ook een evaluerende taak hebben. Wij gaan hierbij ervan uit, gelet op de memorie van antwoord, dat de evaluatie op zowel kwalitatieve als kwantitatieve elementen van de doorstroming betrekking heeft. Aldus wordt te zijner tijd tevens een toetsing verkregen van de hypothesen die ten grondslag liggen aan de voorlopige indicaties van de aantallen te verwachten doorstromende studenten, zoals gegeven op blz. 3 van de memorie van antwoord.

Wanneer aan de uitkomsten van een evaluatie van experimenten beleidsconclusies worden verbonden, zullen op voorhand eventuele door toevallige factoren bepaalde beperkingen zoveel mogelijk moeten worden weggenomen om te voorkomen dat de plank later bij de evaluatie wordt misgelanden.

Aan de werking van het wetsontwerp kunnen, als het tot wet is verheven, in tweeërlei opzicht beperkingen worden opgelegd. Het gaat ons om de financiële gevolgen van het wetsontwerp en de opleidingscapaciteit van het HBO. Op deze punten is de memorie niet duidelijk, althans niet voldoende. Ik haal deze punten nu naar voren, omdat mijn fractie het zou betreuren, als zij beperkend op de werking van het wetsontwerp gaan inwerken.

Op blz. 8 van de memorie van antwoord wordt gesproken over het neutrale kader van het wetsontwerp. Het wordt vervolgens niet uitgesloten geacht dat de herallocatie van studentstromen budgettaire gevolgen heeft. Ten slotte wordt meegedeeld dat van vooropgezette budgettaire overwegingen geen sprake is. Op blz. 19 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat het thans niet mogelijk is, alle kosten die uit het wetsontwerp voortvloeien, te ramen.

De invoering van het wetsontwerp kan dus budgettair neutraal verlopen en er kunnen financiële meevallers zijn, maar ook financiële tegenvallers. Mijn fractie gaat ervan uit dat bij eventuele financiële tegenvallers – zo hebben wij de memorie van antwoord verstaan – toch de benodigde middelen zullen worden gevonden.

Het tweede mogelijk beperkende element houdt verband met de opleidingscapaciteit van het HBO. Evenals de Minister verwachten wij dat het bevoegde gezag van een instelling voor HBO veel waarde zal toekennen aan de adviezen van de landelijke doorstromingscommissies. Wat dit aangaat, zullen er naar ons oordeel geen problemen zijn.

Het is echter nu eenmaal zo dat ook het bevoegde gezag van een instelling voor HBO ondanks alle goede bedoelingen in de positie kan komen te verkeren dat een feitelijk toelaten op grond van de opleidingscapaciteit van het desbetreffende instituut niet meer mogelijk is. De Minister zegt in de memorie van antwoord toe dat hij de opleidingscapaciteit van het HBO nauwellettend zal volgen en hiermee rekening zal houden in het beleid. Deze capaciteit zal zo nodig worden aangepast, zegt hij met zoveel woorden.

Naar aanleiding van deze toezegging hebben wij twee vragen. Gaat het om de toezegging dat zo nodig extra investeringsmiddelen direct ten behoeve van het HBO zullen worden toegevoegd aan de bestaande begrotingspost voor investeringen in het voortgezet onderwijs? Ik bedoel te vragen of het gaat om een eventuele toevoeging van extra middelen aan de

'scholenbouwpot' ten behoeve van het voortgezet onderwijs. Zal de Minister, als hij let op de opleidingscapaciteit, ook rekening houden met eventuele verschijnselen van afwenteling bij toelatingen? Hiermee bedoel ik het verschijnsel waarbij het aantal toelatingen van de doorstromers uit het WO in mindering wordt gebracht op het aantal toelatingen van degenen die zich onmiddellijk na het verlaten van het HAVO en het VWO aanmelden bij het HBO. Houdt de Minister met dit afwentelingsmechanisme rekening en zo ja, op welke wijze?

□

De heer **Verbrugh** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Graag wil ik beginnen met op te merken dat ik waardering heb voor de nu voor ons liggende, eerste fase van wetgeving op het gebied van de zogenaamde doorstroming. Het gaat hierbij om een weerbarstige materie, namelijk om het aanbrengen van overstapmogelijkheden tussen twee geheel los van elkaar gegroeide takken van onderwijs. Ik heb de indruk dat de verantwoordelijke bewindslieden, voorlopig afrondend wat oud-bewindslieden reeds hadden klaarge- . maakt, hierin goed zijn geslaagd.

Nu men van de idee van de regionale doorstromingscommissie is afgestapt, is de nieuwe voorziening – zij het nog beperkt gehouden – helder en uniform geregeld. Het wetsontwerp heeft door de nota van wijzigingen mijns inziens meer zeggenskracht gekregen. Het criterium namelijk dat moet worden gehanteerd om een positief advies uit te brengen over een eventuele doorstroming is nu in het gehele wetsontwerp geworden 'het met vrucht kunnen volgen van het WO', in plaats van het veel vagere 'beter tot zijn recht komen'.

Wij komen nu ook verder dan in de onbevredigende situatie die vandaag nog officieel geldt, namelijk dat een student met eind-HAVO in zijn opleidingenpakket, dus niet met eind-VWO, eerst het volledige eindexamen HBO met goed gevolg zou moeten hebben afgelegd om dan toelating te krijgen tot de universiteit of hogeschool, maar dan op de onderste sport, helemaal van voren af aan. Dat was omslachtig, zoals ook de heer Dees al opmerkte. Hierin brengt de wet verbetering.

Toch is deze verbetering niet vrij van enige eenzijdigheid. Eén van de wegen om een dergelijke verbetering aan te brengen, zou namelijk zijn dat het wetsontwerp voorzorg in een toelating tot het afleggen van examens WO en een gedeeltelijke vrijstelling daarbij voor een student HBO die zojuist het

Verbrugh

eindexamen HBO heeft behaald. Dit wetsontwerp voorziet alleen in de andere weg die naar verbetering leidt, namelijk door horizontale doorstroming na één of twee met goed gevolg doorlopen studiejaar HBO.

Nu alleen deze ene weg is geopend, komt een mogelijk neven-effect aan de horizon, namelijk dat bij het HBO het eerste studiejaar of de beide eerste studiejaar gebruikt zullen worden als parkeerstudie voor het WO. Er stond hierover een merkwaardige opmerking in de memorie van antwoord. Zoals de bewindslieden en hun ambtenaren ongetwijfeld weten, is een parkeerstudie niet iets voor HBO-studenten met een voor het WO onvoldoende opleiding, maar een uitwijkplaats voor kandidaat-WO-studenten die zijn uitgeloot voor een bepaalde studierichting aan het WO, en die voor zolang dan maar iets anders gaan studeren aan het WO.

Dit verschijnsel van een parkeerstudie levert geen aantrekkelijke situatie. De betrokkenen kunnen nu echter ook bij het HBO gaan parkeren en diegenen die verschillende malen achtereen willen proberen, een plaatsje te bemachtigen bij het WO, zullen volgens deze wet na één of twee jaren HBO niet meer op de laagste sport van het WO behoeven te beginnen. Dit is een aantrekkelijk bijverschijnsel, bij het niet zo mooie verschijnsel van de parkeerstudie. Meent de Minister nu niet dat het regelen van de doorstromingsmogelijkheid voor hem of haar die het einddiploma HBO heeft behaald, het parkeer karakter van de HBO-studie van zulke uitgelote WO-studenten zal verminderen en haar eerder zal doen overgaan in een echte studie, waarbij men in elk geval het einddiploma HBO wil behalen?

Ik raak hier uiteraard aan het punt dat mijn fractie in dit ontwerp voor de voorlopige wet het sterkst als een gemis ervaart, namelijk dat dit niet gaat over de eventuele overstap na het doorlopen, niet slechts van de beginfase maar ook van de eindfase van de opleiding. Is het de bedoeling, ook deze verticale doorstroming in de definitieve wet te regelen?

Zo'n regeling zal tevens van groot belang zijn voor studenten van confessionelen huize.

Velen immers zullen in de gevallen waarin er geen confessioneel WO voor hun studierichting is, liever hun eerste, verdere, na het secundaire onderwijs komende vorming ontvangen op een confessionele instelling voor overeenkomstig HBO. Als zulke studenten het

confessionele HBO hebben doorlopen, zullen zij gemakkelijker een zelfstandige positie kunnen innemen op de niet-confessionele instellingen voor WO. Ik betreur het, dat deze overweging in de memorie van antwoord volstrekt is genegeerd. Ik hoor daarom graag – ik heb de Minister aandachtig zien kijken – alsnog een reactie van de bewindsman op dit argument om toch de zogenaamde verticale doorstroming een sterker accent te geven.

In het voorlopig verslag is bovendien erop gewezen, dat het voor een HBO-docent soms moeilijk zal zijn, ten aanzien van een student reeds na één of twee jaar HBO een goed antwoord te geven op de vraag, of deze het WO al of niet met vrucht zal kunnen volgen. De bewindsman zegt, dat aanleg en belangstelling voor de meer theoretisch gerichte vakken al vrij spoedig kunnen blijken. Ik betwijfel dit echter, want de structuur van het HBO is vaak juist erop gericht, een belangrijk deel van de praktisch gerichte vakken in de eerste jaren van de opleiding te plaatsen, anders dan bij het WO. De meer theoretisch gerichte vakken komen in een belangrijk aantal gevallen van het HBO juist in de voorlaatste of zelfs de laatste fase van de opleiding. Gezien het op de praktijk gerichte karakter van de gemiddelde HBO-student is het begrijpelijk, dat hier de methode van toenemende abstractie, met bijbehorende toenemende kennis van theoretische zaken, wordt gevolgd.

Mijnheer de Voorzitter! Men spreekt bij een bepaald onderwijstype over de 'instroom' naar het meestal eerste studiejaar, 'doorstroming' door de verschillende studiejaar en ten slotte 'uitstroom' uit de onderwijsinstelling. Ik kan het woord 'doorstromen' wel plaatsen voor een HBO-student die na zijn einddiploma nog niet 'uitstroomt' in de maatschappij, doch in plaats hiervan verticaal doorstroomt door de verdere opleidingskanalen voor WO die ons vaderland hem nog heeft te bieden, maar als bij voorbeeld een WO-student overstapt naar het HBO, eist het begrijpen van het woord 'doorstromen' dan niet heel wat meer fantasie dan het woord 'overstappen'? Nu lijkt het wat laat om het wetsvoorstel op dit punt nog aan te passen, maar ik wijs nog op het feit, dat in de artikelen 9 en 31a wordt gesproken over het 'leerjaar' in plaats van het 'studiejaar'.

Een aantal jaren geleden is men begonnen, een HBO-leerling 'HBO-student' te noemen. Is de verandering van de benaming 'leerling' in 'student' niet heel wat ingrijpender dan de overgang van de benaming 'leerjaar' naar 'studiejaar'?

In België heeft men een tijd lang onderscheid gemaakt tussen studenten en hoog-studenten, wat ons terecht als verouderd aandoet. Waarom moet dan in dit wetsontwerp nog worden gesproken van leerjaar in plaats van studiejaar? Bij het HBO wordt vaak hard gestudeerd, ook op de theoretische vakken. Ik zou haast zeggen: Kan er niet een notaatje van wijzigingen af dat zegt: overal waar staat 'leerjaar' leze men 'studiejaar'?



De heer Mertens (D'66)



De heer **Mertens** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ook wij willen beginnen met onze dank aan de Regering uit te spreken voor de op vele plaatsen opgevolgde suggesties en positieve beantwoording van in de eerste schriftelijke discussie gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Het zal duidelijk zijn, dat wij – kort samengevat – positief staan ten opzichte van hetgeen wij als een eerste, bescheiden stap beschouwen bij de integratie van wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs. Toch wil ik voor de volledigheid twee uitzonderingen noemen, waarop ik aan het eind van mijn betoog zal terugkomen.

Zij betreffen een nadere definitie van het begrip 'beginfase' en de bij ons levende behoefte om de tijdsspanne waar het nu over gaat enigszins op te rekken en verder onze teleurstelling, die wij overigens gezien de opmerkingen in de schriftelijke stukken aanvankelijk leken te delen met de VVD en het CDA, over het ontbreken van een spe-

ciale vermelding van de opleidingen in de sfeer van de gezondheidszorg.

Voordat ik mij daarin begeef, zal ik een paar algemene opmerkingen over het HBO van vandaag de dag maken, waarbij ik besef dat ik wat vooruitspel op het toegezegde beleidsstuk, dat wij immers zouden kunnen vinden in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet voor het lichten van het HBO uit de wet op het voortgezet onderwijs. Maar goed, dat risico neem ik.

In een poging de ontwikkeling van vandaag te beschrijven in inhoudelijke zin kan het woord academisering naar het mij voorkomt niet buiten beschouwing blijven. Er is – dat is meer dan eens gesignaleerd in HBO-kringen – behoefte aan gericht toegepast onderzoek en aan gericht onderzoek van het onderwijs aldaar. Dat is des te interessanter, gelet op de discussie over de vraag, in hoeverre bij de door de Minister voorgestelde wijzigingen van de wet op het wetenschappelijk onderwijs de vierjarige curricula nog onder het hoofd wetenschappelijk zouden mogen vallen. Wij hebben toen naar voren geschoven dat wetenschappelijkheid niet alleen een zekere suggestie op het punt van het niveau met zich brengt, maar ook in de zin van grensverleggend, een andere, een kritische aanpak, integrerend kunnen denken en nog een aantal andere kwaliteiten. Welnu, dat maakt het extra interessant als je beziet hoe de ontwikkeling van het HBO de afgelopen jaren is geweest. Wij schromen niet die academisering positief te bezien.

Het is dan niet gek in die zin een zekere convergentie te constateren, die ook al autonoom was opgetreden, tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Het brandt mij op de lippen, daarbij een wat negatiever voorbeeld te noemen, opnieuw in de sfeer van de gezondheidszorg. Wat wij daar al sinds eeuwen hebben kan moeilijk meer dan een beroepsopleiding worden genoemd. Het is nog maar de vraag of de kwalificatie wetenschappelijk onderwijs zoals het tot voor kort werd opgevat, losgelaten op met name een groot deel van de medische opleiding, nog wel overeind kan blijven. In de laatste 10 jaar zijn bij voorbeeld de medische opleidingen in toenemende mate verchemiseerd en verberoepst, om het zo maar eens even te noemen, terwijl recentelijk ingediende voorbereiding op wetgeving erop lijkt te duiden dat de in het maatschappelijk verkeer liggende taken voor een toekomstige arts en voor ook andere beroepen in de medische en gezondheidssector misschien niet voldoende aan hun trekken zullen komen.

Hoe het ook zij, een onderscheiding tussen WO en HBO zou in ieder geval de volgende twee punten moeten kennen. Het HBO heeft van den beginne af een sterkere relatie gehad met de ontwikkelingen in het beroepenveld. Het heeft ontzettend veel minder procedurele problemen gekend met zaken als herstructurering en herprogrammering. Het sloot nu eenmaal van origine al meer aan op datgene, wat het beroepenveld vroeg en dat ging daar ook wat moeitelozer. Er kwam een tweede interessante ontwikkeling bij, gevoegd bij de eerder door mij genoemde academisering, namelijk dat de beroepsopleiding, zoals die aanvankelijk was gedefinieerd (opleiding tot een beroep) plaatsmaakte voor het begrip voorbereiding op een beroep. Daarbij gingen elementen als een bredere vorming uitdrukkelijk een rol spelen.

Ik kom nu tot vier punten, die je gerust als knelpunten in het HBO van vandaag kunt zien en naar mijn mening ook moet zien. In de eerste plaats noem ik de aansluitingsproblematiek tussen HAVO en HBO. In de tweede plaats is er de gebouwencapaciteit, niet in de laatste plaats van groot belang vanwege de mogelijke invoering van de uit de nota Hoger onderwijs voor velen voortvloeiende voorstellen. Zoals bekend, staan wij daar in beginsel positief, maar niet zonder kritiek tegenover. De toename van de instroom met 7% 's jaars is een enorme belasting van diezelfde gebouwencapaciteit. Ik denk in de derde plaats aan de beperkte opnamemogelijkheid, ook wel numerus fixus genoemd, en – wat misschien nog erger is – het volslagen gebrek aan coördinatie ofte wel de warwinkel die in dat opzicht valt te constateren.

Tot slot is er de evidente achterstelling van het HBO in de hoeveelheid faciliteiten. Op het stuk van het aan het werk zetten van beleidsmedewerkers, om eens iets uit te gaan rekenen, in het uitvoeren van experimenten en in nog een handvol van dergelijke zaken, die bij de universiteiten wel kunnen, wordt het HBO achtergesteld bij het WO.

Is de Minister bereid om van het streven van het HBO een volwaardige partner te maken bij de invulling van het beleid vorm te geven? Wat voor consequenties zou dat kunnen hebben? Zou dat wellicht een taakuitbreiding kunnen betekenen voor het POO, het Planning Overleg Orgaan? Of ziet hij wellicht mogelijkheden via de HBO-raad en de Academische Raad?

Het tweede punt dat hierbij aan de orde komt – de heer Verbrugh heeft het zojuist uitgebreid besproken – is de verticale doorstroming. Op blz. 10 van de memorie van toelichting veroorloven de Ministers zich een wat losse benadering van dat probleem. Daar wil ik met grote klem tegen waarschuwen. In een toekomstig open onderwijsbestel, met wederkerend onderwijs, volwassenenonderwijs en dergelijke, kun je niet al te gemakkelijk zeggen dat naar een afbouw van de verticale doorstroming moet worden gestreefd. Ook het systeem van het onderwijs, dat in zo'n open systeem meerdere uitstap- en afstappunten zal moeten kennen, zou zich daartegen verzetten. Daarom beveel ik warm aan dat er nog eens driftig wordt nagedacht over de verticale doorstroming, want wat in de memorie van toelichting staat lijkt mij wat te zeer uit de losse pols geschreven.

Ik heb een aantal praktische voorbeelden: in Delft komen studierichtingen voor waarbij een kwart van het aantal studerenden via een colloquium doctum de betrokken studierichting betreedt. Wij hebben allen toegezonden gekregen het LCC-rapport van de technische opleidingen, waarin wij konden lezen dat 13% van de HTS-abituriënten naar het technisch wetenschappelijk onderwijs gaat. Zij maken daar 13% uit van het aantal eerstejaars. Grappig genoeg doen zij dat voor 80% binnen één jaar. Van hen doet 64% het meteen en 16% na een jaar elders iets gedaan te hebben.

Met name dit laatste fenomeen brengt mij op mijn eerste van de twee kritische noten. Die betreffen de beginfase, het overstappen, het beperken van de geldigheid van de verklaring van de doorstromingscommissie tot het studiejaar dat volgt op het verlenen van die verklaring. Hierover staan in de memorie van toelichting enkele verstandige dingen. Er wordt gewaarschuwd tegen een oneigenlijk gebruik. Dat vinden wij een goed argument. Er wordt echter wel een tegenstelling gecreëerd die erg groot is, namelijk tussen een verklaring met een onbeperkte geldigheid en een, zoals die nu bij nota van wijzigingen wordt voorgesteld, voor een paar maanden. Wij vragen ons nog steeds af of het niet zinvol is te denken aan de tussenmogelijkheid van een geldigheidsduur van één jaar.

Wij hebben daar vier motieven voor. Allereerst zou het een hoeveelheid dubbel werk voor de betrokken doorstromingscommissie onnodig maken. Een in een bepaald jaar gegeven doorstromingsverklaring zou in dat jaar

Mertens

plus nog een jaar geldig zijn. Dat is des te belangrijker omdat die commissie, overigens met onze instemming, een geweldige berg werk lijkt te hebben gekregen, nu zij met de evaluatie van de doorstroming wordt belast.

Ten tweede past het binnen de systematiek. HBO-studenten die naar het tweede of naar het derde jaar zijn bevorderd kunnen nu proberen een toelating tot het WO te verkrijgen. Daar zit dus al een jaar tussen.

Ten derde vermogen wij niet in te zien wat als belemmering kan worden aangevoerd nl.: 'Het derde jaar is vaak een stagejaar, sommige HBO-instellingen zijn maar driejarig.' Dat kan toch geen bezwaar opleveren? Het zou immers weleens heel goed kunnen zijn, ook voor een carrière in het wetenschappelijk onderwijs dat stagejaar mee te nemen.

Tot slot stellen wij ons voor – dit is zeker niet het minst belangrijke punt – dat een tweedejaars, die bevorderd is naar het derde, wordt uitgeloot voor een numerus fixus-studierichting in het WO. De Minister moet mij dan eens uitleggen hoe het te rechtvaardigen valt deze student niet minstens een jaar later nog eens een kans te geven. Gegeven de huidige wettekst is dat, bij mijn weten, onmogelijk.

Zoals gezegd is een aantal gedachten in de schriftelijke discussie niet voldoende tot zijn recht gekomen. Wij vernemen graag de mening van de Minister daarover.

Mijn volgende opmerkingen hebben betrekking op het ontbreken van een doorstromingscommissie in de sector van de opleidingen in de gezondheidszorg. Dit klemt bij ons te meer om een aantal redenen.

In de eerste plaats bleven de medische opleidingen in de nota Hoger onderwijs voor velen ook al buiten schot. Zij zouden niet behoeven te voldoen aan een van de hoofddoelstellingen van de nota, het verdwijnen van de numeri fixi.

Ten tweede zal deze sector naar de mening van degenen die menen erover te kunnen oordelen in de komende jaren alleen maar een enorme expansie ondergaan. De trits informatie, gezondheid en mobiliteit is in ieder geval van gelding door een convergentie van de eerste twee in de sector gezondheidsopleidingen. Misschien is daar ook een extreme groei nodig van mensen 'die van wanten weten'.

Deze ontwikkelingen plus de nogal afgesloten ontwikkeling (met schotten tussen de verschillende sectoren) brengen ons ertoe de Minister met

grote klem te vragen zelf op dat punt initiatieven te nemen. Wij hebben het amendement van de heer Dees op dit punt ondertekend. Ik wijs op de uitspraken van de Academische Raad en de Raad voor het hoger beroepsonderwijs. In deze enorm grote, in de toekomst in toenemende mate belangrijke sector zou ook moeten worden gedacht aan doorstromingscommissies, die mede zorg zouden kunnen dragen voor ontwikkelingen die met het woord 'democratisering' al erg globaal zouden zijn aangeduid.

Ten slotte: Wij hebben een briefje gekregen van de sectie technisch onderwijs van de Raad voor het hoger beroepsonderwijs, waarin de suggestie wordt gedaan in verband met de vakantiespreiding het advies van het bevoegd gezag als voorlopige bevorderingsverklaring te laten gelden. Is dat een praktische opmerking? Graag hoor ik de mening van de Minister hierover.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is 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 opnemning 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 algemene beraadslaging wordt geopend.

De **Voorzitter**: Ik stel voor hierbij tevens de artikelen en de voorgestelde amendementen die, naar mij blijkt, voldoende worden ondersteund, te betrekken.

Daartoe wordt besloten.



De heer Faber (CDA)

De heer **Faber** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil ingaan op wetsontwerp 13 990: Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten. De vorige regering heeft zich indertijd nadrukkelijk aangesloten bij het voorstel van de Staatscommissie om advies inzake de Grondwet en de Kieswet om geen drastische veranderingen aan te brengen in de huidige bepalingen inzake provincies en gemeenten. Hier volgde echter nog een erg belangrijke zin op: de betreffende bepalingen zouden behouden moeten blijven, maar op een zodanige wijze, 'dat ook een verdergaande ontwikkeling van het stelsel van territoriale decentralisatie niet op grondwettelijke bezwaren hoeft te stuiten'. Uiteraard rijst dan de vraag wat wij ons moeten voorstellen bij die 'verdergaande ontwikkeling'. Mede omdat de memorie van toelichting zich in dit opzicht expliciet beroept op de Staatscommissie ligt het voor de hand om kennis te nemen van hetgeen deze commissie op dit punt naar voren

Faber

heeft gebracht. En dan blijkt zonneklaar, dat de Staatscommissie beslist geen hoge pet op heeft van de mogelijkheden voor meer territoriale decentralisatie.

In het eindadvies van de commissie wordt er op gewezen, dat aan het decentralisatiebeginsel de gedachte ten grondslag ligt, 'dat plaatselijke verschillen mogelijk moeten zijn, wanneer zij de eenheid van het nationale geheel niet schaden'. De Staatscommissie constateert echter tegelijkertijd een toenemende vlevlechting van het maatschappelijk leven. Met name wordt gewezen op de snel toegenomen verkeersintensiteit. En de Staatscommissie komt dan tot de constatering, dat de mogelijkheid van een zekere plaatselijke differentiatie in rechtsorde – niet alleen gevolg, maar ook doel van de plaatselijke autonomie – in deze situatie veelal minder gewenst is en ook door de burger meer dan voorheen als willekeurig wordt ervaren.

Dit heeft de Staatscommissie tot de conclusie gebracht, dat de wetgever in de toekomst niet te stringent door de Grondwet aan banden moet worden gelegd bij het scheppen van nieuwe regelingen voor provincies en gemeenten. Deconstitutionalisering is derhalve het parool. De gedachten-gang is gemakkelijk te volgen: de Staatscommissie acht het noch gewenst noch haalbaar dat de autonomie van provincies en gemeenten tot min of meer wezenlijke differentiaties leidt.

Bij de verdergaande ontwikkeling van het stelsel van de territoriale decentralisatie zal men volgens deze gedachten-gang dan ook niet zo zeer moeten denken aan een verdere uitbouw van de decentralisatie, maar eerder aan een zekere 'afbouw' of inkrimping van de territoriale decentralisatie. Dat is de teneur, die men naar mijn mening kan beluisteren in het betoog van de Staatscommissie. En de Regering sluit zich daar kennelijk bij aan. Dat blijkt niet alleen uit de memorie van toelichting, maar bij voorbeeld ook uit het feit, dat voorgesteld wordt voor de regeling en het bestuur door provincies en gemeenten een open formulering te kiezen (artikel 7.2, lid 1) en door het toezicht door het hoger gezag niet aan criteria te binden (artikel 7.9, lid 2). Daarentegen wordt wel – overigens in afwijking van het voorstel van de Staatscommissie – voorgesteld de Commissaris der Koningin expliciet als rijksorgaan in de Grondwet te verankeren (artikel 7.4).

De conclusie moet zijn dat het voorliggende wetsontwerp niet uit is op

een verdieping of verbreding van het beginsel van de territoriale decentralisatie, maar dat het – bewust of onbewust – uitgaat van de gedachte, dat dit beginsel min of meer als een achterhaalde zaak beschouwd moet worden.

In de memorie van toelichting heet het, dat de Grondwet openingen moet bieden voor nieuwe ontwikkelingen. En dat blijkt te betekenen, dat er een deconstitutionalisering voorgesteld wordt met betrekking tot elementen, die rechtstreeks voortvloeien uit een toepassing van het beginsel van de territoriale decentralisatie. De wetgever zal volgens het wetsontwerp wat dit betreft de vrije hand gelaten moeten worden. Het is op zichzelf wel denkbaar, dat het om bepaalde redenen wenselijk is om de grondwettelijke bakens inderdaad op deze manier te verzetten. Maar dat zal dan niet stilziggend mogen gebeuren. Want we zouden dan, zeker tegen de achtergrond van onze staatkundige historie, over een erg principiële wissel rijden. Bovendien vereist het in een tijd, waarin allerwegen de roep om meer decentralisatie opklinkt, minstens enige toelichting als een voorgestelde grondwetswijziging beoogt belangrijke aspecten van het beginsel van de territoriale decentralisatie te deconstitutionaliseren.

Dit beginsel heeft lange historische wortels. Het stamt uit de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën, toen het hoogste orgaan, de Staten, samengesteld uit vertegenwoordigers van steden en platteland. In het bekende handboek van Van der Pot en Donner wordt in dit verband het volgende opgemerkt: 'Die opbouw uit kleine territoriale gemeenschappen, die tot grotere waren samengevoegd, is in onze staatsorganisatie bewaard gebleven en pleegt te worden aangeduid als het beginsel van decentralisatie'. Het is in 1848 in de Grondwet vastgelegd en de desbetreffende bepalingen zijn sindsdien niet in principiële zin veranderd. De CDA-fractie is van oordeel, dat dat wel enigermate het geval is bij het voorliggende wetsontwerp. Want er is natuurlijk wel degelijk sprake van een koersverlegging als er, zoals gezegd, bij voorbeeld met betrekking tot de autonomie én met betrekking tot het toezicht daarop een open formulering wordt voorgesteld. Is die koersverlegging noodzakelijk?

Terecht constateert de memorie van toelichting, dat de Grondwet van 1848 geen strak keurslijf is geweest. Gemeenten en provincies hebben zich in ruime mate kunnen ontplooiën. Maar óók de eenheidsstaat (het Rijk) kon aan

zijn trekken komen. Het flexibele functioneren van de autonomie-gedachte heeft daartoe in zeer belangrijke mate bijgedragen.

De autonomie is de rechtsmacht, die het Rijk 'overlaat' aan provincies en gemeenten. De artikelen 143 en 153 van de huidige Grondwet drukken het als volgt uit: aan de Staten en de raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding van de provincie respectievelijk de gemeente overgelaten.

Die begrip huishouding is geen absoluut en gesloten begrip. De autonomie bevoegdheden van provincies en gemeenten worden niet alleen beperkt door territoriale grenzen, maar ook door de functionele grenzen, die het hoger gezag stelt. Het laatste wordt getypeerd door het werkwoord 'overlaten', dat terecht in het voorliggende wetsontwerp is gehandhaafd (artikel 7.2, lid 1).

In de loop der decennia zijn er heel wat onderwerpen geweest, die eerst deel uitmaakten van met name de gemeentelijke huishouding, maar die later door het hoger gezag werden behartigd. Van der Pot en Donner vinden dat dat niet als een verarming mag worden beschouwd 'want de ervaring van meer dan een eeuw toont, dat vooral de gemeenten, als de het dichtst bij de behoeften van het publiek staande lichamen, telkens nieuwe zaken binnen hun werkterrein betrekken en zó; waar zij aan de ene kant taken uit hun 'huishouding' zien verdwijnen, er aan de andere kant steeds weer nieuwe bijnemen. Bij het reeds vaak genoemde verschijnsel van de uitbreiding van de overheidstaak zijn de gemeentebesturen in menig opzicht de pioniers geweest, en zijn dat nog'. Aldus Van der Pot en Donner.

Welnu, als het de bedoeling is om dit systeem, dat karakteristiek is voor het beginsel van de territoriale decentralisatie, in de toekomst overeind te houden, dan valt niet in te zien waarom in een eventueel nieuwe Grondwet de uitoefening van de autonome taakvervulling niet gebonden kan worden aan een begrip als 'huishouding'. Nog minder valt in te zien, waarom aan de bepaling met betrekking tot de autonomie in één adem toegevoegd moet worden, dat de provincies en gemeenten hierbij in acht moeten nemen 'hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien'.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt ter toelichting gezegd, dat door deze formulering de rangorde aangegeven wordt, 'die in acht moet worden genomen tussen regelingen op centraal, provinciaal en

gemeentelijk niveau, of, wat minder euphemistisch gezegd, de provincies en gemeenten moeten hun plaats kennen! Zeker tegen de achtergrond van het al genoemde tweede lid van art. 7.9, dat in principe een niet gebreidelid toezicht toestaat, is onduidelijk waarom deze krachtige taal ten gunste van de eenheidsstaat gesproken moet worden.

Tot dusver gaat het er mij om, aan te geven, dat het wetsontwerp in vergelijking met de bestaande Grondwet weinig stimulansen bevat met betrekking tot het beginsel van de territoriale decentralisatie. Ik druk me dan heel gematigd uit!

Nu kan in het voetspoor van de Staatscommissie betoogd worden, dat het in de huidige maatschappij met zijn talloze vervlechtingen niet meer mogelijk is, het klassieke decentralisatiebeginsel in de bestuurlijke praktijk handen en voeten te geven. Is het dan maar niet beter het hoofd voor deze waarheid te buigen in plaats van met dat decentralisatiebeginsel de apenliefde te bedrijven?

Om een aantal redenen is het niet juist deze naar mijn smaak ietwat technocratische weg in te slaan. Om te beginnen wordt in de memorie van toelichting, de memorie van antwoord en in de nota naar aanleiding van het eindverslag het beginsel van de territoriale decentralisatie recht overeind gehouden. Het is dan ook niet meer dan vanzelfsprekend om de voorgestelde grondwettelijke bepalingen daaraan te toetsen. Er is echter meer dan dit wellicht wat formalistische argument. Het is de bedoeling, dat de nieuwe Grondwet open staat voor nieuwe ontwikkelingen.

Welnu, als er één ding steeds weer boven komt drijven in allerlei discussies en beleidsvoornemens dan is het wel de gedachte, dat onze gedecentraliseerde eenheidsstaat dringend toe is aan meer decentralisatie. Zeker, het wetsontwerp laat dat open en blokkeert derhalve een ontwikkeling naar meer decentralisatie op zichzelf niet. Dat is echter te mager. Als bepaalde belangrijke kwesties eenmaal beslecht zijn of vanzelfsprekend geworden zijn, ligt het voor de hand, dat daarvan in de Grondwet de neerslag te vinden is.

Wat het decentralisatiebeginsel betreft, is er geen spoor van twijfel: in het verleden en in het heden wordt dit staatkundig beginsel door brede lagen van de bevolking en door een ruime meerderheid in de Staten-Generaal van harte onderschreven. Ook de huidige Minister van Binnenlandse Zaken

heeft in zijn uitlatingen over bij voorbeeld de bestuurlijke reorganisatie het decentralisatiebeginsel tot mijn vreugde meerdere malen omhelsd.

Bovendien heeft de ervaring uitgeezen, dat de huidige grondwettelijke bepalingen inzake de decentralisatie niet disfunctioneel zijn met betrekking tot het functioneren van de eenheidsstaat. Als de tekenen niet bedriegen, zal in de toekomst de behoefte aan spreiding van overheidsmacht, aan decentralisatie, eerder toe- dan afnemen.

De meest beslissende maatstaf, waarmee de CDA-fractie het wetsontwerp wil meten, is dan ook het beginsel van de territoriale decentralisatie, waardoor de historische en organaire bevoegdheden van provincie en gemeente tot uitdrukking moeten kunnen komen.

Wij zijn van oordeel, dat wij daarmee ook aansluiten bij de thans alerwege gevoelde behoefte aan meer decentralisatie een behoefte, die in de toekomst nog aan actualiteit zal gaan winnen. Onze Grondwet kenmerkt zich onder meer door het systematisch begrenzen van de soevereiniteit van de staatsorganen. Deze waarborgen tegen machtsmisbruik komen niet alleen tot uitdrukking bij de scheiding van en het evenwicht tussen de machten, de trias politica, maar ook in het decentralisatiebeginsel. Dat moet zo blijven en daarmee heb ik dan tevens de rode draad in mijn betoog aangegeven.

Mijnheer de Voorzitter! Wij kunnen ons helemaal vinden in artikel 7.1 van het wetsontwerp, waarin voorgesteld wordt, dat alleen bij wet gemeenten en provincies kunnen worden opgeheven en ingesteld. Wat dit betreft blijft de situatie dus zoals ze nu is.

Ook heeft het onze instemming, dat het wetsontwerp het mogelijk wil maken, dat de wet voortaan regelt, hoe de procedure zal zijn als het alleen gaat om het wijzigen van de grenzen van gemeenten en provincies. Het wordt mogelijk gemaakt, dat de wetgever er zelf niet meer aan te pas hoeft te komen als het gaat om grenswijzigingen van betrekkelijk ondergeschikt belang. Wel zullen naar het oordeel van de CDA-fractie provinciale staten en de gemeenteraad bij dergelijke wijzigingen betrokken moeten worden.

Graag zou ik van de Regering willen vernemen of er al enige nadere duidelijkheid verschaft kan worden met betrekking tot de vraag wat we moeten verstaan onder grenswijzigingen van 'ondergeschikte betekenis'.

In de memorie van antwoord wordt de duidelijkheid gezocht in het noe-

men van een maximaal aantal inwoners en een maximaal aantal hectares. Als een grenswijziging betrekking heeft op minder inwoners en/of minder hectares dan in de maxima voorkomen, zou gesproken kunnen worden van een grenswijziging van ondergeschikte betekenis.

Het is een benadering, die ons niet aanspreekt. Dan geven we vooralsnog de voorkeur aan de procedure, die geldt ten aanzien van internationale overeenkomsten, de mogelijkheid van de stilzwijgende goedkeuring, genoemd in artikel 61 van de Grondwet. Het is een mogelijkheid, die overigens geheel open blijft omdat de betreffende materie aan de wetgever wordt gedelegeerd. En daar kunnen we ons, zoals gezegd, heel goed in vinden.

Voorts enige opmerkingen over de zittingsduur van provinciale staten en gemeenteraad (artikel 7.6, vierde lid).

Wij kunnen ons ook zeer goed vinden in hetgeen de Regering voorstelt in de derde nota van wijzigingen van 5 februari van dit jaar. Wij waarderen het zeer, dat de opmerkingen, die van CDA-kant gemaakt zijn in de voorlopige verslagen betreffende de wetsontwerpen 14 222 en 14 223, vastgesteld op resp. 22 en 29 januari 1979, kennelijk snel gelezen zijn door de medewerkers van de bewindslieden en dat daar vervolgens supersnel op gereageerd is in de vorm van de derde nota van wijzigingen op het thans in behandeling zijnde wetsontwerp.

Het heeft onze instemming, dat de zittingsduur zowel van provinciale staten als van de gemeenteraad op vier jaren is gesteld. We hebben ook begrip voor de toevoeging 'Behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen'. Uit de laatste zin van de toelichting leiden wij af, dat een voortijdige verkiezing als gevolg van een herindeling altijd een kortijdige zittingsduur ten gevolge zal hebben. Er wordt immers kennelijk van uitgegaan, dat de tijdstippen voor de normale verkiezingen onaantastbaar zijn.

Wij zouden ons overigens kunnen voorstellen, dat bij een verkiezing voor provinciale staten in bijvoorbeeld het derde jaar van een zittingsperiode het daaropvolgende jaar de normale verkiezingen niet gehouden zouden hoeven te worden. De betreffende staten zouden dan één keer een zittingsperiode van vijf jaren hebben. Kunnen de bewindslieden een nadere uiteenzetting geven van de in de toelichting op de derde nota van wijzigingen uitgestippelde gedragslijn?

Indien een argument zou zijn, dat het beter is provinciale statenverkiezingen over de hele linie te houden met het oog op de verkiezingen voor de Eerste Kamer, behoeft dat volgens ons nog geen doorslaggevend argument te zijn. In ieder geval zou de thans voorgestelde regeling dan niet hoeven te gelden voor de verkiezingen van de gemeenteraden.

In opeenvolgende jaren verkiezingen te houden voor hetzelfde vertegenwoordigende lichaam, lijkt ons toch wat bezwaarlijk. Overigens nemen wij aan, dat in bedoelde, weinig voorkomende gevallen geprobeerd zal worden, de verkiezingen als gevolg van een herindeling samen te doen vallen met de normale periodieke verkiezingen. Graag zou ik daarover de mening van de Regering horen.

Ik kom nu te spreken over binnenprovinciale en binnengemeentelijke decentralisatie. Bij de schriftelijke voorbereiding is nogal uitvoerig aandacht besteed aan de kwestie van de binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie. Dat is begrijpelijk, omdat het wetsontwerp in dit opzicht duidelijk afwijkt van de bestaande grondwettelijke situatie.

In artikel 153 van de huidige Grondwet wordt bepaald, dat de gemeenteraad 'het bestuur van te bepalen taken van de huishouding der gemeente geheel of ten dele aan andere organen' kan opdragen.

In de memorie van toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt: 'Grondwettelijk is daardoor oplegging bij de wet van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie uitgesloten'. En de Regering vindt, dat daar verandering in moet komen:

'De wetgever zal de mogelijkheid moeten hebben niet alleen op het terrein van het medebewind, maar ook ten aanzien van autonome taken aan andere organen dan de gemeenteraad bestuursbevoegdheden op te dragen'.

Het wetsontwerp wil daartoe de weg openen door het bovengenoemde grondwettelijke beletsel weg te nemen.

De betreffende passage in artikel 153 van de huidige Grondwet (en impliciet bepaalt artikel 143 hetzelfde voor de provincies) komt dan ook niet terug in het wetsontwerp (Zie artikel 7.2, lid 1). Daarmee zijn wij er echter nog niet. Het beletsel is dan weliswaar weggenomen, maar dat houdt nog niet in, dat de wetgever dan automatisch de bevoegdheid heeft, binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie op te leggen. Het trekt dan ook de aandacht, dat deze kwestie zowel in de

memorie van toelichting, de memorie van antwoord als in de nota naar aanleiding van het eindverslag behandeld wordt bij artikel 7.2, tweede lid, dat als volgt luidt: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet'.

Dit is zeer opmerkelijk. Deze bepaling heeft immers duidelijk betrekking op het zogenaamde medebewind, terwijl het bij het voorschrijven van binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie gaat om een inperking van de autonomie van gemeenten en provincies. En dat is iets anders dan wat normaliter onder de term 'medebewind' wordt verstaan.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag staat het volgende te lezen: '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'.

Nu zijn er twee zaken in het geding. In de eerste plaats de vraag, waar de grondwettelijke bevoegdheid van het hoger gezag op berust om de lagere organen dwingend binnenprovinciale en binnengemeentelijke decentralisatie te kunnen voorschrijven.

Ik heb de indruk, dat de Regering meent, dat die bevoegdheid ontleend kan worden aan het tweede lid van artikel 7.2. Het komt de CDA-fractie voor, dat dit een oneigenlijke, ja een onmogelijke toepassing zou zijn van deze medebewindsbepaling. Graag zou ik hierover de mening van de Regering vernemen.

Volledigheidshalve wijs ik er nog op, dat de tweede volzin van het eerste lid van artikel 7.2 niet in het geding is. Dat blijkt niet alleen uit de toelichting, maar ook uit het feit, dat de betrokken zin er pas bij tweede nota van wijzigingen in is gekomen. De problematiek van de binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie was toen al grotendeels 'doorgeëxcerceerd'.

In de tweede plaats is er de vraag of het überhaupt gewenst is, dat er altijd bij of krachtens de wet binnenprovinciale en binnengemeentelijke decentralisatie kan worden opgelegd. De CDA-fractie geeft hier een ontkennend antwoord op.

Het moet als regel tot de exclusieve bevoegdheden van de direct gekozen organen behoren (in casu de raad en provinciale staten) om te beoordelen en te beslissen of binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisa-

tie gewenst en noodzakelijk is. Als men dat niet meer wil en kan toevertrouwen aan raden en staten, vragen wij ons af wat alle fraaie pleidooien voor meer decentralisatie eigenlijk voorstellen. Het is in onze ogen een vorm van vèrgaande betutteling en van centralistisch denken als de Grondwet meent, dat het hoger gezag niet alleen bij, maar ook nog krachtens de wet aan gemeente- en provinciebesturen kan voorschrijven hoe zij de eigen huishouding willen inrichten.

In de gedachtengang van het CDA kan het overigens nuttig zijn om hier één uitzondering op te maken, namelijk bij het vormen van nieuwe gemeenten. Het kan aantrekkelijk zijn als het mogelijk wordt, dat in gemeentelijke herindelingswetten territoriale binnengemeentelijke decentralisatie voor een bepaalde periode kan worden voorgeschreven. Ik herinner eraan, dat dit ook het enige voorbeeld geweest is, dat in de schriftelijk gewisselde stukken ten tonele gevoerd is om het opleggen van binnengemeentelijke decentralisatie door hogerhand te bepleiten. De noodzaak om bij of krachtens de wet binnenprovinciale decentralisatie te kunnen opleggen, is op geen enkele wijze geadstrueerd.

Kort samengevat komt ons standpunt op het volgende neer: het medebewindsartikel mag niet gebruikt worden voor het kunnen opleggen van binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie.

Het is volgens ons trouwens in het algemeen onjuist, dat deze vorm van decentralisatie door het hoger gezag dwingend kan worden opgelegd. Dat is naar ons gevoel strijdig met het beginsel van de territoriale decentralisatie. Alleen bij het instellen van nieuwe gemeenten zou het nuttig kunnen zijn om voor een bepaalde tijd binnengemeentelijke decentralisatie voor te schrijven. Deze benadering heeft zijn neerslag gevonden in het amendement op stuk nr. 22, waarvan de strekking is dat behalve bij gemeentelijke en provinciale herindelingen, de binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie zal moeten geschieden door de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten. Omdat wij de raden en de staten voor vol aan willen zien!

Ik wil nu een aantal kanttekeningen maken bij het begrip 'huishouding' naar aanleiding van artikel 7.2, lid 1

Thans bepaalt de Grondwet, dat de regeling en het bestuur van de huishouding van gemeente en provincie wordt overgelaten aan raad en Staten (resp. artikel 153, lid 1 en artikel 143,

lid 1). De Regering wil in de nieuwe Grondwet het begrip 'huishouding' echter laten vervallen. Het zou een diffuus begrip zijn en weglating ervan zou de onhoudbaarheid van de vroegere driekringenleer onderstrepen. De memorie van toelichting, die van de vorige regering afstamt zegt letterlijk. De nieuwe redactie geeft een beter aanknopingspunt voor de zienswijze; dat de overheidstaken een samenhangend geheel vormen, waarin verschillende bestuurslagen in onderling samenspel hun aandeel hebben.'

In dit belangrijke citaat proef ik vooral de gedachte, dat het bij voorbeeld om doelmatigheidsoverwegingen, wenselijk kan zijn, dat er binnen de eenheidsstaat gedeconcentreerd wordt. Dat is echter wezenlijk iets anders dan decentralisatie!

Aanvankelijk werd in het wetsontwerp voorgesteld voor art. 7.2, lid 1 een geheel open formulering aan te houden, namelijk 'voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan hun besturen overgelaten.' Hiertegen rezen een aantal bezwaren. Hoe kan op zo'n manier getoetst worden of een gemeentelijke verordening naar boven of naar beneden grenzen overschrijdt? In hoeverre zijn er waarborgen dat het hoger gezag geen inbreuken pleegt op de zelfwerkzaamheid van de lagere organen?

Naderhand zijn er in de tweede Nota van Wijzigingen twee aanvullingen voorgesteld. Het eerste dat voorgesteld wordt is om het begrip 'huishouding' weliswaar te laten vervallen, maar er wel een andere term voor in de plaats te zetten, namelijk de omschrijving 'openbare belangen'.

In de nota worden hiervoor een drietal argumenten aangevoerd:

1. Op deze manier wordt volgens de Regering onderstreept, dat bij de behartiging van de overheidstaak aan provincies en gemeenten een belangrijke plaats toekomt: een algemene bevoegdheid tot behartiging van openbare belangen.

2. In de aanduiding 'openbare belangen' ligt volgens de Regering een indicatie opgesloten, 'dat de besturen van provincies en gemeenten zich hebben te onthouden van ongerechtvaardigde inbreuken op de particuliere sfeer van de burgers'.

3. de aanduiding 'openbare belangen' geeft een afgrenzing, zoals de staatscommissie indertijd beoogde met de woorden 'met betrekking tot haar gebied', maar met vermindering van de bezwaren, die aan deze laatste, zui-

ver territoriaal gerichte formule zijn verbonden, aldus de Regering.

Het zijn argumenten, die mijn fractie niet hebben overtuigd. Het is om te beginnen erg moeilijk in te zien, dat de term 'openbare belangen' minder diffuus is dan het begrip 'huishouding'. Dat weglating ervan het afscheid van de driekringenleer zou onderstrepen, lijkt niet zo relevant. Dat afscheid is immers allang geleden genomen en gevierd. Wie ziet vandaag de dag in het begrip 'huishouding' nog een manifestatie van de 19e-eeuwse staatsleer? Ik kan mij heel goed vinden in de stelling van Donner (1977), dat het begrip 'huishouding' een open begrip is, 'dat moet worden gezien in het verband van de gedecentraliseerde eenheidsstaat'. Als dat begrip 'huishouding' vervangen wordt door de algemene aanduiding 'openbare belangen', wordt naar onze mening, dat verband met de gedecentraliseerde eenheidsstaat verbroken. Uit het voorafgaande zal duidelijk geworden zijn, dat wij daar geen behoefte aan hebben, integendeel!

Wel zijn wij het eens met het tweede argument van de Regering, dat de omschrijving 'openbare belangen' een aanwijzing ervoor bevat, dat de besturen van provincies en gemeenten geen ongerechtvaardigde inbreuken mogen maken op de particuliere sfeer van de burgers. Dat geldt echter ook voor het begrip 'huishouding'.

De CDA-fractie vindt het een grote verarming, als door de vervanging van het begrip 'huishouding' door 'openbare belangen' de onderstreping van de originele bevoegdheden van de gemeenten en provincies in de Grondwet zou komen te vervallen. Dat sluit niet aan bij onze wens, de Nederlandse eenheidsstaat meer te decentraliseren.

De staatscommissie heeft dit bezwaar proberen te ondervangen door de regeling en het bestuur van gemeenten en provincies te binden aan 'haar gebied'. Deze formulering is letterlijk overgenomen door de heren Stoffelen en Brinkhorst in hun amendement op stuk nr. 15.

De Regering heeft zowel in de memorie van antwoord als in de nota naar aanleiding van het eindverslag een aantal bezwaren tegen deze formulering opgesomd, die naar mijn mening een steekhoudende indruk maken. Het komt erop neer, dat de Regering van oordeel is, dat de territoriale afgrenzing niet in alle gevallen stand kan houden en daarom als juridische beperking in een grondwetsartikel niet bruikbaar is.

Gewezen wordt op het verlenen van een financiële bijdrage door een gemeentebestuur aan een andere gemeente in binnen- of buitenland, bij een natuurramp en op de bepaling van artikel 278 van de Gemeentewet, dat het heffen van belasting buiten het grondgebied van de gemeente mogelijk maakt. Gedacht kan hierbij worden aan de Wet op de lijkbezorging en aan de omstandigheid, dat er leges geheven kunnen worden door een gemeente, waarvan de secretarie in een andere gemeente ligt.

Het komt er op neer, dat wij gevoel hebben voor de bezwaren, die de Regering heeft tegen de formulering van de staatscommissie die zoals gezegd door de heren Stoffelen en Brinkhorst in hun amendement is overgenomen.

Het zal echter duidelijk zijn, dat wij er aan hechten, dat het voor ons staatsbestel zo typerende kenmerk van de territoriale decentralisatie duidelijk doorklinkt in het grondwetsartikel dat betrekking heeft op de autonomie van gemeenten en provincies, duidelijker dan in het wetsontwerp gebeurt. Een oplossing kan zijn, in plaats van over 'openbare belangen' te spreken over 'haar belangen'.

Wij zijn echter niet overtuigd van de relevantie van de bezwaren, die zouden kleven aan handhaving van het begrip 'huishouding', dat in loop der decennia zijn plaats gevonden heeft in jurisprudentie en wetsinterpretatie. Nergens blijkt, dat dit begrip als knelend wordt ervaren.

Kortom, wij pleiten ervoor, in de Grondwet te handhaven, dat de besturen van gemeenten en provincies een eigen huishouding hebben te besturen om op deze manier het beginsel van de territoriale decentralisatie ook in de nieuwe Grondwet door te laten klinken. Dit voorstel heeft zijn uitdrukking gevonden in ons amendement op stuk nr. 19, eerste deel.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik deel de bezwaren van de heer Faber tegen de formulering in de huidige Grondwet, zoals voorgesteld door de Regering. Ik wijs erop dat het tegenargument dat hij tegen de staatscommissie-Cals-Donner aanvoert toch eigenlijk niet erg steekhoudend is, met name niet wanneer men bij voorbeeld de parrallel trekt met de Nederlandse staat, die ook regelingen kan treffen voor zover zij buiten het grondgebied gelden, bij voorbeeld ten opzichte van Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn. Dit argument is op zichzelf niet voldoende om te zeggen dat de Neder-

Faber

landse staat in beginsel is beperkt in zijn souvereiniteit tot het Nederlandse grondgebied.

De heer **Faber** (CDA): Akkoord! Ik heb mij nadrukkelijk aangesloten bij de argumentatie van de Regering. Ik sta er achter en heb het ook verwerkt. De heer Brinkhorst en ik zijn samen aan het zoeken, naar ik heb begrepen, naar een vervanging voor de nogal open omschrijving die nu in het desbetreffende artikel is opgenomen. Ik heb argumenten aangevoerd – waarvan ik niet wil zeggen dat zij doorslaggevend behoeven te zijn – die een kleine smet zouden kunnen werpen op die term. Ik heb daarnaast een alternatief gegeven in de vorm van het begrip 'huishouding'.

In de tweede nota van wijzigingen wordt nog een tweede aanvulling voorgesteld met betrekking tot het eerste lid van artikel 7.2. Er moet volgens de Regering een volzin bij met de volgende inhoud: 'Zij – dat wil zeggen de besturen van provincies en gemeenten – nemen daarbij in acht hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien'. Dit slaat dus op de beleving van de autonomie. Uit het begin van mijn betoog zal het duidelijk geworden zijn, dat de CDA-fractie geen enkele behoefte heeft aan deze toevoeging. Waarom moet op deze wijze de rangorde tussen Rijk, provincies en gemeenten belemtoond worden, zoals door de Regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt gedaan?

Trouwens, bedoelde toevoeging spoort ook niet met de opzet van het wetsontwerp om, als het even kan, over te gaan tot deconstitucionalisering. Er is hier sprake van constitutionalisering. In de artikelen 80 en 81 van de Provinciewet en in de artikelen 193 en 194 van de Gemeentewet wordt bepaald dat de verordeningen van de lagere lichamen niet in strijd mogen zijn met een hogere regeling. Verder is er het preventieve toezicht en het repressieve toezicht: vernietiging wegens strijd met de wet – straks het recht – en het algemeen belang.

Uitgaande van het streven naar soberheid, deconstitucionalisering, en decentralisatie kan ik niet inzien waarom op de valreep – in de tweede nota van wijzigingen – voorgesteld moet worden om in de nieuwe Grondwet op te nemen, dat gemeenten en provincies bij het gestalte geven aan hun autonomie daarbij in acht moeten nemen 'hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien'. Er is hier sprake van een overdreven machtsvertoon ten gunste

van de eenheid en de hiërarchie in de eenheidsstaat. Ons amendement op stuk nr. 19, tweede deel, heeft dan ook ten doel, de desbetreffende volzin uit het wetsontwerp te schrappen.

Ik kom nu tot het tweede lid van artikel 7.2, de medebewindsbepaling. Afgezien van hetgeen ik in dit verband heb opgemerkt over de binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie, wil ik nog een paar opmerkingen maken.

Krachtens artikel 144 van de huidige Grondwet kan van Provinciale Staten medewerking gevorderd worden tot uitvoering van wetten of algemene maatregelen van bestuur. En wat de gemeentebesturen betreft, voegt artikel 153, lid 1 daar de provinciale verordeningen nog aan toe. Het gaat dus steeds om medewerking tot uitvoering van algemeen werkende voorschriften.

Wat wordt de situatie als het tweede lid van artikel 7.2 zou worden aangenomen? Er wordt hier gesproken van het vorderen van regeling en bestuur 'bij of krachtens de wet'. In de terminologische systematiek van de Regering betekent dit, dat er geen sprake behoeft te zijn van algemeen werkende voorschriften op basis waarvan de medewerking gevorderd kan worden. Immers, onder 'delegatie' verstaat de Regering 'de inschakeling van andere organen, zowel wat de regelgeving als wat het treffen van maatregelen met concrete werking betreft'.

Dat betekent, dat op grond van het tweede lid van artikel 7.2 een integraal stelsel van aanbevelingen en bevelen gecreëerd kan worden. Wat komt er op deze manier terecht van het beginsel van de territoriale decentralisatie, zoals geprobeerd is, dat neer te leggen in het eerste lid van artikel 7.2, als het tweede lid van hetzelfde artikel een blanco aanwijzingsbevoegdheid niet uitsluit?

Men zou er zelfs een terugkeer naar aloude Koninklijke Bevelen in kunnen proeven!

Uiteraard is er bij ons niet de argwaan, dat dit de bedoeling van de Regering zou zijn. Dat zij verre van ons! Maar we zouden het wél op prijs stellen als het tweede lid van artikel 7.2 zodanig geredigeerd kon worden, dat de mogelijkheid van een blanco aanwijzingsbevoegdheid wordt uitgesloten. Ik heb dat handen en voeten proberen te geven (een handreiking) in het amendement op stuk nr. 20, waardoor de vordering van medewerking van provincies en gemeenten wordt gebonden aan de wet of aan algemeen werkende voorschriften.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu toe aan het punt van het voorzitterschap van provinciale staten en gemeenteraden. Met instemming hebben we kennis genomen van het standpunt van de Regering, dat bij de onderhavige grondwetsherziening de monistische structuur van provincies en gemeenten niet in het geding is: aan het hoofd staan de provinciale staten en de raad, die ook normaliter de verordenende bevoegdheid hebben; er is niet de mogelijkheid om de staten en de raad te ontbinden.

Het is ook een goede zaak, dat de burgemeester nu expliciet in de Grondwet genoemd wordt en dat de openbaarheid van de raadsvergaderingen voortaan in de Grondwet verankerd zal zijn. Er is één punt, waarop ik in dit verband nader wil ingaan, namelijk het voorzitterschap van provinciale staten en gemeenteraden.

Het wetsontwerp maakt het mogelijk, dat de wetgever het voorzitterschap van de staten en de raden los maakt van respectievelijk de commissaris van de Koning en de burgemeester. De Regering voert in de nota naar aanleiding van het eindverslag ter verdediging aan, dat de taaktoedeling met betrekking tot de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen door de organieke wetgever kan plaatsvinden. In de memorie van antwoord is al opgemerkt, dat bedoelde ont koppeling als een 'theoretische mogelijkheid' beschouwd moet worden.

Mijn fractie betwijfelt of het aangevoerde argument, dat formeel en niet inhoudelijk van aard is, voldoende gewicht heeft om op dit niet onbelangrijke punt in het kader van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat tot deconstitucionalisering over te gaan, want dat gebeurt in feite! Ik ga nu maar even voorbij aan de zeer specifieke oorzaken, die er in de vorige eeuw toe geleid hebben, dat in de Grondwet niet over de burgemeester, maar over de voorzitter van de raad wordt gesproken. Deze voorzitter wordt door de Kroon benoemd en er is geen twijfel over mogelijk, dat het hierbij om de burgemeester gaat.

In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat er een natuurlijke spanning tussen enerzijds de belangen van het Rijk –, de eenheid van de staat –, en anderzijds de belangen van de lagere lichamen. Die spanning manifesteert zich onder andere heel duidelijk met betrekking tot de ambten van commissaris van de Koning en van burgemeester. De betrokken ambtsbekleders worden door de Kroon benoemd en tegelijkertijd vor-

men ze een integrerend onderdeel van de besturen van provincies en gemeenten. Het gaat hierbij om een karakteristiek element van ons staatkundig bestel. Wij vinden, dat dat ook tot uitdrukking moet blijven komen in de Grondwet.

Wij vinden de deconstitutionalisering niet op zijn plaats als het gaat om het beginsel van de territoriale decentralisatie. Dit is uit het voorafgaande in mijn betoog gebleken en het zal ook in het vervolg van mijn verhaal naar voren komen. Het is in onze gedachten-gang niet meer dan consistent, dezelfde houding aan te nemen ten aanzien van de karakteristieke ambivalentie in de positie van de commissaris en de burgemeester. Vandaar dat wij in het amendement op stuk nr. 21 voorstellen, dat de commissaris van de Koning en de burgemeester voorzitter zullen zijn van de vergaderingen van provinciale staten en de gemeenteraad.

Wij vragen ons af waarom in artikel 7.4 van het wetsontwerp bepaald moet worden, dat de commissaris van de Koning voorts belast is 'met de uitvoering van door de Regering gegeven opdrachten'.

De Staatscommissie stelde voor om in de nieuwe Grondwet geen bepaling op te nemen met betrekking tot de commissaris van de Koning als rijksorgaan. De medewerking van de commissaris kan gevorderd worden via de weg van het medebewind (art. 7.2, lid 2) en door middel van de Instructie.

Wat de laatste mogelijkheid betreft, wordt in de memorie van toelichting het volgende opgemerkt: 'Overigens wijzen wij erop dat in de praktijk incidentele 'bevelen' aan de commissarissen in de zin van artikel 150 buiten de instructie om niet plegen te worden gegeven. Niet wordt beoogd in deze praktijk verandering te brengen. Te verwachten valt dat ook in de toekomst de toepassing van de onderhavige bepaling zal geschieden door middel van de instructie.'

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

De eerste vraag die rijst, is of de Instructie een grondwettelijke basis moet hebben. De staatscommissie antwoordt hier ontkennend op: de Instructie kan gegeven worden bij wet of bij algemene maatregel van bestuur overeenkomstig de wet. Naar ons gevoel gaat de Regering hier niet met voldoende argumenten op in. Wel wordt opgemerkt, dat de commissaris in het kader van artikel 51 van de Politiewet functioneert als rijksorgaan. Maar dit artikel grijpt als zodanig niet terug naar het huidige artikel 150 Grondwet.

Onder meer in de memorie van antwoord wordt gezegd, dat het tweede lid van artikel 7.2 de mogelijkheid insluit om medewerking te vorderen op grond van concreet werkende eenmalige besluiten 'mits deze vorm van het vorderen van medewerking duidelijk in de wet zelf is aangegeven.' In dat verband wordt de burgemeester genoemd, onder andere van de kant van het CDA is gevraagd in hoeverre artikel 7.4 zinnig is naast de voorgestelde medebewindsbepaling. En daarbij komt dan ook aan de orde wat het verschil is tussen de burgemeester en de commissaris van de Koning.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt daarover het volgende gezegd:

'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 om dit tussenniveau een orgaan te hebben dat als het ware het centrale en gedecentraliseerde bestuur in zich verenigt.'

Wordt hier bedoeld, dat de commissaris het rijks- en het gemeentelijk bestuur in zich moet verenigen? Dat zou nogal curieus zijn. Zo nee, wat is dan de bedoeling van de betreffende passage? Als er geen andere steekhoudende argumenten naar voren komen, ziet de CDA-fractie niet in waarom artikel 7.4 in de nieuwe Grondwet moet worden opgenomen.

Ik wijs er nog op, dat bij handhaving van de betreffende bepaling een a-contrario-redenering kan worden opgezet. Aan de commissaris der Koning kunnen wel en aan provinciale staten en aan gedeputeerde staten kunnen geen opdrachten gegeven worden, en bij voorbeeld ook niet aan de burgemeester.

Gezien ons criterium van het decentralisatiebeginsel bij de beoordeling van het wetsontwerp en gezien de aangedragen argumenten meent de CDA-fractie, dat artikel 7.4 uit het wets-

ontwerp geschrapt kan worden. Dit wordt in het amendement op stuk nr. 14 tot uitdrukking gebracht. Ik heb tot mijn vreugde gezien dat daarna een amendement van dezelfde strekking is ingediend door twee andere fracties.

Ten slotte een enkele opmerking over het toezicht op gemeenten en provincies.

In artikel 7.9, lid 2, wordt gesteld, dat de wet het toezicht op de besturen van gemeenten en provincies regelt. De Raad van State heeft hier erg kritisch op gereageerd. Door de gekozen formulering wordt een ongelimiteerd toezicht mogelijk.

De Raad van State adviseert daarom een aantal criteria in het wetsontwerp op te nemen. Zoals uit de schriftelijke voorbereiding van het wetsontwerp blijkt, heeft het CDA moeite met de deconstitutionalisering, die in artikel 7.9 wordt beoogd. Daardoor zou het mogelijk worden om alle besluiten in de autonome sfeer aan preventief toezicht te onderwerpen. Dat strookt niet met de waarde, die wij aan de territoriale decentralisatie toekennen.

Wij hebben gepoogd onze benaderingswijze gestalte te geven in de vorm van een amendement, namelijk op stuk nr. 23. De strekking is, dat preventief toezicht geen regel, maar uitzondering dient te zijn. Dat ligt geheel in de lijn van mijn betoog.

Ik kom thans aan het slot van mijn bijdrage. Het zal duidelijk geworden zijn waar het de CDA-fractie om begonnen is: het beginsel van de territoriale decentralisatie zal in de nieuwe Grondwet scherper tot uitdrukking gebracht moeten worden dan in het voorliggende wetsontwerp gebeurt. Vandaar, dat er zeven amendementen door ons ingediend zijn. Aangezien de Regering er meer dan eens blijkt van heeft gegeven positief te staan tegenover de decentralisatiegedachte neem ik aan, dat er over het algemeen ook positief gereageerd zal worden op de door ons aangedragen ideeën en voorstellen.

□

De heer **Van der Sanden** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een enkele kanttekening maken bij wetsontwerp 13993, de bepalingen inzake de waterstaat. In de schriftelijke voorbereiding hebben Regering en CDA-fractie elkaar al gevonden. Een van de punten waarover gediscussieerd is betreft het toezicht door de provincie en het oppertoezicht door de Kroon. Uit de nota naar aanleiding van het eindverslag valt op te maken dat onder het begrip 'overig toezicht' in het bijzonder dat

Van der Sanden

oppertoezicht van de Kroon moet worden verstaan. Hieruit mogen wij concluderen dat ook de Regering grote betekenis hecht aan een handhaving van dat oppertoezicht. Dit alles maakt hiermee een onderdeel uit van de interpretatie van de wet. Wij behoeven dan ook geen nadere beschouwing over dit wetsontwerp te geven.

Met betrekking tot het wetsontwerp 13 995, over de slechting van geschillen tussen een of meer gemeenten, alsmede geschillen tussen andere openbare lichamen, lijkt de schriftelijke voorbereiding ons ruimschoots voldoende. Wij kunnen ons dan ook in dit wetsontwerp vinden.

Ik kom nu aan wetsontwerp 13 991, dat meer in het bijzonder betrekking heeft op het verruimen van de mogelijkheden tot het toekennen van het kiesrecht en dan met name aan niet-Nederlanders. Ik citeer:

'Het meest weegt bij mij het bezwaar, dat als men de gemeente uit elkaar gaat scheuren voor het samenstellen van de raad, men in dit college het schouwspel zal beleven, waarvan men in de Tweede Kamer te dikwijls getuige is: dat de leden van de raad zich niet meer zullen beschouwen als de vertegenwoordigers van een éénheid, maar van de wijken, die hen er hebben neergezet (-). Ik zou er (-) niet gerust op wezen, dat niet het bijzonder belang in de plaats van het algemeen gemeentebelang zal gaan heersen in de raadsvergadering (-). Men moge ook bedenken, dat het belang der vertegenwoordiging van minderheden in vergaderingen aan welke orde staatkundige vraagstukken vreemd zijn, niet zo dringend spreekt. Lokale onderdrukking komt haast niet voor. En onder de heerschappij van een onbepert petitierecht en vooral van een, niet door censuur en zegel doodgedrukte pers, staan een minderheid middelen in overvloed ter beschikking om voor de behartiging van ook haar belang op te komen.'

Toen ik deze regels las dacht ik, dat zij in de zeventiger jaren van de twintigste eeuw geschreven konden zijn, naar aanleiding van het wetsontwerp dat de Regering de Kamer heeft voorgelegd en dat de verlening van het kiesrecht door het wegnemen van het grondwettelijk beletsel ook mogelijk wil maken voor ingezetenen-niet-Nederlanders. Ik wil u, mijnheer de Voorzitter, toch snel uit de droom helpen. Deze regels werden ongeveer een eeuw geleden geschreven in het voorwoord dat prof. mr. J. Oppenheim toevoegde aan zijn bekende werk 'Het Ne-

derlandsch Gemeenterecht'. De minderheden waarop hij doelde waren dan ook niet de buitenlandse gasten die thans onder ons wonen en werken. Hij sprak over de opdeling van de gemeenten in wijken en kiesdistricten, die elk een eigen afvaardiging naar de raad zouden moeten kunnen zenden.

Toch is er ook een parallel. Velen die het nu voorliggende wetsvoorstel ondersteunen redeneren vanuit de belangen die met name onze gastarbeiders meer specifiek zouden willen bepleiten, indien zij conform het gelijkwaardigheidsbeginsel niet alleen bij voorbeeld via commissies ex artikel 61, 62 of 63 van de gemeentewet, maar ook door middel van het uitoefenen van het actieve en het passieve kiesrecht kunnen deel hebben aan onze samenleving.

Toch heeft Oppenheim meer recht van spreken. Ook in de lokale samenleving gaat het niet om deelbelangen, belangen van de wijk of van individuele groepen, maar om het geheel van die lokale samenleving. Daarvoor brengt men zijn stem uit. Daartoe wordt men gekozen.

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Dit is natuurlijk toch een wat academische benadering. Ik zeg niet dat wij de gemeenteraden kiezen om geen eenheid te vormen in de gemeenten. Gaat men echter de werkelijkheid na, dan zal de heer Van der Sanden met mij willen erkennen, dat bij alle mogelijke verkiezingen in alle mogelijke gemeenten de dorpen juist stemmen op dorpsgenoten en niet op anderen, maar dat dit nog nooit de cohesie van de gemeenten heeft verhinderd. Ik begrijp het citaat wel, maar ik begrijp niet waarom het meer specifiek zou gelden voor buitenlanders dan voor Nederlanders.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Dan moet de heer Waltmans toch nog even geduld oefenen. Dat doet hij ongetwijfeld. Overigens kan ik zijn opmerking dat dorpsgenoten niet op dorpsgenoten zouden stemmen helemaal niet begrijpen. Anders hebben zij natuurlijk geen stemrecht in de eigen gemeente.

De heer **Waltmans** (PPR): Dan begrijpt de heer Van der Sanden het verschil tussen dorp en gemeente niet. In het dorp Schinnen is mij bij een onderzoek jaren geleden gebleken, dat de mensen uit een bepaald dorp stemmen op mensen uit dat dorp, en niet op mensen uit een ander dorp van dezelfde gemeente. Als hij aan de landelijke gemeenten in Friesland denkt zal hem dat duidelijk worden.

Ten aanzien van buitenlanders moeten geen hogere eisen worden gesteld dan ten aanzien van Nederlandse dorpsgenoten.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Wij staan nog maar aan het begin van de discussie. Welke eisen ik zou willen stellen, is de heer Waltmans op dit moment nog niet bekend. Hij wacht dat ongetwijfeld nog even af. Ik weet met hem dat Nederland 4300 kernen telt en maar rond 830 gemeenten.

Ik kom terug op mijn laatste zin voor de interruptie van de heer Waltmans, om de lijn in mijn betoog wat vast te kunnen houden. Ik zei dat men zijn stem uitbrengt voor het geheel van de lokale samenleving. Daartoe wordt men ook gekozen.

In dit verband wil ik herinneren aan de vragen die bij voorbeeld Thorbecke in 1839 in zijn Aantekening zich zelf heeft gesteld.

Wat is nu eigenlijk het doel van ons vertegenwoordigend stelsel? Waarom is het vooral te doen? Ik citeer:

'Om het middel, de oefening van het kiesrecht als zodanig, of om de uitkomst? Om de kiezers of om de keuze?'

Ik zeg nadrukkelijk dat de vraagstelling in het kader van dit voorstel gelijk moge zijn. De motieven, de oorzaken, de maatschappelijke omstandigheden van toen verschillen hemelsbreed met die van nu. Thorbecke zocht een antwoord op de toen nog zeer omstreden vraag naar algemeen kiesrecht tegenover censuskiesrecht.

Hij beantwoordde de vraag, die hij zich in 1839 stelde, pas in 1844 in één van zijn historische schetsen met de stelling dat 'het beginsel van algemeen stemrecht in de staatsgeschiedenis onzer eeuw ligt'. En toch heeft het nog meer dan 70 jaar na het verschijnen van deze historische schets van Thorbecke geduurd eer het algemeen stemrecht in Nederland en voor de Nederlanders – Thorbecke sprak van 'volks- of rijksgenoten' – werd ingevoerd. Trapsgewijs zelfs, zoals Thorbecke reeds in 1844 voorspelde.

Bij de realisering van het algemeen stemrecht, bevochten op de geest van de tijd, werd ten slotte erkend 'dat van de kiezer in het algemeen niet meer werd gevraagd dan een zodanige belangstelling in de publieke zaak dat hij zich rekenschap geeft met de beginselen van welke politieke partij hij zich het best kan verenigen'.

Ik citeerde hier prof. Kranenburg. Ook hier is dus geen sprake van een behartiging van deelbelangen, maar wordt de uitoefening van het kiesrecht dienstbaar gemaakt aan de publieke zaak.

Van der Sanden

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb deze geschiedenis opgehaald om duidelijk te maken dat het verkrijgen van het algemeen kiesrecht voor de Nederlanders zelf een lange en moeizame weg heeft moeten volgen. Daarbij heeft steeds en onverkort het zijn van Nederlander of het als Nederlandse onderdaan voor de wet zijn erkend voorop gestaan. Dat spreekt voor die periode vanzelf. Het beginsel dat staat en nationaliteit behoren samen te vallen – de staat daarom zijnde een staatsrechtelijk geordende natie – is niet in discussie geweest, ook niet tot voor kort in onze tijd. De proeve van een nieuwe Grondwet rept zelfs nog niet van het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlanders en derhalve evenmin de commentaren, die op die proeve zijn uitgebracht door de wetenschappelijke instituten van de politieke partijen op verzoek van de Regering.

Ik wil hiermee nog eens duidelijk stellen dat de zeer kritische opstelling, die de tot het CDA behorende fracties in het voorlopig verslag en in het eindverslag tot uitdrukking hebben gebracht, ook verklaard kan worden vanuit het ontbreken van een in het algemeen rechtsbesef – zo men wil: in brede kringen van het Nederlandse volk – levende overtuiging in dit opzicht. Zelfs bij de behandeling van de nota buitenlandse werknemers is vanuit de Nederlandse samenleving geen appél uitgegaan dat onontkoombaar zou moeten leiden tot een wijziging van onze Grondwet op dit punt.

De Staatscommissie Cals-Donner heeft dit punt wel ter sprake gebracht en daarover ook een oordeel uitgesproken. Maar in deze tijd van inspraak kan men nauwelijks volhouden dat alle betrokkenen zich werkelijk hebben bezonnen op het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlanders. Ik doel dan niet alleen op de buitenlandse werknemers, de ingezetenen van tot de Europese Gemeenschap behorende landen of andere buitenlandse ingezetenen, maar ook op de Nederlanders zelf.

De Regering zal mij uiteraard kunnen tegenwerpen dat juist de procedure van de grondwetsherziening hiertoe een geschikt middel is. Immers, een tweede lezing na verkiezingen, die een herziening van de Grondwet tot inzet hebben, zal die kiezers inspraak kunnen bieden. Zo was het bij voorbeeld bij de Kamerverkiezingen van 1874, toen het ministerie De Vries was gevallen over de mate waarin het kiesrecht kon worden uitgebreid. Zo was het in 1883 toen de Tweede Kamer weigerde een voorstel tot herziening van de

Kieswet, ingediend door het ministerie Van Lynden van Sandenburg, te behandelen.

En zo was het bij de verkiezingen van 1894 na het aftreden van het ministerie Van Tienhoven, toen wij de kiesstrijd tussen de Takkianen en de anti-Takkianen te zien hebben gekregen. Allemaal verkiezingen, overigens zonder grondwetsherziening, waarbij het kiesrecht de directe oorzaak vormde voor het vragen van een kiezersuitspraak na een conflict tussen Kamer en kabinet. De eerste toepassing van het thans geldende kiesstelsel der evenredige vertegenwoordiging, na het optreden van het ministerie Cort van der Linden, noem ik natuurlijk slechts volledigheidshalve erbij.

Mijnheer de Voorzitter! Die tijden zijn verdwenen. De strijd om de kiezersgunst gaat vandaag langs andere lijnen, vaak zelfs ongeacht het bestuurlijk niveau, voor de verkiezing waarvan de kiezers worden opgeroepen. Met het gehele complex van grondwetsherziening, dat in 1981 aan de kiezers zal worden voorgelegd, mag toch niet verwacht worden, dat de kiezersuitspraak zich met name op deze materie zal concentreren.

Ik wil namens de CDA-fractie vandaag zonder in herhalingen te treden nog enkele aspecten van dit wetsvoorstel de revue laten passeren. Mijn fractie heeft in het kader van de schriftelijke voorbereiding, overigens in het kielzog van de Raad van State, gepleit voor het verlenen van voorrang aan ingezetenen, behorende tot de landen van de Europese Gemeenschap. Daarmee is mijn fractie in feite verder gegaan dan de Raad van State. Deze adviseerde de Regering immers om geen voorstel aanhangig te maken bij de Staten-Generaal, totdat een Europese, echt communautaire regeling tot stand zou zijn gekomen.

Wij vonden dat op een dergelijke regeling in zoverre vooruit kan worden gelopen, dat de grondwettelijke belemmeringen voor onderdanen van EEG-landen reeds thans moeten worden weggenomen. Daardoor zou op het moment dat op het Europees niveau overeenstemming zou zijn bereikt, Nederland tot snelle toepassing van dit kiesrecht, dat uiteraard op wederkerigheid zou zijn gebaseerd, kunnen komen. Noch het vorige noch dit kabinet heeft dit echter gewenst; men heeft onverkort vastgehouden aan een absolute vrijheid voor de gewone wetgever om kiesrecht aan niet-Nederlanders voor de gemeenteraden toe te kennen. Uiteraard blijft voor deze Kamer amendering in Europese zin open.

De verwijzing, die de Regering echter een en andermaal heeft gedaan naar precedentes in andere Europese landen voor de ruimere omvang van het voor ons liggende wetsontwerp, heeft ons moeilijk kunnen overtuigen.

De Scandinavische landen, met uitzondering wellicht van Zweden, hebben wél, voor zover hun wetgeving al is voltooid, de wederkerigheid geïntroduceerd, maar uitsluitend voor onderdanen van Zweden, Denemarken, Noorwegen, Finland en IJsland. Portugal heeft ook een regeling. Akkoord, dat is opnieuw op basis van wederkerigheid, maar alleen voor Brazilianen. In België en Italië zijn wetsvoorstellen nog lang niet in het stadium van parlementaire besluitvorming.

Ik heb sterk de indruk gekregen dat ook in deze beide landen juist wordt gemikt op het verlenen van kiesrecht aan EEG-onderdanen, omdat ook daarin de wederkerigheid zal kunnen worden verzekerd.

Het lid **Dolman** vervangt het lid **Vondeling** op de voorzittersstoel.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Dat de EEG-werkgroep niet sneller heeft gewerkt, zullen wij uiteraard niet aan de Nederlandse Regering verwijten. Het simpele feit van deze langdurige studie geeft echter wel aan, hoe gecompliceerd, zelfs voor landen die zo nauw met elkaar via allerlei instellingen zijn verbonden, deze materie is. Ook het Europese Parlement heeft zich in 1977 uitgesproken, ook weer in de zin van het verlenen van kiesrecht, uitsluitend aan onderdanen van de landen van de Europese Gemeenschap.

Nu geef ik de Regering gaarne toe dat haar voorstel aanzienlijk verder reikt. Ik vind echter ook dat zowel in de memorie van antwoord als in de nota naar aanleiding van het eindverslag de politieke en staatsrechtelijke betekenis van het verlenen van kiesrecht aan ingezetenen die onderdaan zijn van thans negen en straks wellicht twaalf lidstaten van de Europese Gemeenschap onvoldoende wordt erkend. Zowel in het licht van het loslaten van het nationaliteitsbeginsel als in het licht van de omvang zou een dergelijke beslissing wel van wezenlijke betekenis zijn.

Afstappend van de aspecten die direct of indirect met het principiële vertrekpunt van het loslaten van het nationaliteitsbeginsel te maken hebben, stel ik vast dat in de Nederlandse discussie vooral het toekennen van kiesrecht aan onze gastwerknemers uit Turkije, Marokko, Tunesië en Joegoslavië een hoofdrol heeft gespeeld. Op

Van der Sanden

deze ingezetenen heeft alles zich toegespitst. De correspondentie die bij ons is binnengekomen en de gesprekken die ik heb gevoerd vonden steeds plaats met vertegenwoordigers voor of van onze buitenlandse werknemers.

Daarbij is mij overigens sterk opgevallen dat het instrument van de z.g. artikelen 61-, 62- en 63-Gemeentewetconstructies een onderkoelde benadering kreeg, terwijl het hier toch om een mogelijkheid gaat, die juist direct een stuk belangenbehartiging en -bepleiting op het lokale niveau tot stand kan brengen. Er zijn commissies, die voortreffelijk werken, in andere gemeenten worden zij niet eens in het leven geroepen, omdat er in de lokale gemeenschap zelf weerstanden zouden zijn. Zij werken alleen als een instrument van categoriaal beleid, zo zeggen deskundigen mij en zij voegen er aan toe, dat zij zeker niet mogen worden beschouwd als surrogaat voor het verlenen van kiesrecht. Deze uitspraak – ik zou ook graag het oordeel van de Regering hierover horen gebaseerd op de praktische werking der artikel 61-commissies – heeft voor mij tweemaal duiding: enerzijds, zij functioneren, waarvoor zij zijn bedoeld, namelijk als specifiek instrument voor belangen van buitenlandse werknemers, die op deze wijze rechtstreeks onder de aandacht van de lokale overheid, de gemeenteraad dus, worden gebracht maar aan de andere kant geeft deze benadering aan, dat men meer wil dan categorale inspraak, dat men deel wil hebben aan het gehele gebeuren op het gemeentelijk vlak en dat het derhalve niet gaat om een mogelijkheid, specifieke belangen van buitenlandse arbeidskrachten via het kiesrecht te behartigen. Met andere woorden: men wil geen kiesrecht om wille van de problemen, waarmee onze buitenlandse werknemers in hun woon-, werk- en leefsituatie te kampen hebben, maar men wil kiesrecht omdat men deel uitmaakt van de plaatselijke gemeenschap en daarin op voet van gelijkwaardigheid met de Nederlandse ingezetenen wil participeren.

De CDA-fractie is de overtuiging toegedaan, dat deze laatste benadering de enige is, op grond waarvan discussie zinvol is. Men dient te beseffen dat het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlanders geen panacee is en ook niet mag en kan zijn voor onrecht, dat deze groep wellicht zou worden aangedaan. Als er onrecht is, als duidelijk sprake is van een andere behandeling van deze mensen dan van Nederlanders, dan moet dat onrecht uit de we-

reld worden geholpen, ongeacht de vraag of zij kiesrecht hebben of krijgen. De CDA-fractie is dan ook van oordeel, dat waar in of buiten de wetgeving nog sprake is van onterechte achterstelling, met name die wetgeving zou moeten worden herzien.

Het is mijn fractie opgevallen, dat op blz. 6 van de memorie van antwoord de betekenis van dit wetsontwerp als volgt wordt geschetst: 'het toekennen van een voor Nederlanders geldend recht aan door de wetgever aan te wijzen categorieën van buitenlanders'. Wat wordt hier bedoeld met het woord 'categorieën'? Zou dat toch kunnen inhouden bij voorbeeld alleen EG-onderdanen, of duidt dit op criteria zoals leeftijd en verblijfsduur, het redelijk beheersen van de Nederlandse taal e.d.? Dat laatste lijkt mij eigenlijk niet wel denkbaar. Eventueel op te stellen criteria zullen toch voor alle niet-Nederlanders die kiesrecht krijgen moeten gelden. Als deze stelling waar is, dan gaat het niet om categorieën buitenlanders. Waarom gaat het dan wel en wat bedoelt de Regering dan precies?

Een derde vraag, die in samenhang met dit wetsvoorstel moet worden gesteld, betreft het duidelijk onderscheid, dat bestaat tussen het verlenen van actief en van passief kiesrecht. Ik verwijs in dit verband ook naar de staatscommissie, waarvan een grote minderheid tegen het verlenen van het passieve kiesrecht is, ik verwijs naar het advies van de Kiesraad en naar dat van de Raad van State; beide colleges plaatsten grote vraagtekens bij het eventuele verlenen van het passieve kiesrecht.

Ik heb in dit kader een heel concrete vraag aan de Regering. In de gehele schriftelijke voorbereiding heeft de Regering, wat de concretisering van de criteria betreft, die discussie vermeden en steeds weer verwezen naar de behandeling van een eventueel wetsontwerp, dat als gevolg van de deinstitutionalisering kan worden ingediend. Na de pogingen, die wij in de schriftelijke stukken hebben aangevend, zal ik die criteria thans maar laten rusten en mij bij de situatie neerleggen.

Maar in de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt heel nadrukkelijk gesteld: 'als de Grondwetswijziging is aanvaard, zal de wetgever indien hij tot het toekennen van het actief en/of passief kiesrecht overgaat, de criteria zorgvuldig moeten overwegen'. Hier wordt dus zeer nadrukkelijk gesproken van 'en/of'. Begrijp ik deze zinsnede goed als ik hieruit conclu-

deer dat de aanvaarding van het thans voorliggende wetsontwerp in geen enkel opzicht beslist over het toekennen van actief en passief kiesrecht? Artikel 7.7 bepaalt, dat de wet het recht, de leden van de raad te kiezen en het recht, lid van de gemeenteraad te zijn kan toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn. In de stukken wordt herhaaldelijk gesproken over het toekennen van 'het kiesrecht' als een ondeelbaar begrip. De formulering van artikel 7.7, waarin sprake is van een samengestelde zin, verbonden door het voegwoord 'en', maakt duidelijk, dat het hier om twee van elkaar onderscheiden rechten gaat, die hetzij gezamenlijk, hetzij afzonderlijk kunnen worden toegekend. Mag ik de Regering vragen, of dit een juiste weergave is van de bedoelingen, die zij in artikel 7.7 heeft willen neerleggen?

Mijnheer de Voorzitter! In het laatste deel van mijn betoog namens de CDA-fractie zou ik meer in het bijzonder willen ingaan op de vraag, of er aanwijzingen zijn die thans een meer definitief oordeel van de CDA-fractie mogelijk maken en of dat oordeel positiever zal kunnen zijn dan in de schriftelijke gedachtenwisseling het geval was.

Zoals reeds duidelijk was uit mijn beschouwingen over ingezetenen, afkomstig uit de landen van de Europese Gemeenschap, hebben wij ten aanzien van deze ingezetenen steeds een positief standpunt ingenomen, zodat ik op deze categorie niet nader inga. Kwantitatief lijkt het mij ook onnodig in beschouwingen te treden ten aanzien van ingezetenen uit die landen, de 3 Scandinavische bij voorbeeld, die niet of nog niet tot de EG zijn toegetreden. Dan blijven twee categorieën over, namelijk onze buitenlandse werknemers en de Molukse ingezetenen, die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten.

In de periode, waarin wij onze bijdrage aan het voorlopig verslag voorbereidden, waren de economische omstandigheden aanzienlijk gunstiger dan thans het geval is. Daarbij kwam, dat de feitelijke gegevens, waarover wij de beschikking hadden, op dat tijdstip al enkele jaren oud waren. Intussen zijn die economische omstandigheden grondig gewijzigd. Conjunctureel, maar ook structureel wordt onze economie en die van de meeste overige westerse landen door een vrij ernstige crisis gekenmerkt, een crisis, die aan wat wij de donorlanden zijn gaan noemen, niet is voorbijgegaan. Als gevolg daarvan is de werving van buitenlandse werknemers vrijwel stop gezet, werden zelfs premies toegekend bij terugkeer naar het eigen land.

Van der Sanden

In ieder geval is het komen en gaan van buitenlandse werknemers – en in directe samenhang daarmee een betrekkelijk korte tot zeer korte verblijfsduur – afgelopen. Wie hier nu is, ziet weinig perspectief in een terugkeer naar het eigen land, zolang de recessie aanhoudt. Men heeft mij verzekerd, dat mede daardoor de gemiddelde verblijfsduur van onze buitenlandse gasten thans op rond 7 jaar gesteld kan worden.

Beschikt de Regering ook over cijfers die in deze richting gaan? Deze ontwikkeling heeft weer tot gevolg gehad, dat op grote schaal gezinshereniging heeft plaatsgevonden, waardoor ook bij deze categorie vreemdelingen het vraagstuk van de tweede generatie zich snel zal aandienen en zich in sommige gevallen reeds aangediend heeft. Kinderen ontvangen onderwijs vaak in de Nederlandse taal en ook daardoor is een integratieproces in de Nederlandse samenleving op gang gekomen.

Binnen het bestek van dit onderdeel van mijn betoog past dan ook de vraag, of in deze gevallen naturalisatie niet voor de hand ligt, indien men zich in de Nederlandse samenleving voelt opgenomen, indien men bereid is, in die samenleving te integreren en indien men een zo sterke waarde hecht aan het verkrijgen van wat thans een grondrecht is, zoals het kiesrecht, ook al is het dan uitsluitend voor de gemeenteraden, maar het is nu een erkend grondrecht. Men zegt ons – en ik vraag daarover een beschouwing van de Regering – dat met name de adat in een aantal Arabische landen zich tegen naturalisatie verzet, hetgeen mede het betrekkelijk geringe aantal naturalisaties, door de Regering in de schriftelijke stukken genoemd, zou verklaren.

Ten slotte wil ik een enkele opmerking maken over het probleem van de Molukse minderheid, waarvan ongeveer de helft reeds de Nederlandse nationaliteit bezit en de andere helft of statenloos is of de Indonesische nationaliteit heeft. Er is natuurlijk geen enkele reden, vanuit het Nederlandse gezichtspunt bezien, deze medeburgers anders te behandelen dan andere groepen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten, wanneer het gaat om het verlenen van het actief en/of – zo noem ik het nu maar – het passief kiesrecht. Integendeel! Zij wonen reeds veel langer onder ons dan de ongeveer 180.000 buitenlandse werknemers. Toch zouden wij de Minister van Binnenlandse Zaken willen vragen,

zijn standpunt nog eens in deze Kamer uiteen te zetten, dat hij heeft gegeven bij de installatie van het ICOM. Ik moet zeggen, dat zijn bedoelingen, toen uitgesproken, rond deze grondwetsherziening en de betekenis van het wetsontwerp zeker niet volledig tot ons zijn overgekomen.

Ik geloof dus, dat er wel degelijk gewijzigde omstandigheden zijn, die een heroverweging van ons oorspronkelijke standpunt rechtvaardigen. Wij blijven echter toch met één ernstige moeilijkheid zitten. De Regering ontkent, dat aanvaarding van deze grondwetswijziging tot een soort morele plicht zou leiden, ook tot verdere wetgeving te komen, want, zo zegt zij, 'deze grondwetswijziging doet de plicht ontstaan te onderzoeken of er redenen aanwezig zijn tot wetgeving over te gaan'. Met deze redenering hebben wij grote moeite.

Een grondwetswijziging is niet niks. Het afzien van het nationaliteitsbeginsel in een grondrecht zoals het kiesrecht heeft principiële betekenis. De CDA-fractie meent dan ook, dat een dergelijk onderzoek toch eigenlijk aan een voorstel tot wijziging van de Grondwet had behoren vooraf te gaan. Mijn fractie is dus van oordeel, dat een nadere motivering van de Regering op dit belangrijke punt thans zeker door ons mag en moet worden gevraagd. Onze definitieve beslissing met betrekking tot dit wetsontwerp zal met de beantwoording van deze vraag rechtstreeks samenhangen.

De heer **Patijn** (PvdA): In een interview in Trouw op 11 januari jongstleden heeft de heer Van der Sanden gezegd, dat een van zijn bezwaren tegen deze wet was, dat in sommige gemeenten zo veel buitenlanders wonen, dat het gevaar bestaat, dat zij in de raad een meerderheid behalen. Dat heb ik hem nu helemaal niet horen zeggen. Dit bezwaar heeft hij dus nu niet meer, nu hij zich principieel eigenlijk vóór het kiesrecht heeft uitgesproken?

De heer **Van der Sanden** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Die vraag bevreemdt mij enigszins. De uitdrukking 'interview in Trouw' vind ik ook wat overtrokken voor een 'neerslag' van een telefoongesprek. Ik wil wel even herhalen dat ik in dat telefoongesprek niet anders heb gedaan – en collega Patijn licht er nu één zin uit – dan de problemen te herhalen die de CDA-fractie had op het moment van de indiening van het voorlopig verslag.

Ik heb vanmiddag gezegd, dat ik niet meer zou ingaan op alle onderdelen van die gedachtenwisseling en dat ik

de hoofdpunten van onze overwegingen nu eruit zou halen. Het lijkt mij ook zinvol; anders onttrekt de betekenis van die schriftelijke gedachtenwisseling zich namelijk geheel aan het feit, dat wij ten slotte in dit Huis tot beslissingen moeten komen. Dat lijkt mij het meest zinvolle.

De heer **Patijn** (PvdA): Dat vind ik prima, maar de heer Van der Sanden heeft het kwantitatieve aspect, dat hij vreest dat er wel eens een meerderheid door buitenlanders wordt behaald, niet meer herhaald. Dat laten wij dus maar verder rusten.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Ik laat dat rusten en de heer Patijn laat dat rusten. Ik kan ook nooit over een meerderheid hebben gesproken. Ik kan wel over een 'beslissende stem' hebben gesproken. De heer Patijn weet ook, dat één stem ook beslissend kan zijn bij een stemming in een gemeenteraad.

Het lid **Vondeling** neemt de voorzittersstoel weer in.

□

De heer **Van Dam** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal enkele opmerkingen maken over wetsontwerp 13 994, dat handelt over de bepalingen inzake de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere lichamen met verordende bevoegdheden.

De artikelen 159 tot en met 162 behoren tot de jongste van onze Grondwet. De omvang van mijn bijdrage aan deze discussie zal dan ook met de jongheid van die artikelen in een goede verhouding staan. Die artikelen gaven een grondwettelijke opening destijds voor een ontwikkeling in het maatschappelijk leven die in de richting van mondigheid van het bedrijfsleven kan worden aangeduid. De memorie van toelichting zegt in het voetspoor van de opvatting van de Staatscommissie dat voor de instelling van publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties staatsrechtelijk gezien, een speciale grondwettelijke basis niet noodzakelijk is.

Niettemin zijn wij ingenomen met het feit dat de Regering evenmin als de Staatscommissie daaruit de conclusie heeft getrokken, deze lichamen uit de Grondwet weg te moeten laten. Het is goed de argumentatie uit het unaniem advies van de Sociaal-Economische Raad van juli 1969 nog eens te vermelden, dat niet alleen wijst op het bestaan van bedrijfslichamen, maar verder zegt dat deze vermelding in de Grondwet tevens betekent de onderstreping van de waarden die de zelf-

Van Dam

werkzaamheid van bepaalde sectoren van het bedrijfsleven kan hebben.

Wij zouden hieraan willen toevoegen dat, ook al kunnen publiekrechtelijke bedrijfslichamen, los van de Grondwet, bij wet in het leven worden geroepen, de wetgever hiertoe niet kan overgaan wanneer in de maatschappelijke realiteit de privaatrechtelijke onderbouw, die voor de publiekrechtelijke organen nodig is, niet reeds bestaat. Vermelding in de Grondwet van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie houdt voor ons dan ook in zekere zin een erkenning van de privaatrechtelijke bedrijfsorganisatie, die voor de structuur van onze samenleving van zo'n wezenlijk belang is.

In dit verband is het curieus dat de belangstelling in het bedrijfsleven voor overlegorganen op bedrijfstakniveau met bepaalde bevoegdheden in deze tijd weer toeneemt. Ik denk bij voorbeeld aan de denkbeelden die het CNV onlangs naar voren heeft gebracht.

Artikel 7.12 sluit evenmin als de huidige Grondwet uit dat in bepaalde gevallen een al dan niet op de wet berustende privaatrechtelijke instelling een verordenende of een andere publiekrechtelijke bevoegdheid bezit, aldus de *memorie van toelichting* op blz. 4. De vraag die zich opdringt is of, nu artikel 7.12, in tegenstelling tot artikel 162 van de huidige Grondwet, alleen van openbare lichamen spreekt, deze stelling wel opgaat. Die vraag geldt dan met name voor niet op de wet berustende privaatrechtelijke lichamen. Privaatrechtelijke lichamen die wel op de wet berusten, zouden namelijk uit dien hoofde tot de openbare lichamen gerekend kunnen worden. Of worden privaatrechtelijke lichamen die niet op de wet berusten automatisch tot openbare lichamen verheven, zodra daaraan een verordenende of een andere publiekrechtelijke bevoegdheid wordt toegekend? Hierover is klaarheid nodig.

In verband met de toenemende belangstelling in het bedrijfsleven, waarover ik zoëven sprak, kan het van belang zijn op deze zaak nog iets dieper in te gaan. Zou het inderdaad naar het oordeel van de Regering nu al mogelijk zijn dat bij voorbeeld bestaande privaatrechtelijke overlegorganen in bedrijfstakken publiekrechtelijke bevoegdheden krijgen? Hoe verhoudt zich dat dan tot de inhoud van de Wet op de bedrijfsorganisatie, die als raamwet de privaatrechtelijke organisaties van ondernemers en werkne-

mers alleen in staat stelt de instelling van publiekrechtelijke lichamen te bevorderen, die dan bij wet worden ingesteld en waaraan bij dezelfde wet verordenende bevoegdheden kunnen worden toegekend?

Ik wil nog een enkele opmerking maken over de Sociaal-Economische Raad. De Regering staat op het standpunt dat de Sociaal-Economische Raad als openbaar lichaam zijn grondwettelijke basis vindt in artikel 7.12.

Zij zal dit standpunt motiveren in het wetsontwerp inzake de bepalingen betreffende de vaste colleges. Betekent dit dat de Regering de SER niet bij de vaste colleges wil onderbrengen, zulks in afwijking van het advies van de Staatscommissie en het advies van de SER zelf?

Het is plezierig, als de Regering al iets kan zeggen over de reden waarom zij het niet met de Staatscommissie eens is. Het lijkt in ieder geval te kunnen worden gevraagd dat de Regering motiveert waarom zij meent dat de SER zijn grondwettelijke basis moet vinden in artikel 7.12. Deze motivering ontbreekt namelijk in de *memorie van toelichting* nagenoeg of geheel.

Voorshands deelt mijn fractie de mening van de Staatscommissie en de SER zelf dat de SER onder de vaste colleges thuishoort en aparte vermelding in de Grondwet verdient. De adviseerende taak van de SER is sedert zijn ontstaan, bijna dertig jaar geleden, sterk gegroeid, zowel in omvang als in betekenis. De SER vervult in ons bestel een onmisbare functie.

Professor Oud doorzag de belangrijke positie van de SER, toen hij in de

viijftiger jaren het denkbeeld naar voren bracht, de SER tot een Eerste Kamer om te vormen. Dit is een interessant denkbeeld, dat wij niet delen, maar dat onze stellingneming onderstreept. Professor Steenbeek bepleit in het bijzondere nummer van het Nederlands Juristenblad van 1971 eveneens aparte vermelding onder de aparte colleges in de Grondwet, omdat de SER er sterk uitspringt, zo sterk dat hij niet op één lijn kan worden gesteld met de meeste andere adviesraden.

Wij delen deze opvatting en ik hoop dat de Regering in positieve zin op de gedachtengang van mijn fractie ingaat.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De Voorzitter: Alvorens de vergadering te schorsen, deel ik mee dat naar aanleiding van het bij de regeling van werkzaamheden door de heer Van der Hek gedane verzoek de Minister van Economische Zaken mij heeft gevraagd, een verklaring te mogen afleggen. Dit zal gebeuren na de schorsing.

De vergadering wordt van 16.40 uur tot 16.50 uur geschorst.

De Voorzitter: Ik deel mee dat ik heb benoemd de bijzondere commissie 15 475 en 15 476 (Regelen met betrekking tot het afbreken van zwangerschap (Wet afbreking zwangerschap) en (Voorstel van wet van de leden Abma en Verbrugh tot het stellen van aanvullende regels tot bescherming van de menselijke vrucht tegen ontņeming van het leven (Wet levensbescherming menselijke vrucht)).



Gesprek tussen de kamerleden Stoffelen (PvdA), links, en G. C. van Dam (CDA)

Voorzitter

Deze commissie telt 23 leden en 19 plv. leden. Hun namen zijn vermeld op blz. 3703 van deze weekeditie.

De constitutie van deze bijzondere commissie zal plaatsvinden morgen, woensdag 28 februari om 12.50 uur.

Ik geef het woord aan de heer Van Aardenne, Minister van Economische Zaken.

□

Minister Van Aardenne: Mijnheer de Voorzitter! Het is de Kamer bekend dat in 1975 een letter of intent is ondertekend door de Verenigde Bedrijven Nederhorst in liquidatie, OGEM-Holding NV en de Staat, betreffende de bouwbedrijven die behoren tot het VBN-concern. Deze letter of intent is gevolgd door een letter of intent in 1976 tussen OGEM en de staat, waarbij de uitvoering van de eerste letter of intent tussen de twee partners, die gezamenlijk ONB zouden oprichten en daarin zouden inbrengen enerzijds de OGEM-bouwbedrijven en anderzijds de Nederhorst-bouwbedrijven, werd geregeld. Men weet dat door een aantal problemen de uitvoering van deze letters of intent achterwege was gebleven. Deze problemen waren voor een groot gedeelte het gevolg van de uiterst onoverzichtelijke situatie waarin de bouwgroep Nederhorst vanaf 1975 verkeerde.

De laatste maanden is over de invulling van deze letters of intent zeer frequent overlegd tussen de staat, OGEM en de bewindvoerders en vereffenaars van de VBN. Verleden week woensdag is een nieuwe situatie ingetreden, die ik zal schetsen. Daarna hebben de be-

sprekingen een zeer intensief karakter gekregen. Zij zijn ook in het weekeinde doorgegaan.

Naast de problemen die al bestonden vanwege de onoverzichtelijke situatie is ook gebleken dat de resultaten van de Nederhorst bouwbedrijven aanmerkelijk zijn achtergebleven bij de verwachtingen. Dit betekent dat de tweede letter of intent niet meer geheel op de oorspronkelijk voorziene wijze kon worden uitgevoerd. Gedurende het najaar van 1978 en de eerste weken van dit jaar is dan ook besproken, hoe dat wel zou moeten gebeuren. Dit overleg heeft in beginsel, zoals ik hier in de Kamer ook op mondelinge vragen heb verklaard, op een gegeven ogenblik geleid tot overeenstemming – zonder dat er sprake was van een overeenkomst, zoals ik toen ook duidelijk heb gezegd – waarmee de zaak echter nog niet rond was, aangezien ook nog met bewindvoerders moest worden gesproken en in de financiering moest worden voorzien.

Zeer recente inzichten – dit is ons woensdag gebleken – hebben OGEM tot de conclusie geleid dat het tot ontwikkeling brengen van een vennootschap, waarin de bouwbedrijven van Nederhorst en OGEM uiteindelijk zouden worden geïntegreerd, niet meer haalbaar is. Daarbij spelen een rol de teleurstellende voorlopige cijfers van de Nederhorst bouwgroep over 1978 maar ook de onmogelijkheid, in voldoende mate een normale bedrijfsfinanciering aan te trekken.

Ik roep in herinnering dat aan OGEM, op basis van de bestaande overeenkomst, het recht toekomt om, ook na het invaren van de Nederhorst

bouwbedrijven in ONB, de samenwerking met de staat te ontbinden. OGEM nu heeft zich afgelopen woensdag tot mij gewend met het voorstel, in de gezeten situatie gezamenlijk te trachten, met VBN een andere oplossing te vinden dan een overdracht van de bouwbedrijven aan ONB, de door de staat en OGEM te zamen opgerichte vennootschap.

Op grond van de bevindingen en conclusies van OGEM, die als managementvoerder met genoemde problemen werd geconfronteerd, en uiteraard in het licht van de juridische positie die OGEM toekwam, ook indien er wel zou zijn ingevaren, is de overheid ermee akkoord gegaan, overleg te openen met de Verenigde Bedrijven Nederhorst.

In dat overleg hebben bewindvoerders en vereffenaars van de VBN ook te kennen gegeven, bereid te zijn mee te werken aan het vinden en uitvoeren van andere oplossingen dan die, voorzien in 1975, evenwel onder het voorbehoud, dat de belangen van de VBN en haar crediteuren geen nadelige gevolgen zouden mogen ondervinden van de koerswijziging, die immers – vanuit het gezichtspunt van de VBN – hierin bestaat, dat de VBN afstand doet van het recht, nakoming van de letter of intent te vorderen.

Mijnheer de Voorzitter! Vanochtend konden wat dit betreft de punten op de i worden gezet. VBN, OGEM en Staat hebben bij het zoeken naar een andere oplossing in principe overeenstemming bereikt. De oplossing die ons hierbij voor ogen staat, komt erop neer dat de bouwbedrijven zullen blijven binnen het verband van de VBN. Getracht zal worden, een andere gegadigde te vinden voor het geheel van de bouwbedrijven. Mocht deze oplossing op korte termijn niet haalbaar blijken te zijn, dan zal het beleid van de Staat en van de VBN erop gericht zijn, met voortvarendheid te trachten, delen van de bouwpoort die hiervoor in aanmerking komen te verkopen en de overige delen op een ordelijke wijze af te wikkelen. Het is duidelijk, dat er dan een vangnet moet worden gespannen, want de situatie die nu ontstaat, zou inderdaad kunnen leiden tot een volstrekt ongewenste ontwikkeling. De volgende maatregelen zijn dan ook genomen:

De Staat heeft zich bereid verklaard, ten behoeve van een ordelijke afwikkeling binnen de sub-holding – genaamd Nederspoor – waarin de bouwvennootschappen en de Antilliaanse belangen van de VBN zullen worden gegroepeerd, een financieringsarrange-



Minister Van Aardenne voert het woord

Van Aardenne

ment te treffen. Dit zal als een van de voorwaarden hebben een commissie van toezicht, namens de Staat, met vertegenwoordigers van de Departementen van Sociale Zaken, van Financiën en van Economische Zaken, en tevens een externe bouwdeskundige. Deze commissie zal, in nauw contact met de bewindvoerders van de VBN, toezicht houden op de directie van de sub-holding, die door de Staat, na overleg met VBN en OGEM, zal worden samengesteld. Toestemming van deze commissie zal nodig zijn voor belangrijke besluiten ten aanzien van de sub-holding Nederspoor en de hieronder ressorterende bedrijven. Op basis van de gang van zaken bij deze afwikkeling zal, regelmatig de vinger aan de pols houdende, worden besloten ter zake van verlenging of eventueel verdere verstrekking van financieringsmiddelen binnen dit arrangement.

In het licht van deze oplossing ziet de VBN af van enige koopsom, tegen betaling van een overeengekomen bedrag van f 19,4 mln., en overdracht van enige vorderingen van de bouwbedrijven op VBN van in totaal f 8,1 mln. Hiertegenover staat, dat alle financiële resultaten binnen de sub-holding blijven.

De formulering van – aan de ene kant – het ontbinden van de bestaande letters of intent en – aan de andere kant – de voor de toekomst voorziene procedure, zal op korte termijn haar beslag krijgen.

Mijnheer de Voorzitter! Nadat dit vanmorgen volstrekt duidelijk was geworden, nadat overigens sinds verleden week woensdag ons was gebleken, dat OGEM geen mogelijkheden meer zag en ongetwijfeld, als de letter of intent toch was uitgevoerd, daarna gebruik zou hebben gemaakt van haar recht ontbinding te vragen, en nadat het vangnet, zoals zojuist door mij geschetst, was gespannen, hebben mijn collega van Sociale Zaken en ik, in aanwezigheid van de vertegenwoordigers van de directie van de OGEM, vanmiddag een gesprek met de vakbeweging gehad.

Wij hebben er daar onze spijt over uitgedrukt dat het niet mogelijk is geweest het oorspronkelijke plan ten uitvoer te leggen. Wij hebben er anderzijds de nadruk op gelegd dat een ordelijke afwikkeling naar onze mening inhoudt, dat er wél voortvarend moet worden gewerkt aan de verkoop van óf de hele bouwpoort óf de verschillende bedrijven óf eventueel onverhoopt de afwikkeling van sommige, maar dat dit niet tot overhaaste ontbindingen, fail-

lissementen of dergelijke moet leiden en ook niet mag leiden. Het werk moet doorgaan; de mensen die bij Nederhorst werken moeten er zeker van zijn, dat er als dat nodig mocht zijn op behoorlijke wijze wordt bemiddeld. Mijn collega van Sociale Zaken werkt op dat punt uiteraard maatregelen uit.

Ik zou deze verklaring willen besluiten met hier nog eens te zeggen dat het uiteraard bijzonder te betreuren is dat, nadat deze zaak enkele jaren geleden gestart is met de mogelijkheid daarmee een bedrijf bijeen te houden dat er op dat moment uitzag als toekomst te hebben, nu moet worden geconstateerd dat die kans er althans in de combinatie ONB niet meer in zit. Misschien zal het op een andere wijze gelukken, maar in ieder geval is duidelijk dat er de Regering alles aan gelegen is om voor de mensen die werken bij Nederhorst de werkgelegenheid in stand te houden.

Mevrouw Epema-Brugman (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Namens de vaste Commissie voor Economische Zaken zou ik de Minister willen vragen of hij zo spoedig mogelijk – ik neem aan dat het nog heden of morgen kan – aan de Kamer een schriftelijk stuk zou willen doen toekomen. De commissies zullen daar dan donderdag een mondeling overleg over hebben. Wij zouden de Kamer willen verzoeken, dit punt zo mogelijk begin volgende week op de agenda te zetten.

Minister Van Aardenne: Mijnheer de Voorzitter! Ik kan op de vraag van mevrouw Epema antwoorden, dat het stuk inmiddels op de griffie is ingeleverd. In wezen heeft het de strekking van mijn mededeling op dit moment.

In het mondeling overleg zal ik misschien iets naders kunnen mededelen. Op het ogenblik weten wij ook niet veel meer na de korte spanne tijds sinds vorige week woensdag. Met name ook het verslag van het mondelinge overleg zou volgende week onderwerp van discussie in deze Kamer kunnen zijn.

De Voorzitter: Ik stel aan de Kamer voor, morgen te beslissen over de verdere behandeling van deze aangelegenheid.

Daartoe wordt besloten.

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 opnemng 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



Mevrouw Epema-Brugman (PvdA) aan het woord

Voorzitter

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 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 algemene beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Het verheugt mij dat de Minister-President hier aanwezig is in zijn hoedanigheid van Minister van Algemene Zaken. Mijn fractie heeft daarom in het overleg met de bijzondere commissie gevraagd, met name omdat het vier jaar geleden is dat voor het laatst een fundamenteel debat met de Regering plaatsvond naar aanleiding van de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid. Die discussie vormde het voorlopige eindpunt van wat Minister-President De Jong op 18 april 1967 nog noemde 'het in brede kringen van ons volk levende verlangen naar vernieuwing van het constitutionele bestel'. Inzet van het debat was de mate waarin men de Grondwet kon zien als een instrument van zowel vernieuwing van dat bestel als van bevestiging en registratie.

Vernieuwing omdat de Grondwet door middel van het verlenen van be-

voegdheden en opdrachten aan de wetgever en andere overheidsorganen nieuwe ontwikkelingen stimuleert of daarvoor de grondslag legt. Vernieuwing ook doordat de Grondwet zelf een nieuwe ontwikkeling bewerkstelligt. Bevestiging en registratie, omdat de Grondwet door het vastleggen van structuren en rechten die verworvenheden beschermt die naar geldende overtuiging bewaard dienen te blijven.

Oogmerk van de herziening was heel uitdrukkelijk ook een 'herziening van dien aard dat de Grondwet geruime tijd als grondslag voor een staatsbestel zou kunnen gelden', citaat uit het rapport van de Raad van State. Wij kennen de uitkomst van dat debat; met de aanvaarding van drie CDA-moties respectievelijk de heren Van der Sanden, De Kwaadsteniet, beiden nog aanwezig, en Tilanus is iedere vernieuwingsgedachte met betrekking tot de Grondwet verdwenen. Daarmee is ook het doek gevallen over een bezinning op de redenen waarom de grondwetsherziening in de jaren zestig aan de aan de orde is gesteld. Jazeker, de grondwetsherziening beweegt zich nog immer voort als een 'trage moloch', maar is niet langer een bron van inspiratie in de samenleving.

Een stroom van ontwerpen is ingediend of in aantocht, maar de vraag is in hoeverre het toekomstig staatsbestel daarmee gediend is, niet alleen in de jaren zeventig, maar vooral in de jaren tachtig en negentig. En daarom is er behoefte om ons nu niet alleen te beperken tot technische beschouwingen over de aanhangige wetsontwerpen.

Ik zou zeggen, juist die wetsontwerpen waar de relatie centralisatie – decentralisatie zo fundamenteel aan de orde is, vragen om een wat principiële benadering. Gaat het uitsluitend nog om een juridisch-technische modernisering óf blijft het perspectief van de vernieuwing van ons staatsbestel, het reageren of het inspelen op fundamentele veranderingen in onze samenleving, een doelstelling die ook deze Regering onderschrijft?

Wij zouden graag zien dat de Regering ten aanzien van deze vraag stelling neemt, omdat de regeringsverklaring van januari vorig jaar geen enkel inzicht geeft ten aanzien van de inhoudelijke bedoelingen van de Regering. Veeleer wordt de indruk gewekt dat de Regering, om een gevleugeld woord van de Minister van Binnenlandse Zaken te citeren: 'alleen op de winkel past', ook in die zin dat zij de inmiddels in het rulle zand vastgelopen kar van de constitutionele vernieuwing bereid is enige centimeters verder te trekken.

De vraag naar de betekenis van de grondwetsherziening en haar functie in een maatschappij die zo snel verandert klemmt des te meer nu een aantal staatsrechtsgeleerden – ik denk aan de heer Burkens, partijgenoot van de Minister van Binnenlandse Zaken en de heer Van Maarseveen, beiden oud-medewerkers van de afdeling Grondwetszaken hebben opgemerkt dat het 'twijfelachtig wordt, of ons grondwetsbestel een voldoende geschikt instrument blijft vormen om de te verwachten problemen van de komende decennia aan te kunnen'. De heer Boukema, partijgenoot van de Minister van Algemene Zaken, noemde tijdens de behandeling van de nota in de eerste Kamer een aantal verschijnselen en ontwikkelingen die onze parlementaire democratie bedreigen en waarop een grondwetsherziening nauwelijks een passend antwoord geeft. Hij noemde de toenemende intolerantie, de uitwassen van polarisatie, het groeiend gebrek aan consensus over de waarden die aan onze democratie ten grondslag liggen, de afnemende macht van Regering en parlement om in vrijheid een beleid uit te stippelen, de onvoldoende outillage van het parlement, de groeiende kloof tussen overheid en bevolking, het onvoldoende functioneren van de politieke partijen. Ik ben het met die opsomming eens, maar voeg daaraan toe dat juist de Grondwet pogingen in de maatschappij deze verschijnselen op te vangen niet mag afremmen.

Hoe kijkt D'66 nu aan tegen deze grondwetsherziening? Ik heb behoefte



De heer Brinkhorst (D'66)

Brinkhorst

aan een stellingname omdat mijn partij 12½ jaar geleden de discussie tot de grondwetsherziening heeft geopend. Wij hebben toen voorstellen gelanceerd vanuit de gedachte dat de democratische spelregels moesten worden verbeterd. Wij dachten vooral aan openbaarheid van bestuur, dat wil zeggen aan openbare besluitvorming in doorzichtige procedures met hoor en wederhoor. Wij dachten aan betere verantwoording door bestuurders en volksvertegenwoordigers. Wij dachten aan betere en voor iedereen toegankelijke informatie inzake de publieke zaak. Ons uitgangspunt daarbij was dat democratie als middel moet dienen om mensen vrij te maken. De context van waaruit wij werkten was essentieel voor de voorstellen. Het was een tijd waarin het materiële vooruitgangsgeloof onbeperkt aanwezig was en visies op en beperking van de economische groei nauwelijks waren ontwikkeld. Het was een tijd waarin de perspectieven van een 'steeds meer' en een 'steeds beter' in de samenleving onbeperkt leken te zijn.

Sinds de jaren zestig hebben zich ingrijpende veranderingen in de samenleving voorgedaan. De democratiseringsbeweging is inmiddels gestold. D'66 is zich inmiddels meer bewust geworden van de materiële problemen verband houdende met de democratisering en de complexiteit en differentiatie van de samenleving. De formele democratisering blijft een belangrijk goed maar moet toch in een breder perspectief worden gezien. Ook de economische stagnatie heeft de maatschappelijke tegenstellingen aangescherpt.

De integratie van de minderheden vormt een groeiend probleem voor onze samenleving en het milieu en de energie-crisis hebben de grenzen van onze groei aangeduid. Kortom, er zijn minder materiële mogelijkheden. Wij leven wat onze samenleving betreft in 'prognose in mineur'. Anders gesteld, de maatschappelijke golven gaan hoger dan in de jaren zestig en de muur waartegen ze aanklotten beweegt niet meer. De aandacht verschuift dan ook van de formele naar de materiële inhoud van de democratie. Het is niet meer alleen de vraag hoe kunnen we mensen vrij maken door middel van de formele spelregels waarover wij beschikken, maar veeleer ook is de vraag aan de orde hoe wij mensen vrij kunnen houden door middel van de materiële en immateriële voorzieningen waarop zij aanspraak kunnen maken.

Het verloop van de grondwetsherziening gaat totaal niet op deze kwesties in en daarom is de grondwet uit de publieke belangstelling verdwenen. Steeds minder bestaat de idee dat de grondwetsherziening op zichzelf een voldoende geschikt instrument is om de problemen van de komende decennia aan te kunnen. Deze grondwetsherziening komt te laat én te vroeg. Zij komt te laat omdat de democratiseringsprocessen waarover ik sprak ontijdig zijn afgeknapt en niet hun verankering gevonden hebben in de grondwettelijke kaders. Zij komt te vroeg omdat onvoldoende zeker is welke richting ons staatsbestel voor de toekomst zal inslaan. In feite borduren wij in de Grondwet nog steeds voort op het dualisme van staat en maatschappij zoals die in de 19e eeuw gestalte kreeg.

De nachtwakerstaat van de 19e eeuw was er om een beperkt aantal functies van de overheid te regelen, posities van staatsorganen tegenover elkaar af te bakenen, maar hij mocht niet ingrijpen in het 'vrije spel van maatschappelijke krachten' dat in feite de grondslag van de samenleving vormt. Wij leven inmiddels in een tijd waarin de functie van de overheid in de samenleving een geheel andere is geworden, waarin de taak van de overheid zich verveelvoudigd heeft en waarin sprake is van een geweldige 'vermaatschappelijking van het overheidsgezag'. Met deze laatste woorden citeerde ik wederom de partijgenoot van de Minister van Binnenlandse Zaken, de heer Burkens.

Minister Wiegels: Ik heb er meer!

De heer **Brinkhorst** (D'66): Niettemin blijkt uit onze grondwetstructuur nog steeds een verouderde visie op een overheid, waarin de reële machten van onze samenleving nauwelijks aan bod komen. Ik denk aan de Ministerraad, de SER, de omroeporganisaties, de vakverenigingen, de bureaucratie en de Europese Gemeenschap. Deze opmerkingen zijn niet nieuw, zij zijn reeds gemaakt bij gelegenheid van de behandeling van de nota, onder andere door de inmiddels uit de kamer verdwenen heer Jurgens, alsmede door het voormalige lid van mijn fractie de heer Van Mierlo. Een feit is wel dat de Grondwet nog steeds de strafbedreiging als belangrijkste middel ziet om de burger in bedwang te houden.

Wij kunnen ons in deze problematiek tijdens dit debat niet al te veel verdiepen, maar wel wil ik de Regering vragen of zij onze visie onderschrijft dat met deze grondwetsherziening

nauwelijks een relevante bijdrage wordt geleverd aan de versterking van ons maatschappelijk bestel voor de komende twintig jaar, om ons maar tot die periode te beperken. En als zij die visie deelt, kan zij dan ook de volgende conclusie onderschrijven, nl. dat dit ook gevolgen moet hebben voor de materie die wij in de Grondwet regelen, dat wij met andere woorden zo weinig mogelijk belemmeringen in de huidige Grondwet moeten verankeren die de maatschappelijke ontwikkelingen kunnen tegengaan, kunnen laten stollen en daarmee tot nieuwe spanningen in de samenleving aanleiding geven.

Ik houd daarmee uitdrukkelijk een pleidooi voor een verdergaande 'ontgrondwettelijking'. Een afschuwelijk woord, maar het woord 'uitwippen', gebruikt door de heer Bakker zo'n 4 jaar geleden, vind ik ook niet zo fraai. Afgezien van het terrein van de klas-sieke en sociale grondrechten, die zijn toegevoegd, heeft de Grondwet steeds meer haar normatief karakter verloren. Dat is ook begrijpelijk in een tijd waarin de maatschappelijke processen nauwelijks zijn uitgekristalliseerd.

In die situatie is het ongewenst zich alleen vast te klampen aan grondwettelijke garanties. Ik denk bij voorbeeld aan de aanwijzing van Commissarissen van de Koningin en burgemeesters. Ik kom daar straks op terug, maar wil nu reeds zeggen dat dit naar het oordeel van mijn fractie betekent dat de bewijslast op degenen rust, die dergelijke bepalingen per se in de Grondwet willen handhaven, terwijl zij voor het overige het ontgrondwettelijkingsproces, zoals ook uit de voorstellen van deze grondwetsherziening blijkt, duidelijk willen bevorderen.

Ik ben blij, dat mevrouw Kappeyne mij gaat interrumpen want ik zal haar nog een paar keer citeren in het verloop van mijn betoog.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Als de Voorzitter het goed vindt, wil ik van u graag een onderbouwing horen van de stelling, die u zojuist hebt uitgesproken.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik kom daar nog op terug, maar ik wil nu wel de opmerking maken dat men met betrekking tot ontgrondwettelijking niet selectief kan zijn, zoals u tijdens het debat in januari 1975 herhaaldelijk wél betoogd hebt. Ontgrondwettelijking is een uitgangspunt, dat niet alleen maar ten dienste mag staan aan deze of gene politieke meerderheid in de Kamer.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Net zo'n uitgangspunt als uw

Brinkhorst

amendement met betrekking tot de decentralisatie? Gewoon in het wilde weg dus?

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ook daar kom ik nog op terug, want ik vind het spijtig voor mijn betoog om thans incidenteel op een dergelijke interruptie in te gaan.

Mijnheer de Voorzitter! Ik zei reeds, dat men met betrekking tot ontgrondwettelijk niet selectief kan zijn zonder het odium op zich te laden uitsluitend bepaalde machtsposities te willen handhaven. Het belemmert een open en constructieve dialoog en ook hierover vraag ik uitdrukkelijk het oordeel van de Regering.

Mijn pleidooi voor deconstitucionalisering past met name ook op het onderwerp van vandaag, het hoofdstuk over de lagere publiekrechtelijke organen. Terwijl de grondwetsartikelen ons worden voorgelegd, bevinden wij ons juist met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur in een periode van heroriëntatie. Nu zegt de Minister van Binnenlandse Zaken in zijn nota naar aanleiding van het eindverslag: Mijn plannen passen in de Grondwet en daarom kan de behandeling van het ontwerp ook zonder bezwaar plaatsvinden, voordat over die reorganisatievoorstellen wordt beslist.

Allereerst deze kanttekening: het feit dat wetsontwerp 13 992 is uitgesteld, bewijst dat er wel degelijk een relatie is tussen de plannen reorganisatie binnenlands bestuur en de herziening van de Grondwet. Maar belangrijker nog is mijn tweede opmerking, dat de Minister de zaken eigenlijk op z'n kop zet. Want de vraag is nu juist of we die plannen wel willen.

Geconstateerd moet worden dat in tien jaar de discussie over dit onderwerp allerlei wendingen heeft genomen: via uitbouw van gemeenschappelijke regelingen naar de gewesten; vervolgens als gevolg van het ontwerp-Gewestwet de vrees voor de zogenaamde vierde bestuurslaag; daarna de discussie over de omvang van de provinciën en gemeenten en het heen en weer slingeren tussen maxi-gemeenten en mini-provincies. De vorige Minister wenste in één bestuursperiode eerst 44 gewesten, vervolgens 26/24 provinciën; deze Minister wenst het aantal te verminderen tot 17 en nu vernemen we geluiden uit de provinciale werkgroepen – door de Minister ingesteld – dat helemaal geen territoriale veranderingen in de provinciegrenzen tot stand moeten ko-

men. Ik zie de Minister glimlachen. Ik neem aan, dat deze geluiden ook zijn oren hebben bereikt.

Minister **Wiegel**: Ik glimlach niet per definitie over alles wat mijn oren bereikt. Ik glimlach om het gebaar van de heer Bakker. Wij verstaan elkaar soms zonder woorden.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Het oogcontact tussen de heer Bakker en de Minister is treffend.

Mijnheer de Voorzitter! Uit die ontwikkeling van de laatste 10 jaar blijkt eerst recht op goede gronden dat het nodig is om eerst een inzicht te krijgen in functies en taakverdelingen en dat daarna pas territoriale verandering aan de orde komt. In die context is deze grondwetsherziening in de meest letterlijke zin een tussenstation.

Ik kom daarmee aan de functionele verhouding tussen Rijk en lagere overheden. Het door mij voorgestelde amendement met betrekking tot de decentralisatie – dat zo buitengewoon sympathiek in een interruptie door mevrouw Kappeyne is beoordeeld – beoogt uitdrukkelijk stelling te nemen in de daarover gevoerde discussie. Er is een zekere symboliek in de meest letterlijke zin een tussenstation. Ik kom daarmee aan de functionele verhouding tussen Rijk en lagere overheden. Het door mij voorgestelde amendement met betrekking tot de decentralisatie – dat zo buitengewoon sympathiek in een interruptie door mevrouw Kappeyne is beoordeeld – beoogt uitdrukkelijk stelling te nemen in de daarover gevoerde discussie. Er is een zekere symboliek in de meest letterlijke zin een tussenstation. Dit herdenkingsjaar biedt ons zowel een blik op de oorsprong van de nationale staat, voortkomende uit zelfstandige gewesten, waarbij Utrecht met veel moeite onder de druk van externe omstandigheden werd overgehaald zich met Holland te verenigen, als een blik op de toekomst, waarbij de nationale scheidslijnen in een zich verenigend Europa aan betekenis gaan inboeten. De nationale staat verkeert steeds meer in een spanningsveld tussen twee krachten: aan de ene kant afstoting van taken naar boven, maar daarnaast ook naar beneden. Ik zou nog verder willen gaan. Wij hebben het eindpunt van de centralisatie van macht bij de nationale verzorgingsstaat bereikt. Deze is zowel te klein voor sommige taken als te groot voor andere. Wij verkeren daarmee in een nieuwe fase van een historisch proces.

Beperken wij ons tot de nationale situatie: De verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden is als een weegschaal waarvan het evenwicht van tijd tot tijd moet worden getoetst. Soms is het nodig om gewichten van het ene deel van de schaal naar de andere zijde te verplaatsen en de grondwetsherziening is daartoe het geëigen-

de moment. In de negentiende eeuw, toen ons huidige staatsbestel vorm kreeg, was het nodig het centrale gezag tegenover dat van de gewesten te verankeren. Artikel 1 van de Grondwet 1848 noemt nog de elf provincies als samenstellende delen van het Rijk. Aandacht moest worden gegeven aan de vrees voor een te grote zelfstandigheid van de provincies als reactie op de geschiedenis van twee- en een-halve eeuw republiek. Vandaar de aanstelling van de Commissaris des Konings als rijksorgaan, vandaar de benoeming van de burgemeester door de Kroon en het preventief en represief toezicht op de lagere overheden.

In deze eeuw zijn wij geleidelijk in een geheel andere situatie terecht gekomen. Met name in de laatste dertig jaar is een fundamenteel andere situatie gegroeid. Het gaat niet meer om het veiligstellen van het centrale gezag tegenover de gewestelijke besturen, maar veeleer om het omgekeerde. Het gaat om het waken tegen openlijke en nog meer tegen de sluipende centralisatie. Het is daarbij niet voldoende om ons bij de wetgeving daarop in te stellen. Daarvoor zijn de tegenkrachten te groot. Het is noodzakelijk om de gewichten van de schaal te verplaatsen.

Een bewuste poging moet worden gedaan om het eigen gezag en de positie van de lagere overheden in inhoud te geven. De Grondwet is daartoe slechts in beperkte mate in staat, maar kan wel signalen geven dat de tijd van steeds verdere centralisatie voorbij is. Het is tegen deze achtergrond dat ik gepoogd heb een amendement te formuleren waaruit duidelijk blijkt dat de decentralisatie van taken en bevoegdheden het uitgangspunt vormt voor de inrichting van het openbaar bestuur. Mijn fractie ziet deze bepaling vooral als een instructienorm aan de verschillende wetgevende instanties. Het is natuurlijk niet een bepaling, voor de rechter af te dwingen. Wel wordt hiermee een fundamentele intentie uitgedrukt die steeds in het oog moet worden gehouden bij iedere concrete daad van wetgeving en bestuur.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil de heer Brinkhorst vragen, of hij beide vormen van decentralisatie in zijn amendement omvat, dus zowel de functionele als de territoriale decentralisatie. Mocht dat helaas het geval zijn, dan zie ik graag dat hij toelicht, hoe zich dat verhoudt tot wat hij zoëven zei.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Uit mijn betoog over de verhouding tussen centrale overheid en lagere overheden

Brinkhorst

blijkt dat ik uiteraard vooral het oog heb op de territoriale decentralisatie en op de wens om de gewichten, waarover ik sprak, tussen de centrale en de lagere overheid te verplaatsen. Ik heb er bewust van afgezien om het woord territoriale in te voegen, omdat naast de territoriale decentralisatie de machtsafstoting of machtsverplaatsing van de centrale overheid ook op een andere wijze gestalte zal kunnen krijgen, zonder dat wij daarover op dit moment een definitieve mening hebben. Wel heb ik in eerste instantie het oog op de territoriale decentralisatie omdat het daarbij naar mijn gevoel gaat om het machtsverevenwicht tussen centrale en lagere overheid.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Als u zegt dat het een uitgangspunt zou moeten zijn voor de wetgeving, dan ligt het voor de hand dat u op z'n minst zo concreet mogelijk aangeeft wat u bedoelt. Met het 'territoriale' weten wij wat ermee wordt bedoeld, althans dat mogen wij aannemen, maar als u spreekt over 'vooral de territoriale' houdt het in dat u ook denkt aan vormen van functionele decentralisatie. Als ik mijn vraag hierop mag toespitsen, verneem ik graag aan welke vormen van functionele decentralisatie u dan denkt.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Het aantrekkelijke van een debat over een grondwetsherziening is dat wij de gelegenheid krijgen om gezamenlijk wetgeschiedenis te schrijven. Het is van groot belang dat er ten aanzien van het begrip 'decentralisatie' nadere duidelijkheid komt. Ik heb er van afgezien om het begrip 'decentralisatie' anders dan de territoriale aan te geven, omdat wij nu juist op het punt van de reorganisatie van het binnenlands bestuur in een overgangsfase en een nieuwe fase verkeren. Evenzeer als de Minister met zijn wetsvoorstellen zegt dat zij passen in een grondwettelijk kader – ik heb daar wat vraagtekens bij geplaatst – geloof ik dat wij, al naar gelang de ontwikkeling die zich voordoet in de komende tijd ten aanzien van voorstellen die ons zullen bereiken, aan dat begrip 'decentralisatie' in de andere dan in de strikt territoriale zin inhoud moeten geven. Minister **Wiegel**: U wilt via uw amendement een extra kader aangeven, maar dan moet u toch ook de omvang en de betekenis van dat kader signaleren!

De heer **Brinkhorst** (D'66): Jazeker en ik heb daar niet alleen volstrekt oog voor, maar hoopte ook juist vanuit de

Kamer op reacties. Ik ben er blij mee dat de Minister mij op dit punt interrumpeert. De toetssteen waarover ik spreek, heeft in eerste aanleg betrekking op de territoriale decentralisatie. Ik kan mij voorstellen dat die een bredere ontwikkeling krijgt al naar gelang ook de functionele decentralisatie, waarvan wij er bij voorbeeld met betrekking tot de waterschappen ook nog niet uit zijn, gestalte krijgt. Wat de waterschappen betreft, wijs ik er nog op dat wij binnenkort naar ik hoop de algemene waterschapswet te behandelen krijgen.

Mijnheer de Voorzitter! Het voorgaande is er de uiteindelijke reden van dat ik op dat punt niet exact heb willen zeggen territoriaal en functioneel, omdat ik de beperkingen en ook zeker de gevaren zie van bij voorbeeld een verdere uitbouw naar de p.b.o.-lichamen, een ontwikkeling die mijn fractie althans niet zou willen bevorderen.

De heer **Faber** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Als de heer Brinkhorst het woord 'decentralisatie' gebruikt, dan zitten beide vormen erin. Dat lijkt mij duidelijk. Nu kan hij wel zeggen dat hij met name aan de territoriale denkt, maar de functionele zit er natuurlijk ook in, want anders had hij dat moeten specificeren. Daarvan uitgaande kan men de redenering opzetten dat het een instructienorm is en dat de heer Brinkhorst nu pleit dat gemeentebesturen, provinciebesturen en noem maar op, sportraden, culturele en weet ik veel wat voor raden in het leven roepen, misschien allerlei corporatistische elementen. Dat zou een uitwerking kunnen zijn van deze algemene norm zoals die nu door de heer Brinkhorst wordt gesteld.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Degene die de geschiedenis van de partij D'66 kent, weet dat het geenszins onze intentie is om corporatistische ontwikkelingen in deze Staat te bevorderen. Ik heb ook al gezegd dat wij bij voorbeeld een ontwikkeling in de richting van de p.b.o.-lichamen en een verscherping in de aanzetting daarvan zeker niet voorstaan.

De heer **Faber** (CDA): Neen, maar mijn bewogenheid met het bestaan van uw partij leidt mij er ook toe om u te waarschuwen voor de consequenties van uw amendement.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik ben er verheugd over dat wij nog de gelegenheid zullen hebben om hierover van gedachten te wisselen en met name om eventuele vraagtekens die nog mochten bestaan nader met elkaar te bespreken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Zou het niet eenvoudiger zijn als u nu al in eerste instantie begon met die vraagtekens op te lossen, want de vragen komen, maar het antwoord, nog los van de argumentatie, wordt nu niet gegeven.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Op dit ogenblik wil ik niet de directe beperking aanbrengen tot uitsluitend de territoriale decentralisatie. Mocht het mogelijk zijn – het begrip decentralisatie is van vele kanten in discussie – om tot een nadere omschrijving te komen opdat de ongewenste uitwassen, waar bij voorbeeld de heer Faber over sprak, worden gekeerd, dan ligt het in eerste instantie op mijn weg om daar zeer positief tegenover te staan.

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! De heer Brinkhorst zal toch wel erkennen dat hoe ruimer hij het artikel maakt, hoe meer vrijheid hij laat voor anderen om ook ongewenste ontwikkelingen binnen dat artikel op te vangen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ja en daar moeten wij ons ook zeker tegen keren!

De heer **Waltmans** (PPR): Ja, maar ik denk toch dat iedereen in de Kamer behoefte heeft aan een nadere ad-structuur van uw kant om te vernemen wat u nu eigenlijk precies bedoelt met decentralisatie. In mijn optiek had u nog wel wat verder kunnen gaan en over regionalisering en federalisering kunnen spreken.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Je kunt ook tē ver gaan en dat is het gevaar. Van de ene zijde wil men een beperking en van de andere zijde wil men verder gaan.

De heer **Waltmans** (PPR): Op het moment waarop je een amendement indient, breng je een beperking aan. Als je dat niet doet, blijft het open; zo is dat ook bij de Grondwet!

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik heb een voorkeur voor het hanteren van het beeld van de gewichten. De weegschaal is te ver doorgeslagen naar de kant van een centralistische staat. De heer Faber heeft hierover in een betoog, waarnaar ik met belangstelling heb geluisterd, ook gesproken. Ik ben het in grote lijnen met hem eens. Wij kunnen deze kwestie echter niet regelen door alleen het begrip 'huishouding' aan te geven, zoals hij doet in zijn amendement. Er moet een fundamentele aanduiding zijn. Vandaar het voorgestelde amendement als inleidend hoofdstuk van deze paragraaf.

Als de discussie zich zodanig toespitst, dat men hieronder uitsluitend de territoriale decentralisatie wil ver-

Brinkhorst

staan, dan betreur ik dat, maar ik vind het zo belangrijk dat wij komen tot een verplaatsing van het gewicht, dat dit punt voor mij ter discussie staat. Van daar dat ik in eerste instantie heb gezegd dat ik niet zo ver wens te gaan dat ik per definitie iedere andere vorm van decentralisatie buiten mijn amendement zou willen houden.

Mijnheer de Voorzitter! Een aantal meer specifieke opmerkingen met betrekking tot wetsontwerp 13 990. Wij delen de opvatting van het kabinet, dat de huidige procedure voor de wijziging van provinciale en gemeentegrenzen te rigide is. Dat leidt ertoe, dat de procedure in het algemeen veel te lang duurt. Ik denk aan het wetsontwerp inzake Voorne-Putten (12 jaar), Capelle aan den IJssel/Rotterdam (11 jaar) en Maasland/ Maassluis en Vlaardingen (6 jaar).

Wij achten maximale betrokkenheid van de provincie in deze procedures gewenst en wij zijn gaarne bereid, met de Minister na te denken over verschillende alternatieven. Hij zal zich uit het debat over Binnenlandse Zaken herinneren, dat wij in eerste aanleg een wat verdergaande benadering kiezen door niet alleen de beperkte grenswijzigingen van gemeenten maar ook omvangrijker grenswijzigingen aan de provincie over te dragen, maar wij staan gaarne open – evenals de Minister, naar ik heb begrepen uit de nota naar aanleiding van het eindverslag – voor de verschillende alternatieven. Ik zou de Minister in het bijzonder willen vragen, na te gaan of bij voorbeeld een voorprocedure, zoals bepleit door het college van gedeputeerde staten in Gelderland, de wettelijke procedure zou kunnen bekorten.

Wij zijn het met de Regering eens dat een inhoudelijke taakafbakening van provincies en gemeenten niet goed mogelijk is. Ik denk aan artikel 7.2, lid 1. Deze omschrijving dient aan de wetgever te worden overgelaten. Wel dient toetsing plaats te vinden aan de decentralisatiegedachte, die in mijn amendement is verwoord. Daarom gaan wij er ook mee akkoord, dat in de memorie van toelichting is vermeld, dat begrippen als 'huishouding' en 'belang' of 'openbaar belang' geen of nauwelijks een normatieve betekenis hebben.

De heer **Faber** (CDA): Nu hebben wij net een interruptiedebat gehad, waarbij de heer Brinkhorst helemaal met lege handen stond ter zake van het 'opvullen' van het begrip 'decentralisatie'. Hij heeft het in ieder geval niet concreet

aangeduid. Nu gaat hij allerlei begrippen toetsen aan een naar mijn gevoelen tot dusverre lege norm. Dat lijkt mij een niet zo erg voor de hand liggende werkwijze.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik betwist, dat het om een lege norm gaat. 'Territoriale decentralisatie' heeft – wij spreken nu over gemeenten en provincies – in ieder geval een zeer duidelijke inhoud. De toetsing van de norm aan de betekenis van het woord 'territoriale decentralisatie' is naar mijn gevoelen zeer goed mogelijk als het gaat om het overdragen van taken of het afnemen van taken, hetgeen de laatste twintig, dertig jaar helaas meer is gebeurd.

Het begrip 'openbaar belang' – de heer Faber heeft er uitvoerig over gesproken – is ons te vaag. Eerlijk gezegd is dat ook het bezwaar dat wij hebben tegen zijn voorstel om het woord 'huishouding' daarvoor in te voeren, juist gelet op de ontwikkeling van de jurisprudentie, die op dat punt van deze hele bepaling een betrekkelijk ca-outchouc-artikel heeft gemaakt.

In de memorie van toelichting en in de antwoorden van de Regering komt duidelijk tot uitdrukking dat deze begrippen nauwelijks normatieve betekenis hebben. Met name de formulering 'openbare belangen' is naar ons gevoelen niet helder. Zij houdt een volkomen nieuw begrip in. Dat is ook de reden, waarom wij een sterke voorkeur hebben voor de formulering van de Staatscommissie-Cals-Donner, waar met name de territoriale binding wordt genoemd. Tijdens het interruptiedebat heb ik al gezegd, dat ik daarin niet zo'n bezwaar zie, omdat dat ook geldt voor de mogelijkheid van de Nederlandse Staat, in bepaalde gevallen een extra-territoriale werking mogelijk te maken. Het uitgangspunt dat er een bepaalde binding is aan het territorium, delen wij uiteraard. Daarom heb ik ook het amendement van de heer Stoffelen medeondergetekend. Dat uitgangspunt zal nog nader worden uitgewerkt.

De heer **Faber** (CDA): Waar staat nu, dat de regelingen in het bestuur van het koninkrijk zich beperken tot het gebied van dat koninkrijk? Immers, dan gaat de vergelijking pas op en anders niet.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Dat blijkt hieruit, dat in beginsel de Nederlandse overheid haar werkingssfeer beperkt tot het territorium van de Nederlanden, maar dat de extra-territoriale werking, die niettemin aan bepaalde wetten kan toekomen, zich in het algemeen ook beperkt tot

diezelfde categorie van gevallen waarover de heer Faber het had, namelijk Nederlanders die in den vreemde werken en die toch in bepaalde gevallen onder de werkingssfeer van de Nederlandse wetgeving vallen.

De heer **Faber** (CDA): Akkoord. Die voorbeelden ken ik wel, maar het gaat nu om het volgende. De heer Brinkhorst stelt samen met de heer Stoffelen naar mijn mening voor om de regeling en het bestuur van gemeenten en provincies te beperken tot het gebied, het territoire, van die lagere organen. De bezwaren die ik daartegen heb aangevoerd, probeert hij te pareren door te zeggen, dat Nederland ook wel over de grenzen heen opereert. Het is dan natuurlijk de vraag: waarin staat nu dat de jurisdictie van Nederland ook beperkt is tot het territoire van Nederland? Dan sluit het verhaal!

De heer **Brinkhorst** (D'66): Dat blijkt hieruit, dat de Nederlandse wetgever, evenals de Nederlandse jurisdictie, tot

De heer **Faber** (CDA): Ik doelde dus op de Grondwet. Dat is simpeler.

De heer **Brinkhorst** (D'66): het territoire van Nederland zich beperkt, behalve in die gevallen, waarin het nationaliteitscriterium aan de orde komt en op die gronden dan ook ten opzichte van Nederlanders in het buitenland kunnen werken. In het algemeen kennen wij geen extra-territoriale werking van Nederlandse wetten. Wij wijzen bij voorbeeld de ontwikkeling van de Amerikaanse kartelwetgeving af, juist om de reden dat men probeert in te grijpen in het 'buitenland'.

De heer **Faber** (CDA): Wij kunnen het geheel heel simpel houden. De heer Brinkhorst trekt een parallel met het nationale niveau, althans zo zal ik het maar noemen. Nu vraag ik simpelweg: mag ik het dan even over het grondwetsartikel hebben waarop hij duidt?

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik begrijp de heer Faber. Hij zit toch nog zo aan het constitutionele kader vast, dat hij ook wat het Rijk betreft, van mening is, dat dit uitsluitend zou kunnen, als er een grondwetsartikel is dat zegt, dat regeling en bestuur zich beperken tot het rijk. Ik vind dat toch een te enge opvatting, juist waar het gaat om de centrale overheid, die ten opzichte van de lagere overheid duidelijk een hoge geschikte functie heeft.

De heer **Faber** (CDA): De redenering van de heer Brinkhorst lekt. Waarom?

Brinkhorst

Hij stelt nu de oude redenering van de Staatscommissie voor. Daartegen zijn bezwaren aangevoerd, ook door de Regering, een en andermaal. De heer Brinkhorst zegt: Ach, daaraan behoeven wij niet zo zwaar te tillen, want ook de rijksoverheid overschrijdt de eigen grenzen. Nu is het punt natuurlijk – en dan kan de redenering alleen maar sluiten – dat hij even moet aanduiden, op grond van welk artikel dat dan wel of niet gebeurt. Je moet niet twee ongelijke dingen met elkaar vergelijken! Dat is het punt.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik meen, dat juist het feit, dat er een onderscheid bestaat tussen de lagere overheden die juist als gebiedscorporaties in Nederland een eigen structuur hebben, betekent dat het voor de gebiedscorporaties beperking tot het territoireen uitgangspunt is, terwijl dat dus voor het rijk niet het geval is.

Mijnheer de Voorzitter! Met betrekking tot artikel 7.2, lid 2, delen wij de opvatting niet, dat de wetgever binnengemeentelijke decentralisatie kan opleggen. De heer Faber heeft daarover naar mijn mening een heel juist betoog gehouden. Wij vragen ons zelfs af, of de speciale uitzondering, die hij in zijn amendement nr. 22 wil voorstellen, gewenst is om met betrekking tot nieuwe gemeentes een dergelijke mogelijkheid, zij het dan voor een beperkte tijd – zo stelt de heer Faber voor – tot stand te brengen.

Zoals uit het amendement op stuk nr. 18, dat door de heer Stoffelen en door mij is ondertekend, blijkt, achten wij een bepaling, zoals artikel 7.4, met betrekking tot de Commissaris van de Koningin niet nodig. De Regering erkent zelf, dat hij steeds meer een provinciaal orgaan wordt, 'hij', de Commissaris van de Koningin. Het niet vermelden van de mogelijkheid, dat hem opdrachten door de Regering worden verschafte, sluit helemaal niet uit, dat van hem medewerking kan worden gevraagd om rijkstaken uit te voeren. Dat is ook door de Regering erkend in de nota naar aanleiding van het eindverslag. De aandrang om deze bepaling te schrappen wordt bij ons nog versterkt door de vermelding van de mogelijkheid, dat in de Provinciewet bij voorbeeld de Commissaris van de Koningin eventueel lid van het College van gedeputeerde staten zou kunnen worden. Dan is hij helemaal een provinciaal orgaan geworden.

Het verheugt ons dan ook, dat ook de CDA-fractie die mening is toegeedaan, hoewel in het voorlopig verslag

het voorstel van de Regering nog 'zinvol' werd geacht. Wij waren enigszins verbaasd, dat de CDA-fractie haar behoefte om door de bocht te gaan heeft gemeend te moeten accentueren door als eerste het desbetreffende amendement in te dienen. Mijn fractie beschouwt dat als een goed voorteken, namelijk dat het CDA ook op andere punten tot betere inzichten zal komen.

De heer **Faber** (CDA): Ik heb het woord onderstreept waarop de heer Brinkhorst een ons vlees wil binnen halen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik wil dan wel een pond.

De heer **Faber** (CDA): Ik wilde de vergelijking met Shylock niet helemaal doortrekken. Het gaat er echter om dat hoe men het ook wendt of keert – ik heb de betreffende pagina voor mij, kennende de interesses van de heer Brinkhorst – het een uitermate genuanceerde duiding des tijds is geweest van de drie fracties, ARP, CHU en KVP.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik verwijt u helemaal geen gebrek aan genuanceerd denken.

De heer **Faber** (CDA): Nee, u gebruikt termen als door de bocht gaan en dergelijke. Dat zijn rare grappen. Het gaat mij erom zoals het hier staat. Het is een uitermate genuanceerde benadering geweest. Ik heb het nog even nagelezen. Er is gevraagd hoe de relatie ligt met het medebewind. Inderdaad is in dat verhaal, in die passage ook het woord 'zinvol' gevallen. Ik vind het een klein beetje overdreven daaraan die consequentie van het door de bocht gaan te verbinden.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Laten wij spreken over een essentiële verandering van opvattingen.

De heer **Faber** (CDA): De heer Brinkhorst is zijn betoog begonnen met een zekere duiding van de evolutie ook in het denken van D'66. Er waren niet meer van die formele opvattingen met betrekking tot het staatsrecht, maar veel meer de materiële. Daarin zit nu die evolutie. Gun die anderen dan ook die evolutie.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Heel graag. Ik zal ook de laatste zijn om de heer Faber dat euvel te duiden.

Een essentieel punt – ik hoop dat juist mevrouw Kappeyne van de Coppello nu goed gaat opletten – blijft het voorstel inzake de benoeming van de Commissaris van de Koningin en de burgemeester door de Kroon, artikel 7.8. De hardnekkigheid van de afwijzing van de ontgrondwettelijke door

de huidige regeringspartijen is omgekeerd evenredig met de kracht van de argumenten die daarvoor worden aangevoerd.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Krijgen wij nu wel een argument?

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik heb de stukken er nog eens op nagelezen. Tegenover de redelijke argumentatie van de vorige bewindsman van Binnenlandse Zaken, nota bene zelf een voorstander van de benoemde burgemeester, het eindrapport van de Staatscommissie-Cals/Donner, het advies van de Raad van State, staat alleen – ik kan het helaas niet anders noemen – een botte afwijzing. Wat is in hemelsnaam het gewicht voor het staatkundig bestel dat handhaving noodzakelijk is? Het halen uit het grondwettelijk kader verandert niets aan de huidige benoemingsprocedure, maar maakt het mogelijk dat daarover in een gedepoliteerd klimaat wordt gesproken. Juist die verbeterde afwijzing van de gedachte van deinstitutionalisering maakt dit tot een strijdpunt, een betere zaak waardig

Minister **Wiegel**: Volstaat u onder uw beoordeling botte afwijzing het feit dat de Regering rekening houdt met een uitspraak van de Kamer?

De heer **Brinkhorst** (D'66): Het ging mij om de afzonderlijke fracties. Wij kunnen hierin niets anders zien dan een wantrouwen tegen de gekozen bestuurders. Een afwijzing van de Kamer? Ja zeker, maar wij hopen ook dat er een inhoudelijke dialoog plaatsvindt, met argumenten onderstreept.

Mevrouw Kappeyne van de Coppello – ik ben blij dat zij nu preventief naar de microfoon rent –...

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik vrees dat het geen enkel effect zal hebben...

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mag ik één ogenblik mijn zin afmaken?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik wilde u eigenlijk interrumperen. Mag dat, mijnheer de Voorzitter?

De **Voorzitter**: Als de heer Brinkhorst zijn zin heeft afgemaakt.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Juist mevrouw Kappeyne van de Coppello, die altijd zo graag met argumenten argumenteert – daarvoor prijs en waardeer ik haar bijdrage – is degene geweest die in een interruptiedebat met de heer Fransen destijds heeft gezegd dat zij eigenlijk om een evolutie van een dergelijke ontwikkeling te verhinderen

Brinkhorst

een dergelijk standpunt innam. Zij gaf in feite geen motivering 'behalve de wens om te blokkeren'. Zij noemde het uitsluitend een politiek strijdpunt. Nu vraag ik mij af of dat een inhoudelijke argumentatie is om een ontgrondwettelijk van deze bepaling te motiveren.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ja zeker, ik zal er straks uitvoerig op ingaan. Ik zou echter graag willen dat u uw stellingen eens een keer onderbouwt, bij voorbeeld dat deze fracties wantrouwen zouden hebben in een gekozen vertegenwoordiging. Dat is een alleraardigste opmerking, maar als u werkelijk wilt dat ik uw opmerkingen serieus neem – ik wil uw wel enig voordeel van de twijfel gunnen – moet u toch met iets meer argumenten komen. Tot nu toe hebben die ontbroken.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik heb uitdrukkelijk gesteld dat voor mijn fractie de vraag van een benoemde of gekozen burgemeester een afgeleide is van de vraag van de verhouding van de rijkstaken en de toekomstige functie van het gemeentelijke en provinciaal bestel. Voor mijn fractie staat niet bij voorbaat vast dat onder alle omstandigheden iedere lokale of regionale bestuurder gekozen dan wel benoemd behoort te worden. Wij zien het als een afgeleide van de vraag – ik haal weer de vorige minister van Binnenlandse Zaken aan – hoe het staatkundig bestel dient te worden ingericht ten aanzien van de functionele en territoriale decentralisatie.

Juist de behandeling van dit punt, geïsoleerd van de taakverdeling en de onderlinge verhoudingen, maakt dit een politiek strijdpunt. In mijn tekst staat: 'Laat het niet een nieuwe schoolstrijd, om van een ander actueel geschilpunt te zwijgen, worden.'

De heer **Aarts** (CDA): De geachte afgevaardigde de heer Brinkhorst sprak over botweg afwijzen. Hij herinnert zich dat wij op deze plaats vier jaar geleden een zeer uitvoerige discussie hebben gehad met inhoudelijke argumenten om aan te tonen waarom wij tegen de deconstitucionalisering waren. Een van de argumenten was – daarom verbaast mij het amendement van de heer Brinkhorst – het gevaar voor decentralisatie dat wij zagen in de deconstitucionalisering van de burgemeestersbenoemingen. Ik zie het verband niet tussen zijn neigen naar decentralisatie en het accepteren van een grotere centrale macht, die ongetwij-

feld zal ontstaan, waneer de burgemeester door de gemeenteraad wordt gekozen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik had ook de heer Aarts op mijn lijstje staan. Zijn argumentatie in 1975 was dat hij vreesde voor het medebewind, de openbare orde en de ter vernietiging voorgedragen besluiten.

Over het medebewind merk ik op dat het evident is dat, juist als men vertrouwen heeft in gekozen bestuurders, ook zij bereid zullen zijn, mee te werken aan de uitvoering van medebewind en dat dit niet uitsluitend afhankelijk moet zijn van de vraag of de burgemeester is benoemd en hierdoor met een soort van touw aan het centrale gezag vastzit.

De heer **Waltmans** (PPR): In dat debat heeft een wezenlijke rol gespeeld dat de vraag of burgemeesters gekozen dan wel benoemd moeten worden, niet thuishoort in een debat over de grondwetsherziening, maar in een debat over de Kieswet. Dit hebben de toenmalige partijen, met name het CDA, constant vergeten, omdat zij liever toen met éénderde plus één blokeerden dan het later aan de meerderheid van het parlement te gunnen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): De heer Aarts vroeg mij, in te gaan op inhoudelijke punten. Ik doe dit, omdat ik meen dat deze discussie inderdaad inhoudelijk behoort te zijn. Wij zijn graag bereid, het debat over deze kwestie te depolitiseren in die zin dat zij in haar totale functie wordt gezien. Dit was de eerste lijn van de discussie.

De heer Aarts zei dat hij niet begrijpt dat de heer Brinkhorst, die zo vóór decentralisatie is, hierin geen gevaar van centralisme ziet. Dit was een van de argumenten die in het debat in 1975 naar voren zijn gekomen. Deze argumentatie heb ik op mij laten inwerken. Ik kan mij werkelijk niet voorstellen dat men denkt dat een gekozen burgemeester en een totaal gekozen lokaal en regionaal bestuur niet even sterk voor hun lokale en regionale belangen zullen optreden, als dit met een benoemde burgemeester het geval is. Juist het versterken van de lokale en regionale democratie geeft naar mijn gevoel aanleiding tot het niet hebben van de vrees voor centralisatie die het gevolg zal zijn van het proberen, de lokale democratie meer in de klem te krijgen.

De heer **Aarts** (CDA): Dit is niet onze argumentatie. Deze gaat niet van onderaf, maar van bovenaf. Wij hebben een eenheidsstaat. Er zal cement moeten zijn tussen de drie lagen van

het bestuur, wellicht in de toekomst vier lagen van het bestuur. Een van de verbindingselementen is de benoemde burgemeester. Als hiervoor een gekozen burgemeester, dus een burgemeester van het onderste orgaan, in de plaats komt, zal men een grote centrale regeling van allerlei zaken over zich heen roepen. Hiervan zullen wij in deze Kamer dan voorstander zijn.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik zal er geen voorstander van zijn dat dit gebeurt. De eerste lijn en mijn beginpunt zijn dat de discussie over gekozen of benoemde burgemeester gedepoliticiseerd moet worden. Hierover moet worden gesproken als functie van de totale reorganisatie van het binnenlandse bestuur. Het punt moet niet worden geïsoleerd – dit heeft de kammermeerderheid in feite gedaan – van de totale discussie over de relatie tussen het lokale en het centrale gezag.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik begrijp u niet. Wij spreken in de Kamer over politieke zaken. Als u dan een gekozen burgemeester wenst, moet u maar een amendement indienen en ervoor zorgen dat in eerste termijn het amendement door de meerderheid van de Kamer wordt aangenomen en vervolgens in tweede termijn door tweederde deel van de Kamer niet wordt afgewezen.

Ik zie in uw poging tot depolitisering gewoon een trucje om aan een ander soort van meerderheid te komen. Ik behoud mij het recht voor, die punten die ik politiek belangrijk vind en die ik in de Grondwet gehandhaafd wil hebben ook op een gepolitiseerde manier in stand te houden.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Maar waaruit leidt u af dat het mij zou gaan om een trucje?

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Omdat u een zaak die kennelijk een groot politiek strijdpunt is – en dat kunt u niet ontkennen – wilt depolitiseren.

De heer **Waltmans** (PPR): En u werkt dan met een tegentruc!

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Neen, ik sta op de Grondwet zoals zij nu is. De grondwetswijzigingsprocedure geeft mij volstrekt de gelegenheid, dit zo te doen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Natuurlijk. Vandaar dan ook – en mevrouw Kappeyne komt nu eindelijk tot des poedels kern – dat ik heb gesteld dat het uiteindelijk gaat om het vasthouden aan het machtswoord van de befaam-

Brinkhorst

de tweederde meerderheid, waarom zij niet bereid is, aan een deconstitutie-nalisering mee te werken.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Waarom is dat een machtswoord? Wilt u mij dat eens uitleggen? Waarom is dat een ander machtswoord dan bij voorbeeld 'een meerderheid'?

De heer **Brinkhorst** (D'66): Het is daarom dit machtswoord, omdat u in feite de discussie wenst te isoleren van de relatie tot het totale lokale en regionale bestuur, alleen dit ene element daaruit haalt en zegt: vanuit de situatie waarin wij nu verkeren, wensen wij die positie te blokkeren. U hebt dat verleden keer, in het debat met de heer Franssen, zelf ook uitdrukkelijk aangegeven.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Ik isoleer het helemaal niet. Integendeel, ik behandel het in het geheel. Ik verschil echter in mijn politieke waardering dat ik een bepaalde bepaling gehandhaafd wil zien.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Ik mag u misschien geruststellen, opdat het woord 'truc', dat mij niet erg vriendelijk voorkomt, bij u ...

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Het woord 'botte afwijzing' kwam mij ook niet zo vriendelijk voor.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Bij het woord 'truc' denk ik aan een zaak die men onder de tafel houdt en die in feite niet boven tafel behoort te komen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Goochelaars...

De heer **Brinkhorst** (D'66): Wat de botte afwijzing betreft, merk ik op dat dit bij mij is overgekomen als de regering, de discussie inhoudelijk te voeren. Nogmaals: juist de Minister van Binnenlandse Zaken van het vorige kabinet – en de huidige Minister van Algemene Zaken zal zich die discussie zeer goed herinneren – was een voorstander van de burgemeestersbenoeming. Ik wil u best een klein geheimpje verklappen: ik ben niet een geweldig groot voorstander onder alle omstandigheden van een gekozen burgemeester maar ik wens in ieder geval de discussie daarover mogelijk te maken, opdat zij in het totale bestel aan de orde komt. Dat was het standpunt van het vorige kabinet en van de Minister van Binnenlandse Zaken daarin. Vandaar dat ik spreek van een 'botte afwijzing' en het u eigenlijk een beetje kwalijk neem dat u het woord 'truc' gebruikt, dat inderdaad in de goocheldoos

thuishoort. Die discussie is nu juist op dit ogenblik niet aan de orde. Het gaat nu om de inhoud, niet alleen maar om de schijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Neen, maar u zegt dat iemand die uw argumentatie afwijst – op heel redelijke gronden – geen argumentatie heeft. U doet hier niets anders dan allemaal losse ideeën lanceren, zonder enige argumentatie. Vergeeft u mij dat dit op mij de indruk maakte van enig gegoochel.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Dat is weer zo'n algemene stellingname, als zou ik zomaar wat losse ideeën lanceren. Ik heb u letterlijk geciteerd. Ik meende er goed aan te doen, juist omdat ik vermoedde dat u ook bij dit debat aanwezig zou zijn, op dit punt ook de nota letterlijk te hebben. U hebt tijdens dat grondwetsdebat letterlijk gezegd, op de vraag van de heer Franssen of u dat deed om ...

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat heeft u daarstraks al voor-gelezen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): ...de situatie te blokkeren: 'Niet alleen, maar wel mede, om de zaak politiek te blokkeren.' Dat is wat ik de 'botte afwijzing' noem. Ik houd mijn oordeel op dat punt staande.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat mag!

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben gesproken over wetsontwerp 13990. Vergunt u mij enige opmerkingen over wetsontwerp 13991.

Uit mijn bijdrage van hedenmiddag mag duidelijk zijn geworden dat D'66 ons staatsrecht niet beschouwd als een statisch gegeven dat slechts achter de feiten kan aanhollen, maar dat wij veeleer voorstander zijn van een staatsrecht in beweging, dat maatschappelijke ontwikkelingen op de voet volgt, daar actief op inhaakt en probeert voor de toekomst richting te geven.

De voorgestelde grondwetswijziging die het mogelijk moet maken, aan ingezetenen-niet-Nederlanders kiesrecht te verlenen, behoort tot de maatschappelijke ontwikkelingen die wij van harte toejuichen. Het kan en mag niet zo zijn, dat grote groepen in ons land wonende en werkende mensen geen invloed zouden hebben op de besluitvorming met betrekking tot zaken die hen zeer direct betreffen. Wij zijn verheugd dat de Regering met ons van mening is dat de nationale staat niet

langer een geïsoleerd bestaan leidt ten opzichte van het buitenland, maar dat wij daar steeds meer mee worden geïntegreerd.

Ter adstructie behoef ik slechts te verwijzen naar de directe Europese verkiezingen van juni aanstaande waaruit zonneklaar de snelle ontwikkelingen die op dit gebied plaatsvinden blijken.

Mijnheer de Voorzitter! In dit huis spreken wij over het wegnemen van belemmeringen die de bestaande Grondwet op dit punt bevat. De Regering heeft gezegd in de nota naar aanleiding van het eindverslag, dat deze anticipatie de enige afweging is die thans dient plaats te vinden. Daarnaast heeft zij gezegd, dat een eigen beleid aanzien van het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlanders door haar zal worden nagestreefd. Deze benadering spreekt ons zeer aan. Ook wij hebben betoogd, dat het wegnemen van de grondwettelijke belemmeringen nú niet behoort te prejudiciëren op later te nemen beslissingen. Een discussie en een discussie over de modaliteiten zullen zeker dan plaatsvinden, maar hierop behoeven wij nu niet vooruit te lopen.

Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben, met anderen, bepleit de grondwettelijke belemmeringen niet alleen weg te nemen voor de gemeenteraadsverkiezingen, maar ook voor die van de provinciale staten. Niet alleen de ontwikkelingen op het Europese niveau pleiten daarvoor, maar ook de overtuiging, dat van de zijde van de Regering geen argumenten zijn aangevoerd die het niet wegnemen van de grondwettelijke belemmeringen rechtvaardigen, of ziet de Regering in het strak vasthouden aan het nationaliteitsbeginsel in het licht van een verdergaande Europese integratie een voldoende motief? Daarnaast voert de Regering aan, dat indien wij het kiesrecht van ingezetenen-niet-Nederlanders ook toekennen voor de verkiezing van provinciale staten, dit aan buitenlandse ingezetenen indirect invloed zou geven op de samenstelling van de Eerste Kamer. Voor ons is dit geen argument. Ik wil herhalen dat het nu slechts gaat om het wegnemen van de grondwettelijke belemmeringen, zodat de ontwikkelingen in de tijd niet worden geblokkeerd. Ik zou er tevens op willen wijzen, dat wij over de positie van de Eerste Kamer in het kader van de grondwethet-ziening nog zullen spreken. Het is naar ik hoop niet uitgesloten, dat deze Kamer zich zal uitspreken voor het rechtstreeks verkiezen van dit college, zodat de grond aan dat aangevoerde argument zal komen te ontvallen.

Brinkhorst

Mocht dit niet het geval zijn, dan ben ik het met de Regering eens, dat in dat geval aan niet-ingezetenen niet de mogelijkheid moet worden gegeven, deel te nemen aan verkiezingen voor provinciale staten, maar op dit ogenblik, nu wij nog een discussie over de Eerste Kamer hebben gehad, is het voor mij geen argument.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Wat bedoelt de heer Brinkhorst als hij zegt, dat wij nog geen discussie over de Eerste Kamer hebben gehad? Er is een nota geweest en hierover is discussie gevoerd. Er is ook een motie aangenomen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Precies! Er waren drie moties. Eén motie had betrekking op de Eerste Kamer. Gezien het interruptiedebat dat ik zojuist met de heer Faber heb gevoerd hoopte ik, dat een zekere evolutie mogelijk zou zijn. In ieder geval lagen toen geen concrete wetsontwerpen ter tafel. Daarom wil ik nu niet vooruitlopen op de mogelijkheid, dat in het betreffende wetsontwerp alsnog tot rechtstreekse verkiezing, waarvan wij voorstander zijn, zal worden besloten. Ik heb al gezegd, dat als dit niet het geval is en het niet mogelijk is, de Eerste Kamer rechtstreeks te verkiezen, dan het argument van de Regering opgaat, namelijk dat niet-ingezetenen zich niet voor de provinciale staten verkiesbaar kunnen stellen – of zelf kunnen kiezen – gezien het argument betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer. Ik zou het echter betreuren, want ik meen dat op dit punt een ontwikkeling aan de gang is.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Op dit punt ligt een amendement van u ter tafel. Het betekent dat wij nú, in de tijdsvolgorde geredeneerd, over dit wetsontwerp beslissen. Overigens moet ik de heer Brinkhorst eraan herinneren, dat wij de discussies van toen niet in hun geheel kunnen overdoen. De Kamer heeft toen gesproken. Als ik mij niet vergis – de heer Brinkhorst brengt mij af en toe sterk aan het twijfelen – dan zijn de betreffende uitspraken toen gedaan bij enkelvoudige meerderheden. Er is geen meerderheid van $\frac{2}{3}$ bij gewone moties aan te pas gekomen. Op grond van die enkelvoudige uitspraken van de Kamer – bij doodgewone meerderheid – heeft het toenmalige kabinet besloten, geen wetsontwerpen in te dienen in de richting waarop de heer Brinkhorst nu doelt en waarop hij in het andere interruptiedebat heeft gedeeld.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Gelukkig behoeven situaties niet altijd gelijk te zijn. Er zijn ontwikkelingen binnen het politieke en staatsrechtelijke denken mogelijk. Deze Kamer is thans voor het eerst in een fundamenteel debat met deze Regering over de grondwetsherziening gewikkeld. Het gaat nu om de concrete wetsontwerpen....

De heer **Van der Sanden** (CDA): Dit zijn overgenomen wetsontwerpen, ingediend door het vorige kabinet. Het gaat hierbij om een continue stroom, in een tijdsbestek waarin wij in 1981 de gehele grondwetsherziening willen hebben afgerond. Wij kunnen toch niet van week op week de fundamentele discussie die wij hierover hebben gevoerd hier opnieuw voeren en de Regering vragen, ter zake nieuwe wetsontwerpen in te dienen?

De heer **Brinkhorst** (D'66): Het is geen kwestie van 'van week op week'. Ik heb in mijn betoog uitvoerig trachten aan te geven, dat dit kabinet eigenlijk nu voor het eerst – ik meen dat dit een onweersproken feit is – in een plenair debat met de Kamer is gewikkeld over de problematiek van de grondwetsherziening. Het is ook de eerste keer de gelegenheid om ten aanzien van concrete wetsontwerpen op deze terreinen eventuele amendementen in te dienen.

Het feit dat vier jaar geleden een aantal moties is aangenomen, behoeft toch niet een argument te zijn om, na de ontwikkelingen die zich ook sindsdien hebben voorgedaan – ik heb duidelijk gezegd, dat mijn partij, mijn fractie ten aanzien van het staatsrechtelijke denken een aantal evoluties heeft doorgemaakt – een discussie hierover uit de weg te gaan? Ik zou het zeer betreuren wanneer dit huis anno 1979 hetzelfde zei als datgene wat anno 1966 gold. Dit is typisch een zaak waarom wij in een constante dialoog gewikkeld zijn. Zoals ik hoop, dat ik door anderen kan worden overtuigd en dat wij met elkaar kunnen spreken, zo hoop ik ook, dat onder bepaalde omstandigheden het omgekeerde het geval zal zijn.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Hieraan doen wij graag mee! Ik wil op dit moment volstaan met het maken van de opmerking, dat de geschiedenis van deze algehele grondwetsherziening noch bij dit kabinet, noch bij de heer Brinkhorst is begonnen.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Dat is juist. Hierbij zal zij ook niet eindigen, vrees ik.

Mijnheer de Voorzitter! Het derde argument dat ik wil noemen betreft de ontwikkeling in het staatsrecht met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur; het is het derde argument in verband met de verkiezing voor provinciale staten. Nog steeds is er geen zekerheid over de verhouding van de gemeenten en de provincies, hun taken en bevoegdheden en de daarbij passende schaal, terwijl ook rondom het vraagstuk van de decentralisatie van rijkstaken veel vragen niet zijn beantwoord. Ook dit was voor mijn fractie een reden om het amendement waarover de heer Van der Sanden zojuist sprak in te dienen.

Ik wil vervolgens iets zeggen over wetsontwerp 13993.

Ik wil mij uitdrukkelijk achter de handhaving van de waterschappen in de Grondwet scharen. Waterschappen zijn een zeer bijzondere vorm van functioneel bestuur en hebben historisch gezien een nauwe band met de ingelanden. In de niet-stedelijke gebieden leven 'de waterschappen' sterk bij de burgers, althans in veel grotere mate dan bij voorbeeld de provincie. In die zin zijn zij een vorm van vergaande democratie. Verder vormen zij ook een doelmatige vorm van bestuur, gezien de fysisch-geografische bepaaldheid van de waterschapsgrenzen. Waterschappen zijn echter steeds meer ingebed in het algemeen bestuur, zie bij voorbeeld de milieutaak, de relatie met de ruimtelijke ordening, de natuurbescherming en de recreatie.

Als wij de waterschappen dus niet willen opheffen, wensen wij wel zeer uitdrukkelijk een grotere democratisering van de waterschappen te bereiken. Daarvoor is een aantal wegen te openen.

Het lid **Engwirda** vervangt het lid **Von deling** op de voorzittersstoel.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Mijnheer de Voorzitter! Ik noem in de eerste plaats de kwestie van de verbreding van de bestuursamenstelling. Ik verneem graag, hoe het staat met het overleg over het rapport van de commissie-Merx ('Het bestuur van het waterschap'). Ik noem voorts de noodzakelijke herziening van procedures. Hoe staat het bij voorbeeld met de wet op de waterhuishouding? Wanneer zal het betreffende ontwerp worden ingediend? Zij is aangekondigd in de troonrede en in de begroting voor 1979. Via deze wet zouden provincies en gemeenten meer moeten worden betrokken bij c.q. meer invloed moeten krijgen op het

Brinkhorst

bestuur van het waterschap. Ik denk ten slotte aan de noodzaak van betere inspraakprocedures, waaronder de openbaarheid van vergaderingen die thans in het ontwerp uitdrukkelijk zijn voorgeschreven.

Mijnheer de Voorzitter! In het licht van mijn amendement over de decentralisatie verheugt het de fractie van D'66, dat de vorige regering nog is teruggekomen van haar voorstel, de instelling en opheffing van waterschappen voortaan aan de wetgever op te dragen. Het gaat hierbij om een essentiële taak van de provincie.

Minister Wiegel: De vorige regering?

De heer **Brinkhorst** (D'66): Het vorige kabinet. Dank u zeer!

Minister Wiegel: Ik houd van een zuivere discussie, dat weet u.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Uitstekend!

Mijnheer de Voorzitter! Het gaat, zoals gezegd, om een essentiële taak van de provincie. Wij wensen dit zo te houden. Het nieuwe artikel 7.11, eerste lid, heeft dan ook onze instemming.

Dat bij tweede nota van wijziging een lid 3 is toegevoegd, inhoudende dat de wet het provinciaal en ander toezicht op de waterschapsbesturen regelt, kunnen wij billijken. Wij begrijpen echter niet, waarom een nadrukkelijke bepaling over vernietiging van besluiten van waterschapsbesturen is opgenomen. Allereerst is er het historische argument, dat een dergelijke bepaling nooit in de Grondwet heeft gestaan.

Wij vinden het een onvoldoende argument om alleen maar om systeemtechnische redenen een dergelijke bepaling op te nemen, ter wille van de analogie met het vernietigingsrecht van besluiten van gemeentebesturen en provinciale besturen. Het spreekt vanzelf, dat een dergelijk vernietigingsrecht bestaat en alleen maar op grond van strijd met het recht of met het algemeen belang kan worden gehanteerd. Wij hebben er echter geen behoefte aan, deze bepaling nu uitdrukkelijk in de wet op te nemen.

Bij wetsontwerp 13 995 wil ik slechts een enkele kanttekening plaatsen. Artikel 7.13 wil de mogelijkheid openen om behalve de reeds mogelijke intergemeentelijke samenwerking, ook inter-provinciale samenwerking voor te schrijven. Wij zouden graag in een nadere uiteenzetting van de Minister vernemen aan wat voor soort gevallen hij denkt. Als ik de waterstaat wederom als uitgangspunt neem, vraag ik mij af of de mogelijkheid van opgelegde sa-

menwerking van provincies ten aanzien van dit onderwerp nodig is als men de waterkringen afzweert, zoals in de discussie over het voorontwerp van Wet op de Waterkeringen is gebeurd. Voorshands is deze bepaling een duidelijk gevaar van een versterking van de centralisatietendens, en wij zouden om die reden een wat fundamentele beschouwing van de zijde van de Minister op prijs stellen.

Tenslotte is dan het wetsontwerp inzake de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen met verordende bevoegdheid. Wij delen het inzicht weergegeven in het nadere rapport aan de Koningin dat het nodig noch wenselijk is om met betrekking tot het toezicht meer op te nemen dan de opdracht aan de wetgever regelend op te treden. Dat betekent dat het vernietigingsrecht om dezelfde redenen als met betrekking tot de waterschappen is voorgesteld, hier achterwege kan blijven. In de nota naar aanleiding van het eindverslag zegt de Regering dat de zienswijze van de ambtsvoorgangers wordt onderschreven: 'tot grondwettelijke verankering van het vernietigingsrecht niet, zoals dat voor provincies en gemeenten geldt, in verband met de grondwettelijke positie van de betreffende lichamen geboden is'. De toevoeging dat dan niettemin uit het oogpunt van systematiek aanvulling wenselijk is, lijkt dan ook bijzonder inconsequent.

Opvallend is dat de Regering niet het voorstel heeft gevolgd van de Proeve en de Staatscommissie Cals-Donner om de SER afzonderlijk in de Grondwet op te nemen. Deze stellingname wordt niet gemotiveerd. Wij willen in navolging van de Raad van State de Regering uitdrukkelijk vragen toe te zeggen deze kwestie open te houden totdat het ontwerp inzake de Vaste Colleges van Staat is ingediend. Wij kunnen ons voorstellen dat de SER daar zijn grondwettelijke basis vindt, waar het immers een orgaan betreft dat in de afgelopen 25 jaar een eigen plaats heeft verworven. Het is een punt dat wij willen openhouden. In ieder geval zou ik graag die toezegging van de Regering willen horen.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom tot een samenvatting. Ons oordeel over deze herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet kan niet anders zijn dan: 'veel geblaas en weinig wol'. Weinigen in het land zullen van deze grondwetsherzieningsvoorstellen wakker liggen. Het fundamentele antwoord op de vraag in hoeverre een bijdrage wordt geleverd tot de vormgeving van de

nieuwe inzichten inzake de lagere bestuursorganen, wordt niet gegeven. Een visie omtrent die lagere bestuursorganen en hun verhouding tot het Rijk is nog onvoldoende aanwezig. Dat ligt niet alleen aan deze Regering – dat wil ik uitdrukkelijk zeggen –, maar moet wel als constatering betrokken worden bij ons oordeel of wij onze stem aan de wijziging van dit hoofdstuk kunnen geven. Veel zal daarbij afhangen van de wijze waarop de Regering reageert op de door mij met name in wetsontwerp 13 990 voorgestelde amendementen.

Verankering van het beginsel van de decentralisatie lijkt buitengewoon gewenst om een richting te geven aan de uitwerking van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Zoals ik al stelde gaat het daarbij minder om de territoriale problematiek het verknippen van gemeente- en provinciegrenzen en het al dan niet samenvoegen daarvan, als wel om de functionele problematiek. Daarbij gaat het om de aanduiding van beleidsinhoud en beleidsverdeling met betrekking tot de functies van provincie, gemeente, waterschappen e.d.

De taakstelling van bestuurders van deze lichamen en hun aanwijzingsprocedure kan niet anders dan als een afgeleide van deze functionele reorganisatie worden gezien. En om die reden en geen enkele andere, is de ontgrondwettelijke van artikelen 7.4 en 7.8 gewenst. Sinds de provinciewet 1962 is de Commissaris van de Koningin niet meer de met het toezicht op de provincie belaste rijksambtenaar, maar veeleer geworden een provinciaal orgaan, zoals de burgemeester, steeds meer een gemeentelijk orgaan is geworden. Ook in de toekomst zal hij dat steeds meer worden en om die reden hebben wij het amendement op artikel 7.4 voorgesteld.

Op de argumenten waarom het niet gewenst is, anders dan de motie-Tilanus destijds verwoordde, de huidige benoeming bij KB van Commissaris van de Koningin en Burgemeester in de grondwet te handhaven, hebben wij zojuist een uitvoerig debat gehad. Wij dienen op open wijze te discussiëren over de beste wijze van aanwijzing: benoeming dan wel verkiezing. Ik heb al verwezen naar de vorige minister van Binnenlandse Zaken. Wij hopen dat ook de Minister van Algemene Zaken, uit het vorige kabinet afkomstig, evenzeer bij nadere overweging deze openheid zal willen tonen. Maar meer nog geldt dit voor de toenmalige meerderheid, de thans zittende regeringsfracties. Laten zij niet de discussie

Brinkhorst

over de optimale reorganisatie van het binnenlands bestuur blokkeren door thans het debat te fixeren op de benoemingswijze van de twee door mij genoemde organen, terwijl zoveel meer wezenlijke vragen aan de orde zijn. Zij zouden het degenen die bereid zijn alsnog alle voors en tegens zorgvuldig te overwegen, moeilijk maken om aan deze grondwetsherziening mee te werken en het odium op zich laden dat het hun uiteindelijk te doen is om de bestaande machtsposities te bevrozen en daarmee te bereiken dat de grondwet meer een steen des aanstoets wordt dan een instrument – van hoe beperkte betekenis ook – om vernieuwingen van maatschappelijke inzichten te kanaliseren.

Minister Wiegels: De heer Brinkhorst zei zojuist, als een soort dreigement op de achtergrond, dat zijn fractie misschien niet, om de redenen die hij zo pas noemde, haar steun aan het wetsvoorstel zou geven. Als dat niet gebeurt en het wetsvoorstel wordt verworpen, dan verandert er ten opzichte van de huidige situatie van benoeming toch niets? Hij bereikt zijn doel dan niet.

De heer **Brinkhorst** (D'66): Dat is volstrekt juist. Wij moeten de zaak dan ook nog afwegen. Het zal vooral de argumentatie en de wijze waarop wordt gemotiveerd dat deze deconstitucionalisering niet dient plaats te vinden zijn die ons ertoe zullen brengen onze stem te bepalen. Het verheugt ons om die reden buitengewoon dat zowel een Minister uit het vorige kabinet als een Minister uit dit kabinet achter de regeringstafel zitten. Dat geeft aanleiding tot een genuanceerde en gemotiveerde beoordeling van de voorstellen die thans ter tafel liggen.

□

De heer **Van Rossum** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! Het is wellicht het lot van elk groots opgezet en veelomvattend wetgevingsproject dat het vanwege de tijd en de inspanning die het vraagt van de wetgevende organen vragen oproept over de zin en waarde daarvan. Aan die vragen wordt meestal een zekere twijfel gekoppeld of wij wel op de ingeslagen weg verder moeten gaan.

Rondom de algehele herziening van het Burgerlijk Wetboek spelen zich discussies af met deze vragen als inzet. Hetzelfde, of iets vergelijkbaars lijkt de grondwetsherziening te wedervaren. Recentelijk publiceerde de Utrechtse hoogleraar in het staats- en admini-



De heer van Rossum (SGP) aan het woord

stratief recht, de heer M. C. Burkens, in het Nederlands Juristenblad van 27 januari jl. een artikel onder de titel: 'Algehele grondwetsherziening, een instrument voor de toekomst?' Zijn schildering van het verloop van de grondwetsherziening, met name wat de achterliggende stimulansen betreft, herkennen wij. Hij gaat niet zo ver dat hij de voortgang van het werk kwestieus stelt maar vraagt wel om een tijdslimiet: 'Verwacht de Regering nog steeds dat Nederland in 1982 een integraal herziene grondwet rijk zal zijn?'

Vanuit de beschrijving van het constitutionele verleden van enkele Europese staten, Duitsland en Italië, gedurende de periode tussen de twee wereldoorlogen, probeerde Burkens de vraag onder ogen te zien of het constitutionele bestel, waaraan wij thans bezig zijn te schaven, tegen de mogelijke problemen van de nabije toekomst zal zijn opgewassen. Hij signaleert een aantal ontwikkelingen – enige daarvan hebben wij ook in het verleden wel eens genoemd – welke het vraagteken aan het slot van de titel van zijn artikel onzes inziens ruimschoots rechtvaardigen. Hebben de Ministers kennis genomen van deze beschouwing en zo ja, hoe taxeren zij deze analyse?

De *legitimiteitscrisis*, die Burkens zich ziet aftekenen, wil hij te lijf gaan door een zeker corporatief element in het constitutioneel bestel in te voeren, namelijk door in het kader van het vertegenwoordigend stelsel maatschappelijke machtsgroeperingen, waarbij hij bij voorbeeld denkt aan de sociale

partners, zodanig in het overheidsbeleid te betrekken dat zij daarvoor medeverantwoordelijkheid gaan dragen. Concreet lanceert hij het idee een gedeelte van de kamerzetels – dus geen aparte Kamer, zoals Romme en Oud destijds weleens hebben voorgesteld – voor representanten van de maatschappelijke groeperingen te bestemmen.

Moeten wij uit de ingediende wetsontwerpen 14 222 tot en met 14 252 afleiden, dat de Regering voor de naaste toekomst in geen geval de instabiliteit vreest welke Burkens voor mogelijk houdt en derhalve geen ingrijpende wijziging in ons representatiestelsel wenselijk acht?

Het zestal wetsontwerp genummerd 13 990 tot en met 13 995 kan onder de gemeenschappelijke noemer van de decentralisatie worden gebracht. Het provinciaal, gemeentelijk en waterschappelijk bestel zoals dat sinds 1848 is vastgelegd in de grondwet ontleent zijn betekenis met name aan de autonomie van deze bestuurslichamen en aan het aan hun toegekende zelfbestuur, de twee componenten van de in het in de Nederlandse verhoudingen aanvaarde beginsel en postulaat van de territoriale decentralisatie. Het beginsel daarvan was overigens al van oudere datum, al van 1801. Het is steeds een van de voornaamste karaktertrekken van de Nederlandse democratische staatsinrichting en een van de traditionele grondslagen van ons staatsrecht gebleven.

Van Rossum

Eenzijds is het een erkenning van provinciale, gemeentelijke en waterschappelijke autonomie, volgens welke aan deze bestuurslichamen de regeling en het bestuur van hun eigen huishouding is overgelaten. Anderzijds houdt het in de inschakeling van deze lichamen bij de uitvoering van regelingen voor het hoger gezag.

Het is bekend hoe de tegenstelling tussen autonomie en zelfbestuur steeds meer is vervaagd. Thans worden zij eerder aanvaard als twee componenten van het ene beginsel van de decentralisatie. Verschillende oorzaken zouden voor die ontwikkeling aan te wijzen zijn.

Eenzijds hebben feitelijke ontwikkelingen de plaatselijke verschillen verkleind en de behoefte aan probleemoplossingen op nationale schaal doen groeien. Anderzijds is er een nivellerings- en gelijkheidsdenken, dat geen ruimte wil laten en ook geen respect meer kan opbrengen voor regionale en lokale verschillen. Van de laatste ontwikkeling hebben wij een proefje gehad bij de jongste wijziging van de Zondagswet. Wij willen thans niet uitvoerig bij de oorzaken van de vervaging – of moet ik met dr. A. Kuyper zeggen: verflauwing – der grenzen stilstaan.

Wel is het de vraag hoe lang en hoever deze vervaging of verflauwing nog door zal gaan. Het valt op dat noch de bestaande grondwet, noch de herziene zoals deze thans voor ons ligt, spreekt over de huishouding van de gemeenten, waterschappen en provincies en dat ten aanzien van de autonomie van deze lichamen een rechtsvorm ontbreekt, waarop zij zich tegen schending door de hogere overheid kunnen verweren, afgezien van de bepalingen inzake het toezicht. Moet dit verklaard worden uit onmacht van de grondwetgever of zijn er andere motieven welke de bewindslieden ervan hebben doen afzien, een dergelijke norm op te nemen?

Op zich zelf doet het amendement dat de heer Faber heeft ingediend op stuk nr. 19 ons sympathiek aan. Wij hebben dan ook met belangstelling naar zijn toelichting op dat amendement geluisterd. Het begrip 'huishouding', hoe moeilijk ook exact af te grenzen, heeft in de loop der tijden een zekere bepaaldheid gekregen. Dat heeft heel wat moeite en ook veel tijd gekost. Is de vrees niet gewettigd dat wij met het begrip 'openbare belangen', zoals dat nu staat in artikel 7.2, weer aan het begin van eenzelfde lange discussie staan en weer een verkeerde weg inslaan?

Ten besluite van de bespreking van wetsontwerp 13 990 willen wij voor zover nodig nog eens onderstrepen, dat wij ten zeerste prijs stellen op handhaving van artikel 7.8 en derhalve geen voet willen geven aan het amendement op stuk nr. 16 van ons medelid de heer Stoffelen.

Ik kom dan tot het wetsontwerp 13 991. Niet onduidelijk is gebleven dat er bij onze fractie in belangrijke mate reserves bestonden tegen de onderhavige verandering van de grondwet. In de schriftelijke voorbereiding is dat genoegzaam gebleken. Onze reserves worden allerminst gevoed door xenofobie, door een krampachtig bewaren van het eigene, de eigen identiteit of nationaliteit, maar vinden veelal hun oorsprong in staatsrechtelijke of praktische bezwaren, die zijn in te brengen tegen het wegnemen van de grondwettelijke belemmering voor het toekennen van kiesrecht aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn.

De bewindslieden voeren verzachtende omstandigheden aan: Het loopt zo'n vaart nog niet. Er wordt in het geheel nog niet geprejudicieerd; er wordt slechts een grondwettelijk beletsel weggenomen. Maar dat moet ook weer niet zo zwaar worden opgevat, want dat duidt slechts op de omstandigheid dat zij nog geen wettelijke regeling terzake voor ogen hebben.

Als ik de schriftelijke acties en reacties 'beeldig' op mij laat inwerken, dan zie ik een draaitol voor mij die zowel links als rechts met de nodige klappen op gang moet worden gehouden. Dat maakt het er trouwens voor mij niet gemakkelijker op om de vinger er tussen te krijgen. Goed, het gaat slechts om het grondwettelijk wegnemen van beletselen en het verlenen van het actief en passief kiesrecht aan buitenlandse ingezetenen op het niveau van de gemeente. Maar dat lijkt mij een vrij onschuldige voorstelling van zaken.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt opgemerkt, dat het overigens niet zo is dat de lokale omstandigheden het hoofdargument vormen voor het voorstel de toekenning van kiesrecht voor de gemeenten aan buitenlanders mogelijk te maken, maar de overweging dat bij langere verblijfsduur hier te lande in de plaats van inwoning nauwe banden kunnen ontstaan met de Nederlandse samenleving, gepaard gaande met een groeiend verlangen om in het bestuurlijke vlak een zeker recht van medespreken te hebben. Op deze wijze geeft men toe en haalt men terug. De argumentatie tot lokale beperking wordt hierbij wel heel in het bijzonder tot marginale

proporties teruggebracht. Zeker als men bedenkt dat heel veel onderwerpen op regionaal en ook op nationaal niveau worden afgehandeld, onderwerpen die minstens zo verstrekkend – zo niet verstrekkender – zijn dan lokale beslissingen, die nu zo roerend voor het voetlicht worden gehaald.

Ik krijg de indruk dat van regeringswege alle argumenten voor het verlenen van actief en passief kiesrecht op gemeentelijk niveau worden uitgewisseld ten koste van eventuele argumenten voor verdergaande eisen en verlangens op het gebied van de toekenning van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen op provinciaal en nationaal niveau.

Ik zie namelijk het verschil niet zo direct. Misschien kunnen de bewindslieden hier nog eens op ingaan en daarbij ook meenemen de inmiddels geldende bepalingen in Denemarken en het inmiddels aanhangige wetsontwerp in Noorwegen, waarbij zowel het provinciaal en gemeentelijk niveau als gemeentelijk en regionaal niveau in het geding zijn. Want dat zijn toch de enige voldragen vruchten waaraan wordt gerefereerd in dit verband. We laten dan België, Italië, Groot-Brittannië, de Republiek Ierland en Portugal, gezien de onderscheiden regelingen en het voorlopige stadium waarin die regelingen verkeren, maar buiten beschouwing.

Kan nadere informatie worden verschaft over de uitwerking van punt 11 van het slotcommuniqué van de conferentie van regeringsleiders op 9 en 10 december 1974, volgens hetwelk een werkgroep nagaat onder welke voorwaarden en binnen welke termijn aan de burgers van de lid-staten speciale rechten kunnen worden gegeven? Deze werkgroep zou haar werkzaamheden naar verluidt hebben opgeschort nadat zij op bepaalde punten conclusies had getrokken. Welke zijn dan die conclusies en hoe moeten die worden ingebracht in de huidige discussie?

Met betrekking tot het gevolg dat het toekennen aan buitenlanders van het actief en passief kiesrecht kan hebben in de vorm van het oprichten van eigen politieke groeperingen en gebaseerd op politieke stromingen die in Nederland geheel onbekend zijn, wordt opgemerkt, dat valt te betwijfelen of hiervan in veel gevallen gebruik zal worden gemaakt, aangezien veelal de hoogte van de kiesdeler hiervoor belemmerend zal werken.

Wordt door deze opmerking niet bij voorbaat een krachteloze numerieke factor ingebouwd, die des te meer

Van Rossum

haar uitwerking zal krijgen nu het gaat om mensen die mondjesmaat mogen gaan deelnemen aan de meest directe vertegenwoordiging?

Ik vraag verder. Het antwoord op de vraag, of hun kiesrecht voor de lokale volksvertegenwoordiging in eigen land zou worden behouden, luidde in beginsel bevestigend. Hoe staat het in dit verband dan met de landelijke keerzijde van die medaille? Moeten aan bewoners van tweede woningen, al dan niet in Friesland, dan niet dezelfde voorrechten worden verleend? Het onderhavige voorstel gaat ervan uit dat naturalisatie niet altijd wordt gewenst, ook niet wanneer buitenlanders zich reeds gedurende lange tijd in ons land gevestigd hebben. Zal hier door dit wetsontwerp de nodige tegenkracht worden ontwikkeld? Worden er niet duidelijk verwachtingen gewekt ten aanzien van verkiezingen voor provinciale staten en Tweede Kamer als niet de mogelijkheid wordt geopend dat de wet van het nationaliteitsvereiste zal afzien?

Resumerend wil ik wat dit wetsontwerp betreft stellen dat onze fractie het nog steeds verantwoord vindt de eis te stellen dat alleen zij die zich door naturalisatie voorgoed aan het land hebben verbonden, recht van meespreken hebben. Om de betrokkenheid te waarborgen van ingezetenen die geen Nederlander zijn lijkt ons de meest aangewezen weg die van het instellen van functionele commissies ex artikel 61 van de Gemeentewet of het instellen van migrantenraden met adviserende bevoegdheid.

Komende tot het onderdeel wijziging van de bepalingen inzake de waterstaat (wetsontwerp 13993), moet gesteld worden dat een drastische beperking van het aantal artikelen is aangebracht, waarbij in ieder geval een duidelijke poging is gedaan om het essentiële te behouden. Als er termen wegvallen zoals veenschappen en veenpolders, is dat geen verlies omdat deze alleen in de historie zijn geworteld en eigenlijk hun betekenis geheel verloren hebben.

De zorg voor de algemene veiligheid, woonbaarheid en leefbaarheid, is naar een ander hoofdstuk van de Grondwet overgebracht en blijft de voortdurende aandacht van de rijksoverheid vragen. De lokale waterstaatszorg blijft bij de waterschappen, die door provinciale staten worden opgericht, gewijzigd en zo nodig opgeheven. Dat de waterschappen hiermee in het verlengde van het besprokene bij

de behandeling van de nota Naar een nieuw waterschapsbestel hun grondwettelijke status behouden, doet onze fractie deugd.

Dat de reglementering bij de provincies blijft, lijkt ons de enige werkbare oplossing. Door de nota van wijzigingen is ook duidelijk en tot onze tevredenheid vastgelegd, dat het toezicht op de waterschappen primair een provinciale taak blijft. Moeilijker hebben wij het met het overige toezicht. Ook uit de gewisselde stukken blijkt niet duidelijk wat daarmee is bedoeld. Er wordt wel gesteld dat het oppertoezicht van de Kroon daaronder kan zijn begrepen, doch dat is wat te vrijblijvend. Wordt van de duidelijke trits bestuur, toezicht, oppertoezicht zoals deze vanouds bestaat, waaraan ook de diepdelvers hebben vastgehouden en die zowel in de regeringsnota Naar een nieuw waterschapsbestel als in de nota over het beheer van de Noordzeekeringen is vastgelegd, door de bewindslieden toch nog steeds onderschreven?

Het wetsontwerp regelt in artikel 7.9., tweede lid het toezicht op de provinciale besturen. Vernietiging van de besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij Koninklijk besluit wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. De nieuwigheid zit hier vooral in de vernietigingsgrond, die nu niet wordt omschreven met 'strijd met de wet', maar met 'strijd met het recht'. Die verandering slaat blijkens de memorie van toelichting op de mogelijkheid, een besluit te vernietigen wegens strijd met de materiële bepalingen die niet het karakter hebben van een formele wetsbepaling.

Gedacht kan bij voorbeeld worden aan strijd met een provinciale verordening. Tot dusverre moet zulk een strijd beslecht worden door deze op te vatten als strijd met het algemeen belang, dat met zich brengt dat geen strijd optreedt met een verordening. Ik wijs in dit verband op het Koninklijk besluit van 4 augustus 1937.

Dit brengt mij ertoe om te vragen wat nu het 'algemeen belang' eigenlijk behelst. Moet dat niet wat nader worden omschreven? Het betreft in werkelijkheid dus niet een verstrekkende wijziging, althans zo wordt ze niet gepresenteerd, maar er kunnen toch nieuwe perspectieven komen. Of deze wijziging voor de verhouding tot de waterschappen in realiteit iets bijzonders zal inhouden, is iets waarbij ik toch wel een vraagteken zet.

Het artikel 7.9, lid 2 luidt algemeen en heeft niet in het bijzonder betrekking op de waterstaatszorg, uitgeoe-

pend door provinciale besturen. Toch is het natuurlijk zeer goed denkbaar dat een specifieke wet voor de waterstaatszorg het toezicht van het centrale gezag op de provinciale besturen juist voor die zorg uitwerkt, al of niet op een manier die afwijkt van wat de provinciewet in het algemeen omtrent toezicht op de provinciale besturen bepaalt.

In artikel 100 van die provinciewet staat, deels in het verlengde van het oude grondwetsartikel 206, dat de verordeningen geheel of in hoofdzaak de waterstaat betreffen en besluiten van waterschappen koninklijke goedkeuring behoeven. Zulk een bepaling zou ook een plaats kunnen vinden in een specifieke wet als zoëven bedoeld. Zulk een wet zou bij voorbeeld ook kunnen gaan inhouden dat een waterschapsbestuur een recht van beroep op de Kroon krijgt tegen een beslissing van de Kroon tot goedkeuring van reglementswijzigingen. Op die wijze zou de Kroon dan geadviseerd door de Raad van State kunnen komen tot een nader bijsturen van het provinciaal bestuur.

De verantwoordelijkheid van de Kroon voor de waterstaat zal volgens de wijzigingsvoorstellen niet meer met zoveel woorden in de Grondwet worden vermeld en men voelt reeds dat ik dat ten zeerste betreur. Het is geheel in het verlengde van het in de Kamer besprokene bij de reeds genoemde nota's en in overeenstemming met hetgeen de bewindslieden, althans de toen aanwezige Minister van Verkeer en Waterstaat, bedoelden met het veiligstellen van veiligheid, woonbaarheid en leefbaarheid van het land om de positie van de Kroon in de vorm van oppertoezicht in de Grondwet te handhaven.

Een bepaling die reeds in 1815, destijds als artikel 215 in de Grondwet werd opgenomen en die niet alleen een historisch monument is, maar die gelet op de lage ligging van ons land en de afhankelijkheid van onze economie van water-, land- en spoorwegen, zeker nog niet aan betekenis heeft ingeboet. Een amendement om in dit manco te voorzien, zonder de door de Regering gevraagde ruimte van het overige toezicht te beperken, is inmiddels ingediend. De nadere verklaring van wat met dit overig toezicht dan nog bedoeld wordt, wordt onzerzijds op hoge prijs gesteld.

Een ander punt dat om een nadere verduidelijking vraagt, is de mogelijkheid om af te wijken van de normale regel dat reglementering van de waterschappen geschiedt door provin-

ciale staten. Hierover is in de schriftelijke stukken uitvoerig van gedachten gewisseld. Uit die gedachtenwisseling blijkt dat de Regering iets meer ruimte wenst om van de algemene regel af te wijken. Dat lijkt ons billijk; wij hoeven slechts in de gedachten terug te roepen de uitvoerige discussies en het tegenstemmen van de heer Romme en enkele van zijn fractiegenoten bij de behandeling van de Deltawet om te begrijpen dat iets meer bewegingsvrijheid hier voor het goede verloop bij de uitvoering van waterstaatswerken gewenst kan zijn.

Bij de voorbeelden wordt speciaal verwezen naar de thans bestaande delegatie aan de Kroon bij moeilijkheden bij de reglementering van interprovinciale waterschappen. Men kan ook denken aan vormen van samenwerking zonder dat er verschil in inzicht is, maar waar om verschillende redenen de oplossing onafhankelijk aan de Kroon kan worden overgelaten. Mede denkend aan die Deltawet werd ook toen een bepaling opgenomen waarbij aan de Kroon gedelegeerd werd.

Uit de stukken en uit de waterstaatswetgeving is mij nergens gebleken dat bij de wet een andere delegatie dan aan de Kroon ooit is voorgekomen en ik kan mij ook niet voorstellen dat zo iets nuttig of nodig zou zijn. Om ook op dit punt meer duidelijkheid te verkrijgen en de positie van de Kroon iets beter ook in de wetstekst tot uitdrukking te brengen, werd een tweede amendement ingediend.

De gevraagde verruiming van de bevoegdheden van de Kroon is daarmee volkomen veilig gesteld en bovendien van onduidelijke bijmengsels gezuiverd.

Naast het beginsel van de territoriale decentralisatie heeft zich sedert het eerste kwart van deze eeuw – ik denk daarbij aan de grondwetswijzigingen van 1922 en 1938 – het beginsel van de functionele decentralisatie ontwikkeld. Concreet heeft dat geresulteerd in de wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van 1950. Daarmee komen wij op wetsontwerp 13 994. Het brengt als geheel nauwelijks iets nieuws.

Het mag bij de Regering als bekend verondersteld worden dat de SGP-fractie in het verleden bepaald nooit erg warm is gelopen voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Al heeft de PBO vandaag veel minder te betekenen dan waarvoor zij oorspronkelijk was bedoeld, wij vergeten niet dat het vorige kabinet op 10 januari 1976 een adviesaanvraag bij de SER

heeft ingediend betreffende eventuele wijziging van de wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en dat het huidige kabinet in de persoon van de Minister van Sociale Zaken heeft verklaard, die adviesaanvraag te zullen handhaven en zelfs uit te breiden. Er kan ons dus op dit terrein nog allerlei boven het hoofd hangen, waarvoor een wettelijke grondslag dan ook vereist zal blijven.

De kans om een zij het uiterst bescheiden bijdrage te leveren aan herziening van de Grondwet krijgt men bepaald niet iedere dag. Een voor de hand liggende gedachte zou zijn om zich bij die gelegenheid te ontdoen van bepalingen die men niet wenselijk acht, in casu de grondslag voor de PBO. De Regering heeft echter als haar mening in de stukken weergegeven, dat een dergelijk idee, ook al zou het door de vereiste meerderheid gedragen worden, niets zou baten. Want, zo redeneerde men, ook zonder een dergelijke bepaling zou de wetgever een PBO in het leven kunnen roepen. Een analoge redenering komen wij meer tegen. Daarop komen wij nog terug bij de behandeling van wetsontwerp 13 995.

Ligt aan het standpunt van de Regering het uitgangspunt ten grondslag, dat alles wat de Grondwet niet met zoveel woorden of impliciet verbiedt, ter vrije beoordeling van de gewone wetgever staat? Wij vragen ons in dat geval af, of tegenstanders van de PBO er wel gebaat mee zouden zijn als zij zich tegen opnemings van bepalingen betreffende openbare lichamen van beroep en bedrijf verklaarden. Zouden zij zich – consequent gedacht – ook tegen de 'andere openbare lichamen' moeten verklaren?

Onze bezwaren tegen het ontworpen artikel 7.12 richten zich met name tegen de onzes inziens te ver gaande delegatie. Wij zouden graag willen, dat zowel instelling en opheffing van bedoelde openbare lichamen voor beroep en bedrijf als het verlenen van verordenende bevoegdheden aan deze lichamen slechts bij wet kon geschieden. Onze beschouwingen over dit wetsontwerp willen wij beëindigen met het uitspreken van waardering voor de door dit kabinet ingediende nota van wijziging betreffende opnemings van de vernietigingsgronden voor de besluiten van de besturen van deze openbare lichamen.

Ten slotte wetsontwerp 13 995. Dit brengt niet te veel, maar wel iets wezenlijk nieuws, namelijk de 'nieuwe openbare lichamen', provincies en gemeenten in medebewind. Wij staan

hier huiverig tegenover, vanuit de gedachte van de autonomie. Wij zouden bij het opleggen van bestuurlijke samenwerking in het algemeen grote behoedzaamheid willen betrachten. Wij realiseren ons terdege dat de mate van vrijwilligheid bij samenwerking altijd betrekkelijk is. Wij geven ons er eveneens rekenschap van, dat aan de samenwerking van particuliere personen mogelijk andere eisen gesteld worden en ook moeten worden dan aan de samenwerking van instellingen, waaronder de bestuurlijke lichamen. Toch zullen de mentale bereidheid en de subjectieve wil uiteindelijk van doorslaggevende betekenis kunnen zijn voor het slagen van die samenwerking.

Samenwerking kan naar ons inzicht, wanneer het van bovenaf wordt opgelegd, ongewenste spanningen oproepen. Evenmin als men solidariteit kan opleggen, willen wij dit hieraan toevoegen ten aanzien van de gedachten bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Daarom zou de grondwetgever onzes inziens terughoudendheid dienen te betrachten met het scheppen van mogelijkheden tot opgelegde samenwerking. Ook op dit punt zeggen de bewindslieden in de stukken, dat de wetgever de bevoegdheid daartoe ook zou hebben, indien de Grondwet ter zake geen voorziening bevatte. Is dat zo?

Uit diverse passages in de gewisselde stukken blijkt, dat de bewindslieden zich bij de opstelling van dit wetsontwerp rekenschap gegeven hebben van de plannen omtrent de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Heeft men ook, en zo ja, hoe, rekening gehouden met de mogelijke uitkomsten betreffende de gedachtenvorming ten aanzien van het complementaire bestuur? Met instemming merken wij op, dat de bewindslieden er goed aan gedaan hebben, artikel 7.14 niet, zoals de Raad van State heeft geadviseerd, in het hoofdstuk van de rechtspraak, maar in dit zevende hoofdstuk op te nemen. De argumentatie ter zake door de Regering onderschrijven wij dan ook gaarne.

Ik wil nog enkele woorden wijden aan de plaats van de waterschappen in het wetsontwerp 13 995. Wat het nieuwe artikel 7.13 betreft, als het gaat over het treffen van gemeenschappelijke regelingen, wordt iets gesteld omtrent de autonomie van waterschappen wat ik niet begrijp. Ik prijs mij gelukkig, dat ik in hooggeleerd gezelschap verkeer, want ook professor Steenbeek bleek het ook niet te begrijpen, wat bleek in Waterschapsbelan-

Van Rossum

gen van 8 februari 1979, een artikel dat ook al eerder in dit betoog gebruikt is. De Ministers zeggen in de memorie van antwoord op bladzijde 31 het volgende: 'Onder de geldende Grondwet zijn het Provinciale Staten, die bevoegd zijn tot instelling en opheffing van waterschappen en tot het vaststellen van wijzigingen van de waterschapsreglementen. Ook de wetgever heeft dienaangaande bevoegdheden. Van de autonomie van de waterschappen kan hier dan ook bezwaarlijk gesproken worden'. Deze uitlating is uiteraard een reactie op de opmerkingen van de zijde van de Tweede Kamer.

Het wil mij voorkomen, dat een waterschap wel degelijk een sfeer van autonomie, in de wetenschappelijke zin van het woord, heeft, in zoverre dat het vrij is, eenmaal tot de taak geroepen, zelf uit te maken wat het in dat kader meent te moeten doen. Dat een waterschap met een functionele taak is uitgerust, behoeft niet te beletten, dat het te dien aanzien autonoom te werk kan gaan. Wat een waterschap onderscheidt van bij voorbeeld een gemeente is het functionele tegenover het algemene. Die onderscheiding loopt nooit parallel met het onderscheid tussen autonomie en medebewind.

Het waterschap wordt tot medebewind opgeroepen, bij voorbeeld door een provinciale verordening, in het kader van zijn eigen toepassing. Het reglement is met andere woorden een soort constitutie voor het waterschap en niet zonder meer een verordening. Het roept op tot medewerking aan de uitvoering.

Een ander punt – en dat is ook meteen het laatste – is de vraag die in de stukken door de CDA-fractie is gesteld over particuliere waterschappen. Door een enigszins onjuist woordgebruik is men met een reuze kluit in het riet gestuurd. Dit blijkt uit de volgende passage uit de nota naar aanleiding van het eindverslag: 'Deze leden vroegen zich met name af hoe zich deze privaatrechtelijke aspecten verhouden tot de eventuele gedwongen samenwerking met publiekrechtelijke openbare lichamen. In de memorie van antwoord werd opgemerkt dat deze kwestie voor de toepassing van artikel 7.13 niet van primaire betekenis is. Een en ander thans nog eens nader overwegend menen wij evenwel te moeten opmerken dat sinds de grondwetsherziening van 1887 buiten kijf is dat waterschappen niet beschouwd kunnen worden als privaatrechtelijke verenigingen met overheidsbevoegdheden. Het waterschap is immers voor ontstaan,

voortbestaan en inrichting volledig afhankelijk van de wil van de overheid.' Dat moge zo zijn, maar wij moeten wel bedenken, dat er nog steeds een aantal particuliere waterschappen zijn.

Als de bewindslieden daarvan niet op de hoogte zijn, moge ik verwijzen naar een noot in de Handelingen van de Tweede Kamer bij de behandeling van de Delta-schadewet, bladzijde 4273 van de Handelingen 1969/1970. Daaruit blijkt dat toen alleen al in Zuid-Holland 33 ongereguleerde waterschappen waren. De vraag was dus niet zo onzinnig als het antwoord zou doen vermoeden.

De bewindslieden hebben die vraag natuurlijk wel begrepen. Bedoeld zijn niet particuliere, maar ongereguleerde waterschappen. Die zijn wel sterk in aantal verminderd, maar zij zijn er nog steeds. Welke is de positie van die ongereguleerde polders bij de samenwerkingsorganen, waarvan in dit grondwetsartikel sprake is? De vergadering wordt van 18.45 uur tot 20.15 uur geschorst.

Voorzitter: Vondeling



De heer **Stoffelen** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De behandeling van dit voorstel tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake provincies en gemeenten is voor de PvdA-fractie zeer belangrijk om twee redenen. De eerste is, dat wij spreken over

wijziging van de Grondwet en over de weergave daarin van de betekenis en de positie van provincies en gemeenten. De tweede reden is, dat de behandeling zelf en vooral het al dan niet aanvaarden van amendementen voor ons beslissend zal zijn of wij toch nog voor dit voorstel kunnen stemmen of het zullen verwerpen. Ik zal het eens onverantwoord vriendelijk zeggen: wij kunnen nog niet het geringste enthousiasme opbrengen voor dit wetsontwerp, dat een mengeling oplevert van een enkele verbetering met enkele onaantvaardbare verwerpelijke bepalingen.

Bij de schriftelijke voorbereiding hebben wij al als uitgangspunten weergegeven dat een nieuwe Grondwet uiteraard de banden met het verleden niet geheel mag doorsnijden, maar toch nu alleen die zaken moet regelen die ook nu essentieel zijn, die nu de hoofdtrekken en de essentiële kenmerken van de openbare lichamen weergeven. De Grondwet dient niet meer te regelen dan strikt noodzakelijk is. Dat was ons eerste uitgangspunt en dat is ook onze eerste maatstaf nu.

Het tweede uitgangspunt en de tweede maatstaf is dat de Grondwet tegelijkertijd moet aansluiten op de hedendaagse veranderlijkheid van maatschappelijke verhoudingen en opvattingen. De Grondwet mag geen belemmeringen opleveren voor de ontwikkelingen die zich in de samenleving voltrekken. Volledigheidshalve



De heer Stoffelen (PvdA) aan het woord

Stoffelen

noem ik ons derde uitgangspunt dat de Grondwet ook bij dit onderwerp een verkorting en vereenvoudiging en zo nodig en mogelijk een verduidelijking zal opleveren.

In mijn betoog zal ik eerst ingaan op de vraag of dit voorstel op aanvaardbare wijze de betekenis en de positie van provincies en gemeenten in ons staatsbestel weergeeft en de wezenskenmerken ervan aanduidt. Ik zal daarbij mede spreken over de betekenis van autonomie en medebewind en vervolgens over het begrip delegatie. Op zich zelf is het al de moeite waard, dit te doen, maar zeker als wij zien hoe de Regering deze begrippen volledig de mist in helpt in haar uitleg die, als men het goed leest, erop neerkomt dat wetgeving eigenlijk precies hetzelfde is als uitvoering.

Na enige korte opmerkingen over het stemmen zonder last, maar nu gelukkig na ruggespraak, en over de binnengemeentelijke decentralisatie zal ik ingaan op de merkwaardige poging, door middel van de Grondwet de maatschappelijke ontwikkeling te stoppen en te keren. Ik doel op de ontwikkeling van de positie van de Commissaris der Koningin van rijkskruier tot volledig provinciaal orgaan.

Ten slotte zal ik het een en ander zeggen over de zo mogelijk nog verwerpelijker voorstellen om tot in lengte van jaren vast te leggen dat de burgemeesters en de Commissarissen der Koningin benoemd worden door de Kroon. Dat alles brengt mij dan tot onze voorlopige, allerminst instemmende conclusies.

De Grondwet moet nu de zaken regelen, die nu essentieel zijn, met andere woorden: de Grondwet moet nu de hoofdtrekken en de essentiële kenmerken van de openbare lichamen weergeven. Dat is ons eerste uitgangspunt en onze eerste maatstaf. Dat betekent dat de Grondwet de, zoals wij het in de schriftelijke voorbereiding genoemd hebben, wezenskenmerken van provincies en gemeenten moet weergeven.

Het oorspronkelijke wetsontwerp deed dat zeker niet. De ontstellend magere, te kort schietende memorie van toelichting vermeldde er ook nauwelijks iets over. In het kort kwam het hier op neer: de huidige Grondwet spreekt over 'huishouding' en het 'belang' van provincie en gemeente. Die termen zijn echter niet scherp te onderlijnen, hebben niet of nauwelijks normatieve betekenis en geven aanleiding tot competentiekwesties. Weg dus met die termen! Daarom werd het

voorstel gedaan alleen nog te spreken van het overlaten aan de besturen van provincies en gemeenten van de bevoegdheid tot regeling en bestuur. Zo wordt dan ook, aldus de toelichting – collega Faber heeft er al op gewezen – de onhoudbaarheid van de driekringenleer onderstreept. Vele overheids-taken vormen een samenhangend geheel, waarin verschillende bestuurslagen in onderling samenspel hun deel hebben. Verder werd dan het medebewind genoemd.

In het voorlopig verslag hebben wij dat bekritiseerd en nadrukkelijk gevraagd om een weergave van de essentie van provincies en gemeenten en de essentie van de territoriale decentralisatie. Ik ben geneigd, nu meer dan ooit, nog de nadruk op dat 'territoriale' te leggen. Ook hebben wij het gehussel en gegochel met de termen 'autonomie' en 'medebewind' gelaakt.

In de memorie van antwoord en ook, zij het op een andere manier, in de nota naar aanleiding van het eindverslag, werd daar nauwelijks op gereageerd. De teneur was: 'Dat is nu flauw om daarom te vragen, dat is toch onnodig. De territoriale decentralisatie is een groot goed. Daar zijn we het allemaal over eens. De Regering wil daar ook niets aan af of toe doen. Er is dus ook geen reden tot zorg. De betekenis van provincies en gemeenten is onomstreden'. Dat was in vele opzichten curieus. Het feit, dat de Regering het niet nodig vond, nader in te gaan op de betekenis van provincies en gemeenten was juist aanleiding voor ons om er wel om te vragen. Als dan het antwoord weer luidt dat de Regering het niet nodig vindt, zijn we weer bij het begin. Het deed mij erg denken aan een van de vroegere Ministers van Binnenlandse Zaken – namen noemen wij nu niet – die op een heel indringend betoog van onze fractie antwoordde met de zin, dat de Regering het niet met dat betoog eens was. Op ons verzoek, dat nader toe te lichten, antwoordde hij dan: 'Ik heb niets toe te voegen aan hetgeen ik in eerste instantie reeds gezegd heb.'

De heer **Faber** (CDA): Waren die vragen toen naar genoegen beantwoord? Gezien de historie van verleden week zou het aardig zijn, te weten of uw fractie hiermee toen genoegen heeft genomen.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Neen, zeker niet. Het leidde toen, evenals ...

De heer **Faber** (CDA): U heeft toen ook tegen de begroting gestemd, naar ik aanneem.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Het ging toen minder om een begroting. Ik begrijp dat u nu een versimpelde weergave geeft van de debatten die erop duidt dat deze opmerking niet serieus is bedoeld. Ik zal er dus ook niet verder op ingaan.

Mijnheer de Voorzitter! Het zou zonde van uw en mijn tijd zijn, de schriftelijke voorbereiding nu nog eens over te doen. Het zou mij wel tot een zeer lang verhaal brengen. Daarom beperk ik mij nu tot het volgende.

Het hele lange, ingewikkelde verhaal van de territoriale decentralisatie komt hier op neer: gemeenten en provincies zijn gebiedscorporaties, die op hun grondgebied alles mogen regelen en besturen, indien en voorzover dat niet door 'hogere' regelingen onmogelijk is gemaakt.

Provincies en gemeenten hebben beide een integraal, in beginsel allesomvattend, takenpakket, dus niet beperkt tot bepaalde sectoren. Dat – met andere woorden de 'autonomie' – levert samen met de verplichting, die taken uit te voeren die door andere daartoe bevoegde organen worden opgedragen – met andere woorden het medebewind – het totaalbeeld op. Provincies en gemeenten bestrijken samen met de rijksoverheid het gehele terrein van de overheidsbemoeiing. Alle verhalen over de vervaging van de grens tussen 'autonomie' en 'medebewind' doen daar niets aan af of toe.

Die territoriale decentralisatie is een essentieel kenmerk van onze eenheidsstaat, en is dan ook van het grootste belang. Dat is zo, niet primair omdat het zo historisch gegroeid is. De staatscommissie-Cals-Donner heeft dat nog eens uitstekend weergegeven. Het stelsel van territoriale decentralisatie biedt de mogelijkheid om vele burgers te betrekken bij de regeling en het bestuur van de gemeenschappen, waarin zij dagelijks leven. Anderzijds bevordert dit stelsel dat de gekozen oplossingen in overeenstemming zijn met hun bijzondere behoeften. Plaatselijke burgerij en haar vertegenwoordigers zijn de eerst aangewezenen om te beoordelen en te beslissen wat het plaatselijk belang vordert. Dat alles dient in de Grondwet weergegeven te worden.

De huidige Grondwet doet dat weliswaar niet volmaakt, maar toch redelijk duidelijk. Door jurisprudentie, door de praktijk, de literatuur en de theorie hebben de huidige bepalingen een diepere inhoud en betekenis gekregen. Het heeft alleen zin, die huidige bepalingen te vervangen door bepalingen die beter die essentie weergeven.

Stoffelen

De oorspronkelijke tekst van het voorstel was dat zeker niet, onder andere omdat zij veel te weinig weergaf.

En toen werden wij verrast, al dan niet aangenaam, met de tweede nota van wijziging: het overlaten aan de besturen van provincies en gemeenten van de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake openbare belangen. Dat 'overlaten' is juist geformuleerd, maar de formulering 'de openbare belangen' is een verwerpelijke, zeker als wij de toelichting zien. 'Besturen van provincies en gemeenten hebben zich te onthouden van ongerechtvaardigde inbreuken op de particuliere sfeer van de burgers', stellen deze bewindslieden in de nota naar aanleiding van het eindverslag.

Mijnheer de Voorzitter! Aan deze kling-klang, aan deze prietpraat hebben wij geen enkele behoefte. Deze termen, op deze wijze gerangschikt, hebben geen onderscheidende betekenis. Verder moet er volgens de bewindslieden sprake zijn van belangen die voor behartiging door de betreffende provincie of gemeente vatbaar zijn. Hier passen eigenlijk enige minuten stilte, maar ik zal doorgaan. Als met deze wollige teksten de essentie van provincies en gemeenten weergegeven moet worden, doet ons dat verlangen naar een tekst die kort en kernachtig weergeeft dat provincies en gemeenten gebiedscorporaties zijn. Op dat grondgebied mogen die corporaties alles regelen en besturen als dat niet van 'hogehand' is verboden of ingeperkt. Zolang er maar enige relatie is tot het gebied of de mensen op dat gebied, is die corporatie bevoegd. Zo was het en zo is het. En daarom verkiezen wij de kernachtige tekst van de staatscommissie-Cals-Donner.

Maar, zo kan men daar tegenin brengen, de beperking tot het grondgebied is in een aantal gevallen onjuist. Er volgen een aantal voorbeelden, er ten dele betrekking op hebbend dat de gemeente soms inderdaad eigenaar is van goederen en gronden. Dat is dus geen goed voorbeeld. De tweede serie voorbeelden heeft betrekking op artikel 278 van de Gemeentewet, althans de bevoegdheid om leges en retributies ook buiten het grondgebied te heffen. Ik vind het ook een oneigenlijk voorbeeld, aangezien retributies een vergoeding zijn voor geleverde diensten. De gemeente als leverancier van diensten is niet de meest kernachtige aanduiding, althans omvattende aanduiding van de gemeente.

De heer **Faber** (CDA): In artikel 278 staat letterlijk: buiten het grondgebied

van de gemeente. Daar ligt naar ik aanneem het spanningsveld.

De heer **Stoffelen** (PvdA): De regels van volledig privaatrecht, maar ook de regels die min of meer vergelijkbaar zijn met de privaatrechtelijke, zijn uiteraard ook op publiekrechtelijke rechtspersonen van toepassing. Zoals wij in ons burgerlijk recht de figuur kennen van het verrichten van enkele diensten door privaatrechtelijke rechtspersonen, kan dat uiteraard ook door andere soorten rechtspersonen. Dat bedoelde ik. Zoals wij met ons allen erkennen dat het geen goed voorbeeld is als je spreekt over de gemeente als eigenaar, vind ik het ook geen hout snijdende tegenwerping dat de gemeente ook als leverancier van diensten optreedt.

De derde serie bezwaren heeft betrekking op de uiteenlopende jurisprudentie over het geven van financiële steun door gemeenten, bij voorbeeld in geval van natuurrampen of aan instellingen buiten de gemeente zelf of eventueel zelfs buiten het land. Het kenmerk van de jurisprudentie zoals ik het zie is, dat steeds bepalend is of er enige relatie is tot de gemeente en de inwoners van die gemeente en de interpretatie welke die gemeente heeft gegeven van plaatselijk belang. Daar, waar dat er redelijkerwijs – soms met enige goede wil – onder te brengen viel, zijn de uitspraken van de Kroon bevestigend, in die zin dat ze geen verbod of vernietiging opleveren. Daar, waar het verband met de plaatselijke gemeenschap ook indirect niet meer te leggen was, leidde het tot vernietiging.

De essentie is natuurlijk dat wij het er allen over eens zijn, dat een gemeente evenals een provincie een gebiedscorporatie is. Dat is naar mijn gevoel het meest kenmerkende, te onderscheiden van een doelcorporatie, waar het kenmerkende is een beperkte taak, derhalve niet alles omvattend. Die essentie bedoelde de Staatscommissie-Cals-Donner ook toen zij in haar toelichting sprak over het weergeven van die territoriale betekenis van provincies en gemeenten in de tekst.

Veel moeite hebben wij ook met de gevolgen die de terminologie betreffende de delegatie van wetgeving kan hebben voor provincies en gemeenten. Hier is zeker onze derde maatstaf van belang, namelijk de bekorting en vereenvoudiging en de verduidelijking die de nieuwe grondwettelijke bepalingen kunnen opleveren. Iedere keer als ik de schriftelijke stukken bestudeer zit ik mij af te vragen, wie van ons in staat zou zijn bij voorbeeld datgene wat

staat in de nota naar aanleiding van het eindverslag duidelijk te maken aan – ik neem een willekeurig voorbeeld – degenen die, na de ploegendienst, de fabriekspoort uitkomen. Ik wil hiermee aanduiden dat de graad van ingewikkeldheid van de gebruikte terminologie zodanig is dat iedere keer drie keer lezen nodig is – voor aanzienlijk intelligentere kamerleden twee keer – om te begrijpen wat er precies staat.

De heer **Waltmans** (PPR): Ik kom uit het vormingswerk en ik weet hoe moeilijk dat is. Ik geef de heer Stoffelen echter de garantie dat ik er ook moeite mee zou hebben die mensen zijn verhaal duidelijk te maken.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Het gaat om een vergelijking van de moeilijkheidsgraad. Het verschil is dat ik, zoals de heer Waltmans weet, iedere uitdaging aanneem om op ieder willekeurig tijdstip van de dag of nacht mijn verhaal, dan wel op een iets andere manier, duidelijk te maken. Ik wil daar niet een weddenschap van maken, maar de heer Waltmans kan rustig van mij aannemen dat ik dat meermalen doe. De discussie hier heeft ook nog een iets andere betekenis.

Wij weten dat de termen 'krachtens', 'de wet regelt' en 'regelen' gebruikt worden als een aanduiding van 'delegatie'. Op zich hebben wij daar niets tegen. De moeilijkheden komen als wij nu, bij deze voorstellen, de verdere uitleg zien, met name de uitleg in de nota naar aanleiding van het eindverslag.

Delegatie omvat om te spreken met Kortman in zijn artikel 'Decentralisatie in een nieuwe Grondwet', allereerst de eigenlijke delegatie, dus van wet aan de Kroon, van Kroon aan minister, van Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten, van raad aan burgemeester en wethouders. Het omvat ook de medebewindsfiguur maar ook de zogenaamde attributie, dat is de situatie dat de wet een bepaalde instelling de bevoegdheid geeft een besluit met concrete werking te nemen. Kortman noemt mijns inziens terecht, drie problemen die voortvloeien uit zo'n buitengewoon ruime interpretatie.

Men weet niet meer of:

- een bepaalde regeling dient plaats te vinden op centraal niveau dan wel (ook) op gedecentraliseerd niveau kan geschieden;
- bedoeld zijn besluiten met algemene dan wel concrete werking;
- het verlenen van een bepaalde discretionaire bevoegdheid de bevoegdheid knopen door te hakken bijvoorbeeld met betrekking tot een vergunningverlening nu wel of niet valt onder het delegatiebegrip.

Stoffelen

De memorie van antwoord en ook de nota naar aanleiding van het eindverslag gaan hier langs heen. Dat kan niet. Om twee redenen. Allereerst moeten Regering en parlement duidelijkheid verschaffen over de terminologie in wetgeving. In de tweede plaats mag niet zo weer door een uitgerekt begrip 'delegatie' feitelijk de positie van provincies en gemeenten uitgehouden worden. Om een lang verhaal kort te maken de volgende vragen:

1. Willen de bewindslieden uitleggen wat het verschil is tussen wetgeving en uitvoering als onder delegatie van wetgeving valt de figuur dat de wet aan uitvoerende organen de bevoegdheid geeft concrete beslissingen te nemen?

2. Willen de bewindslieden nader uitleggen wat zij bedoelen in de nota naar aanleiding van het eindverslag, daar waar zij stellen dat een opdracht van de Grondwet aan de wetgever zonder de mogelijkheid van delegatie betekent dat de wetgever dan alle wezenlijke bepalingen met betrekking tot dat onderwerp in de wet vast moet leggen?

3. Hoe verhoudt zich wat ik zoëven citeerde tot de bevoegdheid voor provincies en gemeenten tot het regelen, indien en voor zover dat niet bij hogere regeling verboden is?

4. Willen de bewindslieden de verschillen uitleggen tussen het overdragen van regelgeving en het overlaten van regelgeving en aangeven in hoeverre dat verschil oplevert voor het delegatiebegrip?

Mijnheer de Voorzitter! Na dit eerste gedeelte van mijn betoog over de betekenis van provincies en gemeenten maak ik enkele korte, instemmende opmerkingen over twee bepalingen, allereerst over het stemmen zonder last. Als oud-medewerker van de Wiar-di Beckman Stichting, belast met het adviseren van o.a. de PvdA-raadsfracties en als kamerlid nu weet ik, dat vrijwel geen wettelijke en grondwettelijke bepaling zo misbruikt is als die over het stemmen zonder last en ruggespraak. Het zogenaamde verbod van die ruggespraak is gebruikt om tal van wezenlijke vormen van inspraak en van contact tussen wethouders en hun fracties of tussen raadsleden en hun achterban tegen te gaan. Daarom zeg ik vanuit de grond van mijn hart: Graag gaan wij akkoord met het schrappen van het woord ruggespraak.

Ook stemmen wij graag in met de mogelijkheid die artikel 7.2 tweede lid biedt op het terrein van de autonomie, desnoods ook zonder de instemming

van de gemeenteraad, organen van binnen-gemeentelijke decentralisatie te creëren. Jarenlang hebben wij gepleit voor de mogelijkheid bij gemeentelijke herindelingen bij de wet te bepalen dat binnengemeentelijke decentralisatie zal plaatsvinden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom nu tot het gedeelte van mijn betoog, gewijd aan de vraag of en in hoeverre de voorgestelde bepalingen ruimte bieden voor maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die zich in de samenleving voltrekken. Allereerst de Commissaris der Koningin, volgens het voorgestelde artikel tot in lengte van jaren belast met de uitvoering van door de Regering gegeven opdrachten.

Mijnheer de Voorzitter! Dat is de eerste bepaling waarbij wij ons afvragen of de Regering er soms bewust naar streeft ons ertoe te brengen het hele voorstel te verwerpen. Wat is er namelijk aan de hand? Niet te ontkennen valt dat de positie van de Commissaris der Koningin – eigenlijk moet ik zeggen van de koning – in de loop der jaren sterk is gewijzigd. De commissaris is geëvalueerd van rijksdiender, controleurpottenkijker der Kroon tot orgaan van de provincie. Het is een ontwikkeling waarbij de commissaris steeds minder rijksorgaan en steeds meer provinciaal orgaan wordt. Daarom ook betekent een grondwettelijke bepaling, die dus tot in lengte van jaren vastlegt dat een Commissaris der Koningin rijksorgaan is en zal blijven, een belemmering voor de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in dit land. Zo'n bepaling dient te verdwijnen.

Een tweede reden: Ons eerste uitgangspunt is dat de Grondwet niet meer moet bepalen en regelen dan strikt noodzakelijk is. Alleen de essentiële kenmerken van provincies en gemeenten moeten vastgelegd worden. Maar, mijnheer de Voorzitter, niet te ontkennen is, dat het optreden van de commissaris als rijksorgaan relatief gezien nog maar heel erg weinig te betekenen heeft. Vrijwel altijd treedt de commissaris geheel of grotendeels als provinciaal orgaan op. Praktisch is alleen nog van betekenis de Instructie voor de Commissarissen der Koningin. Het is ons dan een raadsel waarom zo'n detail nu ineens in de Grondwet vastgelegd moet worden. De Staatscommissie-Cals-Donner heeft ook geen bepaling gesuggereerd.

Mijnheer de Voorzitter! Sinds kort is er nog een andere illustratie van de soms toch vrij snelle veranderingen in politieke opvattingen. Bij de schrifte-

lijke voorbereiding hebben wij ons, evenals trouwens de PPR-fractie, gekeerd tegen deze bepaling. De leden van de fracties van KVP, ARP en CHU verklaarden in het voorlopig verslag, dat zij tot de conclusie gekomen waren dat het voorstel van de Regering zinvol was. In het eindverslag zijn die fracties er niet meer op ingegaan.

Toen wij, dat wil zeggen collega Brinkhorst en ik, als uitvloeisel van onze stellingname het amendement tot schrapping van de bepaling wilden indienen en het ter medeondertekening aanboden aan de CDA-fractie, ontdekten wij dat luttele minuten later deze fractie, als ik het zo mag zeggen, ons amendement al had ingediend.

De heer **Faber** (CDA): Om geschiedvervalsing tegen te gaan wil ik het verloop der zaken nu in chronologische volgorde nagaan. Voordat deze affaire ging spelen, heb ik de collega's uit andere fracties meegedeeld, dat wij voornemens waren dit amendement in te dienen. De heer Stoffelen werpt zich nu op als mede-woordvoerder naast de heer Brinkhorst. Hij maakt een lakende opmerking aan het adres van de CDA-fractie. Ik wijs erop dat D'66 zelfs niet de moeite heeft genomen in de schriftelijke voorbereiding ook maar één woord te wijden aan dit artikel. Waar de heer Brinkhorst dan het lef vandaan haalt om zich op te werpen als de morele kampioen voor het schrappen van het betreffende artikel is mij een compleet raadsel. Waarom de heer Stoffelen zich geroepen voelt zich breed te maken voor de heer Brinkhorst is mij eveneens een raadsel.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Hier past een rechtstreeks antwoord.

Bij alle politieke tegenstellingen die er soms zijn, is het een oude en goede gewoonte in dit huis dat, als men weet dat andere kamerleden met iets bezig zijn waarmee men zelf niet bezig is of waarover men nog geen opvattingen heeft, men in overleg treedt met die andere kamerleden voordat men tot actie overgaat. Ik wil ook uw andere vragen beantwoorden.

De **Voorzitter**: Als iedereen zich houdt aan de opgegeven spreektijd, kunnen wij rond kwart over elf klaar zijn. Ik vind, dat het niet veel later mag worden en daarom raad ik de leden aan niet te uitvoerig te interrumpen of te antwoorden, vooral niet als het een bijdrage van leden betreft die vanavond niet aanwezig kunnen zijn en daar een goede reden voor hebben.

Stoffelen

De heer **Stoffelen** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! In de schriftelijke voorbereiding bleek niets van een meningsverschil over onze stellingname. De fracties van KVP, ARP en CHU konden instemmen met de voorgestelde bepaling. Het had volgens mij tot de uitstekende omgangsgewoonten behoord om, voordat men acties onderneemt....

De heer **Faber** (CDA): Er zit helemaal niets meer tussen de heer Brinkhorst en mij. We hebben elkaar vanmiddag zelfs de hand geschud, maar het is mij best als de heer Stoffelen wil na-lijzen over dit punt.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Nee, ik spreek uitsluitend voor mijzelf. Het enige wat mij interesseert zijn de snelle veranderingen in politieke opvattingen; het interesseert mij niet of een aantal fracties het eens is over een eigenlijk amendement. De heer Faber gaf in eerste termijn een voorstelling van zaken, die naar mijn mening de feiten niet dekte. Maar al met al geeft het aan hoe zeer politieke opvattingen in de loop der tijden – soms zelfs in zeer korte tijd – kunnen veranderen. Dat is hoopgevend maar daar kom ik nog op terug. Belangrijk is, dat het er naar uitziet dat deze bepaling, die een rem betekent op politieke ontwikkelingen, gaat verdwijnen en dat is natuurlijk het punt waarom het gaat.

Dat brengt mij, mijnheer de Voorzitter, op een andere bepaling die een ernstige belemmering oplevert voor de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in dit land. Ik doel op de voorgestelde bepaling dat de Commissaris van de Koning en de burgemeester bij Koninklijk besluit worden benoemd. Het betreft hier een zaak, die wij zeer hoog opnemen.

Aan de orde zijn hier twee ernstige kwesties. De eerste is of in een Grondwet wel of niet een opvatting vastgelegd moet worden over het vraagstuk van de wijze waarop burgemeesters en Commissarissen van de Koning worden aangewezen terwijl men weet dat de zaak hevig in discussie en in beweging is.

De tweede is van meer algemene aard: Mag een krappe meerderheid in deze Kamer ten aanzien van een omstreden zaak proberen door het vastleggen van de opvatting van die krappe meerderheid in een Grondwet te beletten dat over een jaar, over drie jaar, over vijf jaar, over tien jaar, over vijftien jaar een op wettige wijze door het Nederlandse volk gekozen parlement een andere opvatting in een wet vastlegt?

Mijnheer de Voorzitter! Wij kennen allen de droevige voorgeschiedenis. In de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid heeft het vorige kabinet zich op het standpunt gesteld dat het vraagstuk van de benoeming of verkiezing van de Commissaris van de Koning en de burgemeester gedeconstitucionaliseerd dient te worden zodat de wetgever daarover kan beslissen. Bij de bespreking van die nota in de Kamer werd een motie-Tilanus aangenomen, waarbij de Kamer de indiening van een voorstel tot grondwetsherziening afwees. Het volgende bedrijf in dit politieke drama geeft een tweetal beslissingen te zien van de regering en wel van het vorige kabinet. De eerste beslissing was om deze motie ten aanzien van deze zeer omstreden zaak uit te voeren en een voorstel in te dienen.

Minister **Wiegel**: Sinds wanneer meent de heer Stoffelen dat er sprake is van een aflevering in een drama als de Regering een motie uitvoert?

De heer **Stoffelen** (PvdA): Ik sprak over een politiek drama en de Minister kent de betekenis van drama in de zin van theaterspel. Het ligt echter niet zo simpel.

De Regering die een voorstel indient tot wijziging van de Grondwet heeft zich af te vragen – en dat geldt voor ieder kabinet, van welke samenwerking dan ook – of dit voorstel uiteindelijk de grondwettelijk vereiste meerderheid kan behalen en derhalve kan leiden tot een wijziging van de Grondwet. Om alle misverstanden te voorkomen, het ligt niet zo simpel dat een kabinet alleen een motie behoeft uit te voeren en daaruit de conclusie kan trekken dat een wetsvoorstel zou moeten worden ingediend.

Minister **Wiegel**: Neen, maar het is ook niet zo simpel voor een Regering om een grondwetsvoorstel te ontwerpen, dat afwijkt van wat een meerderheid van de Kamer eerder in een motie heeft uitgesproken. Dat lijkt mij niet zo realistisch.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Wat ik weer geef is in het kort de geschiedenis. Als de Minister zulke grote gevoeligheden heeft wat de besluitvorming van het vorige kabinet betreft, wil ik hem erop wijzen dat de tweede fase een tweetal beslissingen te zien geeft. De eerste beslissing was om de motie uit te voeren. De tweede beslissing betrof de vraag, of het advies van de Raad van State opgevolgd zou dienen te worden, namelijk het advies om een afzonderlijk wetsontwerp in te dienen. De Raad van State wijst er terecht op dat –

en ik citeer de memorie van toelichting –, 'de vraag benoemd of gekozen Commissaris van de Koningin respectievelijk burgemeester verschillend moet worden beantwoord. De Raad meent dat in verband daarmee het gevaar niet denkbeeldig is dat het hele wetsontwerp, althans in tweede lezing, wordt verworpen'.

De Regering kon dit advies van de Raad van State ook nog eens vergelijken met het advies van de Staatscommissie-Cals-Donner. 'De Commissie' – en ik citeer het eindrapport van de Staatscommissie-Cals-Donner – 'is van oordeel dat het niet wenselijk is de oplossing van het vraagstuk constitutioneel vast te leggen. De zaak is in beweging – niemand kan voorspellen hoe de positie van de provincie zal veranderen – en het lijkt daarom niet raadzaam thans op voorhand een keuze te doen. De wetgever dient hier te beslissen en de mogelijkheid te hebben om tussen verschillende oplossingen te kiezen'. 'Het vorenstaande houdt niet in, dat binnen de commissie gelijk wordt gedacht over de meest wenselijke regeling ter zake. Sommige leden zouden de huidige wijze van benoeming, althans van het tegenwoordige, willen handhaven. Anderen staat een meer of minder ver gaande wijziging voor ogen. Dit verschil in opvatting verhindert intussen niet, dat deze leden allen van oordeel zijn, dat de grondwet zich hierover niet behoeft uit te spreken'.

Ondanks het advies van de Staatscommissie-Cals-Donner, ondanks het advies van de Raad van State besloot de Regering 'IJzeren Hein-achtig' in één voorstel tussen de overige bepalingen over provincies en gemeenten ook de bepaling over de benoemde commissaris van de Koning en de burgemeester op te nemen.

Mijnheer de Voorzitter! Wij zien thans het derde bedrijf in het politieke drama. De enige ruimte die de voorgestelde bepaling nog bood, namelijk om te bepalen – bij de wet wel te verstaan – dat die voorzitter van de gemeenteraad of de provinciale staten gekozen wordt, dreigt nu ook nog weer eens weggenomen te worden door een wijzigingsvoorstel van het CDA.

Mijnheer de Voorzitter! Om ieder misverstand te voorkomen: Aan de orde is voor ons niet de vraag hoe in een wet de aanwijzing van de burgemeester of de commissaris van de Koning geregeld dient te worden: benoemd of gekozen. Aan de orde is de vraag of grondwettelijk een bepaalde opvatting tot in lengte van jaren vastgelegd

Stoffelen

moet worden, of – anders gezegd – in politieke ontwikkeling geblokkeerd moet worden door de meerderheid van dit moment. Aan de orde is voor ons ook de vraag of een eventuele parlementaire meerderheid van dit moment de Grondwet mag gebruiken om parlementaire meerderheden van de toekomst ervan af te houden in de wetgeving vast te leggen wat die meerderheid dan voor juist acht. Dat brengt mij tevens op de voorlopige eindconclusie.

Dit voorstel biedt zoals het thans luidt een enkele verbetering, enkele verslechtingen en enkele onaanvaardbare bepalingen. Wijzigingsvoorstellen zijn ingediend: sommige om de onaanvaardbare bepalingen eruit te halen, andere die het geheel van voorgestelde bepalingen nog slechter maken dan het nu al is. (En dat zegt wat!) De verdere behandeling en vooral het lot van de verschillende wijzigingsvoorstellen zal voor ons beslissend zijn voor de vraag of wij wel of niet onze stem kunnen geven aan dit voorstel.

Onze voorlopige eindconclusie is alerminst instemmend. Verduidelijkt wordt er weinig. De essentiële kenmerken van provincies en gemeenten worden slecht weergegeven en in een aantal bepalingen probeert een krappe meerderheid in deze Kamer hun gelijk van dit moment voor een zeer lange reeks van jaren in de Grondwet vast te leggen.

Dat vinden wij weinig verheffend en zeker niet aanvaardbaar. Ik hoop dat het ons mogelijk wordt gemaakt, toch nog onze stem aan dit voorstel te geven.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Ik neem aan dat u in deze bijdrage namens uw fractie ook argumenten aanvoert met de hoop, anderen te overtuigen van de juistheid van uw inzichten. Stel nu dat dit tot een parlementaire meerderheid zou leiden, dan neem ik aan dat u dat wel zal toejuichen. Uw opvatting over wat een parlementaire meerderheid wel en niet zou kunnen, wel en niet zou mogen – u hebt zelfs het woord 'onaanvaardbaar' gebruikt – vind ik ten opzichte van dit Huis dat de volksvertegenwoordiging is en dat beslissingen pleegt te nemen bij meerderheid van stemmen toch wel bedenkelijk. Ik vind de simpele onderbouwing dat iets voor een aantal jaren in de Grondwet wordt vastgelegd toch geen voldoende argument om deze kwalificaties aan beslissingen van dit

Huis te geven. Als u dit standpunt zou innemen, kunnen wij bij de besluitvorming nog wel even doorgaan!

De heer **Stoffelen** (PvdA): Ik zal nog eens herhalen wat ik nu al tweemaal heb gezegd, voor de derde keer dus...

De **Voorzitter**: Liever niet!

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Zegt u het eens in andere woorden; misschien overtuigt u ons toch!

De heer **Stoffelen** (PvdA): Ik heb bijna niet meer de illusie dat ik de heer Van der Sanden kan overtuigen, omdat hij zeer goed weet waarom het gaat. Een Grondwet mag maatschappelijke en politieke ontwikkelingen niet blokkeren. Dat is de eerste reden om te zeggen dat wat hier gebeurt niet kan. In de tweede plaats weten wij dat het gevaar groot is dat een meerderheid van dit moment meerderheden voor een lange reeks van jaren verhindert om volgens de opvattingen van dat moment hun opvatting in een wet vast te leggen. Dat is, als wij het hebben over een Grondwet, een ernstige zaak. Als ik het nog duidelijker moet zeggen: Het betekent voor mijn fractie dat de totaalafweging zal moeten zijn – minder interessant in deze lezing, maar wel in de volgende – of het geheel van de voorgestelde bepalingen zodanig is dat wij onze stem daaraan kunnen geven. Dat is het punt waar wij het over hebben.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Ik begrijp de heer Stoffelen volkomen. Het enige dat hij doet, is zeggen dat hij vermoedt dat er in de toekomst andere parlementaire meerderheden zullen zijn en dat op dit moment bij de besluitvorming van vandaag de bestaande parlementaire meerderheid rekening zou moeten houden met wat een toekomstige parlementaire meerderheid misschien zou willen. Dat lijkt mij onmogelijk. Wij zijn gekozen met een legitimatie van de kiezers van dit moment en ik kan niet vooruitlopen op een kiezerslegitimatie over 8 jaar die ik nu nog niet ken.

De heer **Stoffelen** (PvdA): U weet zeer goed dat dat wel mogelijk is. Er is namelijk een amendement ingediend om het uit de Grondwet te halen. Het is heel simpel als u dat voorstel aanvaardt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Mag ik de heer Stoffelen vragen...

De **Voorzitter**: Als het maar kort is!

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Natuurlijk! Mijnheer Stoffelen,

u hebt als minderheid in het parlement, als die minderheid groot genoeg is, de mogelijkheid om in tweede lezing de gehele grondwetswijziging tegen te houden. Vindt u dat u van dat recht geen gebruik moet maken, omdat u weet dat de meerderheid van het Nederlandse volk een andere opvatting heeft?

De heer **Stoffelen** (PvdA): U gaat langs de kern van de zaak heen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Neen, dit is de kern!

De heer **Stoffelen** (PvdA): Het gaat erom of een maatschappelijke of politieke ontwikkeling wordt geblokkeerd door nu iets in de Grondwet vast te leggen, wetend, althans vermoedend, dat het zeer wel denkbaar is dat over enkele jaren bij voorbeeld uw opvatting het in dit parlement niet meer haalt.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): U kunt als minderheid toch ook wijzigingen blokkeren? U hebt precies hetzelfde recht in tweede lezing. Dat is wellicht zelfs nog blokkerender dan wij nu in eerste lezing aan het doen zijn.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Het verschil is juist dat ik een blokkade van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen tot het uiterste wil voorkomen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Dat hangt een beetje af van de wijzigingen die voorgesteld worden, ziet u! Sommige wijzigingen zijn heel goed in de ogen van sommigen en andere weer niet. Dat hangt van ieders politieke opvatting af.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Zeker en u weet ontzettend goed dat wij hier bezig zijn met een opvatting die in de Grondwet vastgelegd zal worden en die zeker niet de instemming van de tweederde meerderheid van deze Kamer zal krijgen.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): Neen, maar u weet ook niet of dat de meerderheid van de mensen die u vertegenwoordigt, van het gehele Nederlandse volk heeft. U veronderstelt zelf ook maar dat u precies denkt te weten hoe de maatschappelijke ontwikkeling zal zijn.

De **Voorzitter**: Ik moet u echt verzoeken om niet meer te interrumperen, want anders komen wij vanavond niet met deze eerste ronde klaar en dat zou toch niemand willen. Wij zijn nu bezig met de eerste termijn en bovendien met een grondwetswijziging.

Stoffelen

De heer **Stoffelen** (PvdA): De interruptie van mevrouw Kappeyne zou ergens op slaan als ik zou voorschrijven of zou willen voorschrijven of zelfs maar de gedachte bij mij op zou komen om aan andere meerderheden in dit parlement in de toekomst een bepaalde opvatting voor te schrijven. Dat willen wij zeker niet en als u dat wilt, dan is dat uw zaak. Ik vind het wel buitengewoon verwerpelijk!

□

De heer **Patijn** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik zal spreken over het wetsontwerp met betrekking tot het kiesrecht voor buitenlanders bij gemeenteraadsverkiezingen. Dit wetsontwerp behoort tot de belangrijkste van de serie die wij deze week bespreken. Het gaat om een zeer principiële punt dat grote aandacht trekt.

Met instemming wil ik namens mijn fractie A. M. Donner citeren die in het juristenblad van 8 juni 1976 schreef: 'Wanneer men werkelijk ernst wil maken met de eis van artikel 21, eerste lid, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, volgens welke een ieder het recht heeft deel te nemen aan het bestuur van zijn land, zou het voor de hand liggen bij dat 'land' eerder te denken aan het land waar men leeft en aan welke rechts- en maatschappelijke orde men onderworpen is, dan aan het land van herkomst'.

Wij zijn de laatste tientallen jaren gewend geraakt aan grote aantallen buitenlanders die in ons midden een plaats gevonden hebben. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de buitenlandse werknemers die wij vanwege hun arbeidskracht hier naar toe hebben gehaald, maar ook om Molukkers, die als groep in ons land een eigen plaats innemen. De meeste van die buitenlanders zijn geïntegreerd in de Nederlandse samenleving. Ze werken hier, ze wonen hier, hun kinderen bezoeken Nederlandse scholen of scholen, speciaal voor hen ingericht. Zij recreëren in ons land, ze ontvangen hun salaris in Nederland, betalen hier belasting, sociale premies en wat dies meer zij. Maar bij dat alles hebben zij zeer weinig invloed op de wijze waarop de wetgeving die ook op hen van toepassing is, tot stand komt. Zij hebben vele rechten, dat is waar. Maar het kiesrecht waarvan wij slechts de in de grondwet en kieswet genoemde categorieën uitsluiten, bezitten zij ook niet, ook al voldoen zij aan alle vereisten waaraan Nederlanders voldoen.

De gezamenlijke Nederlandse vakbeweging, FNV en CNV, heeft zich vo-

rige week in brieven tot onze Kamer gericht om ons met klem te verzoeken, het voorliggende wetsontwerp aan te nemen. Ik citeer met instemming uit beide brieven. De FNV schrijft: 'Het niet aanvaarden van het regeringsvoorstel kan er slechts toe leiden, dat dit isolement – daarmee bedoelt de FNV het isolement van de buitenlanders – nog eens de nadruk krijgt.' En verderop staat: 'Het wegnemen van de grondwettelijke belemmering voor het actief en passief kiesrecht is een belangrijke stap op weg naar de gelijkberechtiging van een ieder die zich lid weet van de Nederlandse samenleving, ongeacht zijn nationaliteit.'

Het CNV schrijft:

'Het CNV is van mening dat de gelijkwaardigheid van de burgers ertoe dient te leiden dat ook de gelijkberechtiging gestalte krijgt. In het streven naar emancipatie van hen die nu verstoken zijn van kiesrecht, zal aanpak van dit wetsontwerp een belangrijke stap voorwaarts betekenen.'

Ook de Stichting Nederlands centrum buitenlanders en de Nationale raad voor maatschappelijk welzijn hebben zich in soortgelijke bewoordingen tot de Kamer gericht.

Mijn fractie is het van harte met deze stellingname eens. De buitenlanders zijn hier voor het merendeel op onze uitnodiging naar toe gekomen, om onze economie te helpen versterken door hun arbeidskracht. In zo'n situatie zullen wij hen ook rechten moeten geven die staatsburgers hebben.

De problematiek is niet nieuw. Bij de behandeling van de nota buitenlandse werknemers en bij de behandeling van de nota inzake de problematiek van de Molukse minderheid in Nederland is de vraag van het kiesrecht al uitvoerig aan de orde geweest. Ook bij die gelegenheden is door ons steeds gepleit voor het uitbreiden van het kiesrecht tot degenen die tot nu toe als niet gelijkberechtigtd burger in ons midden vertoeven.

Nu zijn er allerlei bezwaren aan te voeren, zoals 'dat leidt tot partijvorming van buitenlanders' en 'dat leidt tot meerderheden van buitenlanders in raden' en wat dies meer zij. Interessant is in dit verband wat er in Zweden bij de gemeenteraadsverkiezingen van september 1976 is gebeurd.

Ik heb daarover een interessant rapport gelezen van professor Thomas Hammar, waaruit ik de volgende elementen onder de aandacht wil brengen. Men is allereerst uitgegaan van het feit dat buitenlanders drie jaar in Zweden moeten hebben geleefd. Op een bevolking van 8 à 9 miljoen men-

sen kregen er 220.000 stemrecht. In sommige steden was het aandeel van het kiesrecht van buitenlanders 10 tot 12%. Daarbij werd tegemoetgekomen aan het feit, dat het om zo veel verschillende buitenlanders ging, zodat voorlichtingsmateriaal in niet minder dan 15 talen ter beschikking werd gesteld van deze buitenlanders. Ook daarbij kwam ter sprake – en dat is ook even in onze stukken genoemd – de angst voor nieuwe partijen van bijvoorbeeld Marokkanen, Turken of Grieken. Dat is in Zweden gepoogd in 2 van de 277 gemeenten.

In de praktijk is echter gebleken, dat bijna 100% van de uitgebrachte stemmen door buitenlanders op de 5 Zweedse politieke partijen zijn uitgebracht. De meeste van die politieke partijen hadden enkele buitenlanders op hun lijst gezet, waardoor – en daarmee wil ik besluiten wat het Zweedse voorbeeld betreft – duidelijk is dat de ervaring in een land dat daarmee kort geleden geconfronteerd is, wijst op een integratie van het kiesrecht voor buitenlanders in het kiesrecht zoals dat voor Zweden en, naar ik hoop, in de toekomst ook voor Nederlanders geldt. Met andere woorden, dat de angsten die er zijn voor eigen lijsten en eigen partijvorming niet op feiten steunen in een land dat in een grote mate buitenlanders heeft (ongeveer 5% van de bevolking; dat is veel meer dan bij ons) en waar de praktijk van ongeveer 3 jaar geleden wijst in een zeer positieve richting, namelijk de integratie van de buitenlandse kiezers in het politieke bestel van dat land.

Ons wetsvoorstel dat wij hier nu behandelen is van beperkte strekking. Wij doen niet anders dan het wegnemen van de grondwettelijke belemmering voor het verlenen van actief en passief kiesrecht aan buitenlanders hier te lande. De feitelijke toepassing van dat recht is afhankelijk van later in te dienen wetten en een wijziging van het statuut. Wat dit betreft is de Regering nogal passief.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag schrijft de Regering: 'de veronderstelling dat bij aanvaarding van de grondwetswijziging het een morele plicht genoemd zou kunnen worden een wetsontwerp in te dienen dat het actieve en passieve kiesrecht aan buitenlanders verleent, gaat ons, zo algemeen geformuleerd, te ver. Wel doet de grondwetswijziging voor de wetgever de plicht ontstaan te onderzoeken of hij redenen aanwezig acht om tot toepassing van de nieuwe grondwettelijke mogelijkheid over te gaan.'

Patijn

Dit is mij wat mager, om het zachtjes te zeggen. Je kunt toch niet de buitenlanders die hier al jaren lang wonen en werken en die al die tijd verstoken zijn geweest van het kiesrecht gaan blijmaken met een dode mus, door de grondwet te wijzigen en vervolgens het niet als je morele plicht te zien om een wetsontwerp in te dienen dat de grondwetswijziging in een wet vertaalt? Graag zou ik van de Regering de toezegging willen hebben dat zij een wetsontwerp strekkende tot invulling van de grondwetswijziging die wij nu behandelen reeds zal gaan voorbereiden, als de instemming van de Staten-Generaal is verkregen in de eerste lezing. Dat betekent immers, dat een ruime meerderheid – en gehoord de discussie tot nu toe is die meerderheid mijns inziens verzekerd – van de Kamer ervoor is. Wellicht geldt dit ook voor de Eerste Kamer.

Want mocht het zo zijn dat deze ruime meerderheid wordt verkregen en het wetsontwerp de Eerste Kamer is gepasseerd, dan zou de tweede lezing kort na de verkiezingen van uiterlijk 1981 kunnen plaatsvinden en zou een wetsontwerp kort daarop kunnen worden afgehandeld. Dit zou het, als je heel progressief denkt, mogelijk maken dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 het nu vast te leggen grondwettelijke beginsel voor het eerst feitelijk wordt toegepast. Of wij menen dat deze zaak positief benaderd moet worden en dan moeten wij ook bereid zijn zo snel mogelijk tot invoering over te gaan. Of wij menen het niet en dan behoeven wij de Grondwet ook niet te wijzigen. Graag hoort mijn fractie op dit punt een nadere uiteenzetting van de Regering, met name over de termijnen die zij zelf hierbij voor ogen heeft. Ik heb mijn termijnen genoemd.

Omdat mijn fractie zich onomwonden uitsprekt voor het kiesrecht dat hier aan de orde is, zien wij ook niet in hoe er beperkingen zouden kunnen worden gesteld. Naar aanleiding van een vraag van onze kant of niet op lokaal niveau zou kunnen worden beslist over de deelneming van buitenlanders aan de verkiezing voor de gemeenteraad, zijn wij door de beantwoording van de Regering overtuigd dat een regeling van de verkiezingen niet een zaak van de gemeenteraden zelf is doch van de nationale wetgever. De rechtsgelijkheid is hierbij in het geding en wij geloven dan ook dat op een beslissing per gemeente niet zou moeten worden aangedrongen.

Hetzelfde geldt voor de idee gelanceerd door de fractie van het CDA om het kiesrecht te beperken tot onderdanen van EG-lid-staten en de door DS'70 in de verslagen opgeworpen vraag van de wederkerigheid van kiesrecht; met andere woorden dat buitenlanders hier pas kiesrecht kunnen krijgen als Nederlanders dat elders zouden krijgen.

Mijn fractie is van mening dat deze zaken niet met elkaar verward moeten worden. Wij sluiten ons aan bij de mening van de Regering dat voor de toekenning van het kiesrecht niet het land van herkomst het criterium moet zijn, maar de betrokkenheid van de kiesgerechtigde bij de gemeente waar hij of zij woonachtig is. Een onderscheid tussen EG-onderdanen en niet-EG-onderdanen is hier niet van belang. Dat was wel het geval bij het wetsontwerp dat wij vorig jaar september hebben behandeld en dat betrekking had op de rechtstreekse verkiezing voor het Europees Parlement, maar daarbij ging het ook om de verkiezingen voor een orgaan van de Europese Gemeenschap en dan is het onderdaanschap van een lid-staat van die gemeenschap een juist criterium bij de beantwoording van de vraag aan wie wel en wie niet het kiesrecht moet worden verleend. Hier is dat niet het geval. Het gaat om de vraag of iemand betrokken is bij het werk dat een gemeenteraad verricht en dat op zijn levenssituatie of op zijn werksituatie van invloed kan zijn. Dat is voor alle hier wonende buitenlanders het geval, ongeacht hun land van herkomst.

Wat de wederkerigheid betreft, geloven wij dat dat een betrekkelijk makkelijk criterium zou zijn om van dit kiesrecht af te komen. Wij weten immers heel goed dat in een aantal landen van herkomst van hier langdurig woonachtige buitenlanders geen verkiezingen plaatsvinden. Dat mag ons echter niet verhinderen om deze buitenlanders die zich hier gevestigd hebben, het recht deel te nemen aan het politieke leven te onthouden. Eerder kan men spreken van een voorbeeldwerking die voorgaat boven de wederkerigheid, die in het internationaal verkeer zo vaak als enige toetssteen wordt gebruikt.

In dit verband kom ik meteen tot de vraag van welke criteria wij dan wél voor het verlenen van het kiesrecht zouden moeten uitgaan. Ik doe dit met een verwijzing naar het later in te dienen wetsontwerp. Dit is op zichzelf misschien voorbarig, maar wij weten heel goed dat de bespreking hier in de Kamer van invloed zal kunnen zijn op

hetgeen de Regering zal overwegen in dat latere wetsontwerp op te nemen. Er is thans één ding duidelijk uit de stukken.

Een bepaalde verblijfsduur hier te lande zal één van de vereisten moeten zijn. Wij achten dat een redelijk uitgangspunt en wij vinden het niet nodig om daarvoor een minimum aan te geven. Wellicht is het goed dat wij daarover nog eens met de Regering van gedachten wisselen in de commissie tegen de tijd dat de Regering van plan is met een wetsontwerp op dit punt te komen.

Wij hebben in het voorlopig verslag bij wetsontwerp 14 223 de suggestie gedaan deze termijn op ten minste drie jaar te stellen. Dat is bij de verkiezing van de Eerste en Tweede Kamer. Ik zit daaraan niet vast. Het is alleen maar een suggestie van onze kant. Wij wachten ook de memorie van antwoord op dat wetsontwerp van de Regering af. Het is natuurlijk duidelijk dat, als men voor het één een termijn van drie jaar in acht neemt, men voor een ander wetsontwerp niet op een andere termijn kan uitkomen.

Wel is in dit verband interessant dat de Regering een nota van wijzigingen heeft ingediend, waarin aan het wetsontwerp wordt toegevoegd dat de buitenlanders die het kiesrecht voor de gemeenteraad willen verkrijgen ten minste moeten voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn. De Regering zegt daarbij in de nota naar aanleiding van het eindverslag dat dit uitsluitend een redactionele wijziging is. Zij licht dat toe door te zeggen dat in de oorspronkelijke redactie de mogelijkheid open bleef dat, wat het actief en passief kiesrecht betreft de beperkingen die gesteld zijn ten aanzien van Nederlandse ingezetenen niet eveneens zouden gelden voor niet-Nederlandse ingezetenen.

Mijn vraag hierbij is of deze aanvullende bepaling niet overbodig is, omdat de artikelen B1 en B3 van de Kieswet reeds bepalen aan welke vereisten een kiesgerechtigde moet voldoen en wie van de uitoefening van het kiesrecht is uitgesloten. Deze bepalingen zullen na aanpassing ook op de nieuwe grondwettelijke situatie van toepassing zijn. Een toevoeging, zoals zij in de nota van wijziging wordt vermeld, lijkt mij dan ook volstrekt overbodig. Graag krijg ik het oordeel van de Regering over mijn opmerkingen in dit verband.

Er is één ding op het punt van de criteria dat wij in ieder geval afwijzen.

Patijn

Naar ons oordeel mag een onderscheid tussen actief en passief kiesrecht niet worden gemaakt. Het is een nieuwe vorm van discriminatie, te weten dat aan passief kiesrecht van buitenlanders zwaardere eisen dienen te worden gesteld dan aan passief kiesrecht van Nederlanders. De Regering laat op dit punt in de memorie van antwoord enige ruimte.

In het wetsontwerp inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer is het actieve kiesrecht door de Regering geheel aan het passieve kiesrecht gekoppeld. Ook in onze opvatting is dit het geval. Graag krijg ik van de Regering duidelijkheid over de mening dat geen onderscheid moet worden gemaakt.

Wij zien trouwens helemaal niet in, waarop zoiets kan worden gebaseerd. Het wordt toch niet gebaseerd op de eis dat iemand eerst een tentamen in de Nederlandse taal heeft afgelegd om te bezien of hij geschikt kan worden bevonden voor het uitoefenen van het ambt van gemeenteraadslid? Ik neem aan dat zeer veel zittende Nederlandse leden een dergelijk tentamen met enige moeite doorkomen. Ik spreek dan nog niet eens over andere vertegenwoordigende lichamen.

Ik heb al in het begin van mijn betoog gezegd dat wij graag nog eens met de Regering spreken over de nadere vereisten tegen de tijd dat zij aan een wetsontwerp de eerste vorm gaat geven. De minimum-verblijfsduur zien wij op dit moment als het enige nadere vereiste naast de vereisten die ook voor Nederlanders gelden. Ik herhaal dat wij te gelegener tijd hierover graag een gedachtenwisseling met de Regering hebben.

Het laatste punt waarover ik spreek, betreft de verhouding tussen het Statuut en de Grondwet. Hierbij blijken Regering en Raad van State niet op dezelfde lijn te zitten. De Regering houdt vol dat de inwerkingtreding van de grondwetswijziging aanpassing van het Statuut noodzakelijk maakt, te weten artikel 46 ervan. De Raad van State meent dat dit niet nodig is en adviseerde in tegengestelde zin.

Ik acht het niet van groot belang wie gelijk heeft, zolang wij de toezegging van de Regering hebben dat zij het probleem wil oplossen. Is de Regering bereid, op basis van artikel 55 van het Statuut een ontwerp van rijkswet in te dienen ten einde aanpassing van artikel 46 van het Statuut mogelijk te maken? Terwijl ik dit uitspreek, kan de Regering natuurlijk zeggen dat ik haar gelijk geef, omdat ik vraag om een rijks-

wet voor aanpassing. De aanpassing interesseert mij niet, maar als de Regering statutaire bezwaren ziet, is de vraag of zij deze wil wegnemen en of zij een toezegging op dit punt wil doen.

Het heeft geen zin, bij dit ontwerp van wet lang stil te staan bij de verschillen tussen raads-, staten- en kamerverkiezingen, al zijn in de stukkenwisselingen niet alle argumenten voor het onderscheid even overtuigend. Zo is voor mijn fractie, die voor de afschaffing van de Eerste Kamer is, niet in te zien waarom buitenlanders geen kiesrecht bij statenverkiezingen kunnen krijgen. Het amendement van D'66 op dit punt zullen wij dan ook steunen. De indirecte invloed die buitenlanders op deze manier op de samenstelling van de Eerste Kamer kan hebben, is ons te minder een zorg, omdat het getrapte kiesrecht voor een college dat wij willen opheffen, ons toch al een gruwel is.

Ook de stelling van de Regering dat nationale verkiezingen veel meer samenhang vertonen met de nationaliteit dan raadsverkiezingen, is niet zo overtuigend, te meer daar hieraan wordt toegevoegd dat men met name denkt aan kwesties als buitenlandse politiek en defensie. Alsof dit nog puur nationale kwesties zijn, waarover wij achter de Hollandse waterlinie beslissen, met onze troepen in West-Duitsland en straks in Libanon!

Dit wetsontwerp heeft betrekking op één aspect van de grondrechten van iedere burger. Dit is het recht, zijn vertegenwoordigers in democratische organen te kiezen en op deze wijze deel te nemen aan het democratische besluitvormingsproces. Wij aanvaarden dit wetsontwerp, omdat wij deze betrokkenheid zo belangrijk achten dat deze onzes inziens uitstijgt boven het Nederlanderschap. Het is onze keuze geweest, deze buitenlanders hiernaartoe te halen. Dan zullen wij hen ook in volksgemeenschap moeten opnemen. Het kiesrecht is hiervoor wezenlijk.

□

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Ondanks het carnaval in het Zuiden ben ik toch naar hier gekomen, omdat nu eenmaal de verplichtingen van een kamerlid boven carnaval gaan en omdat de zaak waarom het gaat van groot belang mag worden geacht.

Bij een vorige gelegenheid, tijdens de zitting 1976/1977, wees ik erop dat naar het oordeel van de PPR-fractie de Grondwet, voor zoveel zij al nodig wordt geacht, slechts hoofdlijnen

moet vastleggen van de fundamentele democratische staatsstructuur, met inbegrip van de voor de individuele burger wezenlijke waarborg van rechten, zoals de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken eraan toevoegde. De Grondwet moet niet te veel details bevatten, toekomstige ontwikkelingen niet in de weg staan en vooral niet bestaande machtsposities onaantastbaar maken. Ik erken dat wat de één echter wezenlijk vindt, de ander daarom nog niet wezenlijk behoeft te vinden.

De Regering heeft van de zes ontwerpen van wet tot herziening van de Grondwet die betrekking hebben op provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen er vijf meegenomen. Eén ontwerp bleef achter op het slagveld van de schriftelijke voorbereiding, en wel het ontwerp dat de mogelijkheid wilde openen, bij de wet provincies en gemeenten te vervangen door andersoortige bestuurslichamen. Mijn fractie volgt de overweging van de Regering dat de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur beter kan worden afgewacht, om te bezien of aan deze ingrijpende bevoegdheid wel behoefte bestaat. Dat houden wij dus nog tegoed.

Eén grondwettelijke bloem is in de knop gebroken en nog voor de ochtend van haar bloei vergaan en wel de orchidee van de gekozen burgemeester en de gekozen Commissaris van de Koning. De Regering stelde aanvankelijk voor, de Grondwet zo te wijzigen, dat de keuze tussen 'gekozen' of benoemd aan de wetgever zou worden overgelaten. Wij betreuren het dat de meerderheid van deze Kamer het niet heeft aangedurfd, die beslissing in de toekomst over te laten aan de meerderheid van de Kamer.

Het kabinet-Den Uyl, dat de bevordering van een algehele grondwetsherziening als een voornaam onderdeel van zijn program beschouwde, stond achter de staatscommissie-Cals-Donner, die pleitte voor deconstitucionalisering. Mijn vriend Erik Jurgens sprak bij voorkeur van 'ontgrondwettelijking'. Als dat nog een te moeilijk woord is, mijnheer Faber, kunnen wij misschien spreken van een 'niet-langer-in-de-Grondwetopneming'. Helaas: veranderingen gaan zo snel als de langzaamste wil. Ik wil hier duidelijk vastleggen dat dit niet de Regering was. Het ligt niet aan haar maar aan Tilanus c.s., die vonden, dit punt van zodanig belang voor het staatskundig bestel in Nederland te moeten achten dat bepalingen daaromtrent in de Grondwet noodzakelijk zijn.

Waltmans

Ik acht het niet vreemd dat juist de vertegenwoordiger van een partij die al tientallen jaren lang een volstrekte oververtegenwoordiging heeft op het gebied van deze benoemde hoogwaardigheidsbekleders deze motie indient.

Ten aanzien van artikel 3 blijft gehandhaafd, dat alleen de formele wetgever kan besluiten tot opheffing en instelling van provincies en gemeenten, terwijl ook belangrijke grenswijzigingen niet zonder tussenkomst van de Staten-Generaal behoren tot stand te komen. Alleen met het oog op grenswijzigingen van ondergeschikte aard wordt voorgesteld, de mogelijkheid op te nemen dat de wetgever de bevoegdheid tot wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen delegeert.

In de zitting 1975/1976 heb ik in dit Huis gezegd, dat gemeentegrenzen naar de mening van de PPR-fractie een provinciale zaak zouden moeten zijn. De bevoegdheid tot wijziging van gemeentegrenzen zou in handen dienen te komen van de Colleges van gedeputeerde staten en provinciale staten, met andere woorden: vastgesteld bij provinciale verordening. De halfwasoplossing die nu werd gekozen, bevat ons toch niet. Misschien wil de Minister daarom nog eens ingaan op het idee van CDA-zijde, een regeling te treffen voor die kleine grenswijzigingen, conform die welke geldt voor internationale verdragen.

Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie juicht het toe, dat de Grondwet zich niet langer verzet tegen de benoeming van leden van het college van gedeputeerde staten buiten provinciale staten om, omdat daardoor de provinciale besturen iets verder komen op de weg naar provinciale regeringen. Buys bepleitte in 1884 al de vrijheid der staten om ook buiten hun eigen kring gedeputeerden aan te wijzen. De Staatscommissie-Cals-Donner was eenstemmig van oordeel dat in ieder geval de Grondwet aan de wetgever de vrijheid moest laten, desgewenst de mogelijkheid te openen niet-statenleden tot gedeputeerden te benoemen. Uitdrukkelijk werd daarbij echter aangetekend — hetgeen overigens overbodig was — dat de commissie verdeeld was over de vraag, of het laatste ook wenselijk was. Het is goed dat de Regering met dit voorstel is gekomen, niet dat mijn fractie verwacht, dat dit op grote schaal nu ook gaat gebeuren, maar er is zo weinig reden, een dergelijke beperking vast te leggen in de Grondwet.

Over artikel 7.4 hebben wij bij de schriftelijke voorbereiding al uitvoerig van gedachten gewisseld. Ik ben er nog steeds niet van overtuigd, dat in de Grondwet opgenomen moet blijven de bepaling dat de commissaris van de Koning als rijksorgaan kan functioneren. Vroeger hadden we de Commissaris van het Uitvoerend Bewind (1798), de landdrost (1807), de Commissarissen van den Souvereinen Vorst; Willem I dacht zelf aan de benaming 'Stadhouder', nadat wij in de Nederlanden al gouverneurs, intendanten en prefecten hadden gekend. Het werd de commissaris van de Koning, met een onderbreking tijdens de tweede wereldoorlog, toen de commissaris van de provincie werd binnengehaald.

Het is interessant te lezen hoe na de vereniging van de Nederlanden met name de Belgen zich verzetten tegen het voorzitterschap van de staten door de commissaris van de Koning. Zij zagen daarin hun vrees versterkt dat, zoals vroeger, deze instrumenten van de vorst zouden bijdragen tot kneveling van de bevolking en tot overheersing van de volksvertegenwoordiging. Het is, ironisch genoeg, anders gegaan: van schildknaap van de Koning en van rijkspottenkijker ontwikkelde de commissaris zich tot een provinciaal gezagsdrager, die vaak op uitnemende wijze voor de belangen van de provincie wist op te komen. Het waren commissarissen van de Koningin in Limburg die in belangrijke mate bijdroegen tot het rijp maken van de Hollandse regenten voor de universiteit in Limburg.

De Monchy en Günther besteden vele passages aan de commissaris van de Koning (bij voorbeeld blz. 138 en volgende, 2e druk) en stippen aan, dat juist de combinatie van rijksorgaan en voorzitterschap van gedeputeerde en provinciale staten met zich bracht, dat met name na 1848 de commissarissen steeds minder gingen lijken op prefecten die de stem der Regering deden horen: hun ambt dat men in 1848 louter toeziend wilde maken, bleef een besturende functie, echter nu niet meer in centralistische maar in provinciale geest. Het werd een provinciale functie.

De herziene Grondwet van 1848 droeg de regeling van de bevoegdheid van het provinciaal en van het gemeentebestuur aan de wetgever op, die zich van zijn taak kweet door in 1850 de Provinciale Wet en in 1851 de Gemeentewet in het leven te roepen. Ook toen nog werd de commissaris beschouwd als de hoogste vertegenwoordiger van het rijksgezag in de provincie, wiens eerste taak het was de rijksbelangen te behartigen.

Oud oordeelde indertijd al, dat artikel 150 der Grondwet gevoeglijk zou kunnen vervallen. Zo oordeelde de staatscommissie, zo oordeelt de PPR-fractie.

In het voorlopig verslag hebben wij het ten aanzien van wetsontwerp 13991 inzake de mogelijkheid, kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn, betreurd dat de voorgestelde formulering van dit artikel de mogelijkheid van het verlenen van kiesrecht voor provinciale staten, Tweede Kamer en Eerste Kamer voor ingezetenen-niet-Nederlanders bij voorbaat uitsluit. De PPR achtte een verdere ontgrondwettelijking op dit punt nodig. Bij een in omvang en hoedanigheid toenemend internationaal verkeer, is een voortgaande relativering van het nationaliteitsbeginsel zeer waarschijnlijk. Uiteindelijk gaat het toch slechts om het wegnemen van grondwettelijke beletselen: de wet kan het recht toekennen en aan de wetgever komt dan het oordeel toe over de wenselijkheid van het geven van kiesrecht aan buitenlanders. Het heeft niet zo mogen zijn, de Regering was tot niet meer bereid dan het openen van kiesrechtmogelijkheid voor de gemeenteraad.

Door de Minister werd gewezen op het verschil tussen de gemeenteraad en het parlement wat betreft te behandelen onderwerpen: met name genoemd worden Defensie en het buitenlands beleid. Naast deze sterk internationaal getinte onderwerpen staat een grote hoeveelheid voornamelijk nationaal getinte onderwerpen, zoals Justitie, Binnenlandse Zaken, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Onderwijs, Volkshuisvesting, Sociale Zaken, welzijn, etcetera. De zienswijze van de Minister roept dan ook de volgende vragen op:

Is het gemeentelijk beleid op de hierboven opgesomde nationaal gerichte onderwerpen dan niet in belangrijke mate mede afhankelijk van het provinciaal en nationaal beleid?

Zal een ingezetene-niet-Nederlander zich niet op de allereerste plaats richten op deze nationale onderwerpen, omdat hier zijn eerste belangen liggen, die rechtstreeks verband houden met de omstandigheid dat hij in Nederland woont en werkt? Geloof de Minister niet dat een ingezetene-niet-Nederlander het kiesrecht, ook op nationaal niveau zal gebruiken om iets te bewerkstelligen op het gebied van de juist sterk nationaal getinte onderwerpen?

Er zij op gewezen dat de PPR-fractie bij deze gelegenheid niet wil pleiten voor het invoeren van een kiesrecht op

Waltmans

alle niveaus voor ingezetenen-niet-Nederlanders; zij stelt dat een toekomstige ontwikkeling in deze zin volstrekt geen irreëel gegeven is. Over de al dan niet wenselijkheid van deze ontwikkeling dient, naar onze mening, niet gediscussieerd te worden bij gelegenheid van een grondwetsherziening, maar eventueel te zijner tijd bij gelegenheid van een wijziging van de Kieswet.

Nu heb ik op 15 december 1976 een amendement ingediend, waarbij voorgesteld werd aan artikel 1.4 een volzin toe te voegen, luidende: De wet kan deze rechten ook toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn. De bedoeling van dit wijzigingsvoorstel was niet bij voorbaat het kiesrecht uit te sluiten voor ingezetenen die geen Nederlander zijn.

Naar aanleiding daarvan heeft zich een debat ontplooid tussen onder anderen de heren Van der Sanden en De Gaay Fortman jr. De regeringscommissaris prof. Simons en minister De Gaay Fortman hebben daarna aangegeven dat mijn amendement overbodig was en daarnaast een te vergaande strekking had. Aanvaarding van het amendement werd ontraden. De heer De Gaay Fortman jr. die mij verving op dat moment, trok daarop het amendement in, met de bedoeling het bij wetsontwerp nr. 13911 weer te kunnen indienen.

Naar aanleiding daarvan zou ik graag een paar opmerkingen aanhalen uit die discussie.

De heer Simons merkte op: 'Er komt echter nog iets bij, namelijk dat de bepaling van artikel 1.4 weliswaar over het kiesrecht van Nederlanders spreekt, maar dat zij op zich zelf in het geheel niet uitsluit, dat het kiesrecht ook aan niet-Nederlanders wordt toegekend'.

Minister De Gaay Fortman zei: 'Zolang de regeringscommissaris zojuist heeft uiteengezet is daarvoor de toevoeging van de geachte afgevaardigde niet nodig, want artikel 1.4 sluit het toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlanders niet uit.'

En voorts:

'Wanneer de geachte afgevaardigde de heer Waltmans zou menen dat deze mogelijkheid ook bij de verkiezing van provinciale staten en de Tweede Kamer zou moeten bestaan, zou hij artikel 7.7 moeten amenderen en verder bij het kiesrecht voor de Tweede Kamer de opneming van een bepaling als artikel 7.7 moeten voorstellen. Hij zou dan bereiken wat hij nu met zijn amendement op artikel 1.4 beoogt. Andere

direct gekozen vertegenwoordigende lichamen kent de Grondwet niet. Voor niet in de Grondwet genoemde vertegenwoordigende lichamen is de wetgever vrij al dan niet het vereiste van Nederlanderschap te stellen.'

Daarop zei mijn toenmalige fractievoorzitter, de heer De Gaay Fortman jr.:

'Zowel de regeringscommissaris als de Minister – in die volgorde – hebben gesteld dat het niet opnemen van een tekst die de wet de mogelijkheid laat om kiesrecht aan niet-Nederlanders toe te kennen niet betekent dat het daarmee is uitgesloten. Ik neem daarvan nota. Dat maakt het amendement van de heer Waltmans ter zake overbodig. Ik trek het hierbij in.

Het tweede punt is wat in het zevende hoofdstuk moet staan en wat daarvan de betekenis is. Is het noodzakelijk het kiesrecht voor gemeenteraden voor niet-Nederlanders in de Grondwet te regelen, althans de mogelijkheid daartoe? Als dat niet geregeld zou zijn in het zevende hoofdstuk is mijn vraag: is een wetsvoorstel, dat dit beoogt te doen dan te beoordelen als ongrondwettig?'

Die vraag stel ik nu opnieuw, zowel aan de Minister als aan de regeringscommissaris. De stelling van de Minister was namelijk toen dat, nu het daar wel geregeld wordt, het in zoverre limitatief is dat het voor de niet daarin genoemde organen, die wel in de Grondwet worden geregeld, ongrondwettig zou worden.

Dat zou betekenen, als ik het allemaal goed begrijp, dat wat nu in de Grondwet dreigt te komen van veel verdergaande beperking is dan wanneer het er niet in staat. Het is om die reden dat ik een amendement heb ingediend om in dit geval de mogelijkheid tot het openen van kiesrecht, actief en passief, voor niet-Nederlandse ingezetenen voor de verkiezing van de gemeenteraden te schrappen, zulks niet omdat mijn fractie van mening is dat zij dat kiesrecht nooit behoren te krijgen, maar juist omdat wij van mening zijn dat de formele wetgever de vrijheid moet hebben naar mijn goeddunken te zijner tijd te bepalen voor welke verkiezingen men de niet-Nederlandse ingezetenen wil toelaten.

Is de Regering van mening dat een dergelijk amendement 'constructief' past in hun opvatting van de Grondwet?

Ik wil nog iets zeggen over de nationaliteit. Ik heb nog eens nagekeken welke argumenten de heer Van der Sanden gebruikte. Het lange citaat dat de heer Van der Sanden heeft ont-

leend aan Oppenheim is natuurlijk niet relevant, maar dat weet de heer Van der Sanden. Het ging namelijk niet over het kiesrecht voor buitenlanders, en ook niet over het kiesrecht voor Nederlanders. Het ging over de opdeling van gemeenten in kiesdistricten die, in de ogen van Oppenheim, een twijfelachtig nut hadden. Daarbij bevond hij zich in goed gezelschap van Thorbecke die dat in 1851 al volstrekt had afgewezen. Het waren de grieven van Oppenheim tegen de regeling van het kiesrecht van de gemeenteraden in de wet van 1897, waarbij voor alle gemeenten boven 15 000 inwoners kiesdistricten werden ingesteld.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Dat heb ik er toch bij gezegd.

De heer **Waltmans** (PPR): U hebt het er uiteindelijk wel bij gezegd, maar u hebt onze aandacht getrokken met een citaat waarvan u niet voldoende duidelijk hebt gemaakt dat het eigenlijk alleen een mooie bloem was, die verder niets te maken had met de rest van het boekje.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Ik heb u te lang in spanning gehouden?

De heer **Waltmans** (PPR): Ik heb er bezwaar tegen als citaten worden gebruikt die geen relatie hebben tot het betoog dat daarop volgt – dat moet de heer Van der Sanden toch ook kunnen begrijpen – tenzij het als een boutade bedoeld is. Ik heb het ook wel vaak dat ik, als ik iets lees, denk: dat zou een leuk citaat zijn, alleen past het niet in mijn betoog. Dan laat ik het maar weg.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Dat is verstandig.

De heer **Waltmans** (PPR): Ik ben blij dat de heer Van der Sanden dat van mij verstandig vindt, maar het zou zeker zo goed zijn als hij dit ook op zichzelf zou toepassen.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Ik denk dat u niet goed geluisterd hebt.

De heer **Waltmans** (PPR): Ik heb heel goed geluisterd. Ik heb precies nagelezen wat de heer Van der Sanden gezegd heeft.

Welke zijn nu de argumenten van de heer Van der Sanden? Ten eerste: Nederlanders hebben een lange en moeizame weg moeten volgen bij het verkrijgen van het algemeen kiesrecht. Je zou zeggen: dan kun je anderen die lange en moeizame weg besparen.

Ten tweede: het beginsel dat staat en nationaliteit behoren samen te vallen is niet in discussie geweest. Ik geef de heer Van der Sanden graag toe dat ik niet op de hoogte ben van een dis-

Waltmans

cussie met betrekking tot het verlenen van kiesrecht, maar dat staat en nationaliteit en het samenvallen daarvan niet in discussie is geweest, is strijdig met de hele bibliotheek vol over de begrippen staat, nationaliteit, nationaliteit en staat, natie en nationalisme.

Ten derde: het leeft niet in brede kring van het Nederlandse volk. Nu vind ik dat 'Volksempfinden' altijd wat moeilijk in een parlementair gestructureerde staat, omdat wij nu eenmaal leven van de fictie dat het vertegenwoordigende orgaan het volk vertegenwoordigt. De meerderheid van het vertegenwoordigende orgaan wordt dus geacht de meerderheid van de volkswil uit te drukken. Dat wil zeggen dat wanneer een meerderheid hier in de Kamer iets vindt, je er, volgens ons staatsbestel, van moet uitgaan dat het ook in brede kring van het Nederlandse volk leeft, anders zou het hier immers niet aan de orde komen.

Ten vierde: de voorrang voor ingezetenen van landen van de Europese Gemeenschap op basis van wederkerigheid. Ik merk op dat dit vierde beginsel strijdig is met het tweede dat staat en nationaliteit behoren samen te vallen, tenzij de heer Van der Sanden een voorschot neemt op de toekomstige Europese staat – de Westeuropese staat die gaat ontstaan – en in verband daarmee al een aantal regelingen wil treffen.

Ten vijfde: de onzekerheid over de omvang. Ik neem aan dat hij daarmee niet alleen de omvang van het aantal buitenlanders bedoelt, maar ook de omvang van de politieke invloed die zij kunnen uitoefenen. In de discussie heeft hij gezegd: één buitenlander kan de doorslag geven. Als ik het wat baderend mag zeggen: dat is hier ook zo, één gek kan de doorslag geven, zo is het nu eenmaal in een vertegenwoordigend lichaam. Men begrijpt dat dit als boutade is bedoeld. Elk individueel lid van een vertegenwoordigend lichaam kan de doorslag geven. Dat kan hij echter alleen in samenhang met al die anderen. Hij kan het nooit op zijn eentje. Dit betekent dat dit argument niet valabel is.

Ten zesde heb ik niet goed begrepen waarom er nu zo nadrukkelijk een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen toekenning van het passief en het actief kiesrecht. Ik heb toch altijd begrepen dat sinds wij het algemeen kiesrecht hebben ingevoerd wij er van uitgaan, dat actief en passief kiesrecht globaal gesproken samenvallen. Zelfs wat de leeftijdsgrenzen betreft gaat het langzamerhand die richting op.

Ten zevende vind ik de voorkeur voor naturalisatie een oneigenlijk element. Ik erken graag dat het uit allerlei oogpunten voor buitenlanders aanbevelenswaardig is, als zij erop rekenen dat zijzelf, hun kinderen en kleinkinderen in Nederland zullen blijven, de Nederlandse nationaliteit aan te vragen. Wij hebben het hier echter juist niet over de groepen die de Nederlandse nationaliteit hebben, maar over de groepen die de Nederlandse nationaliteit niet hebben. Het aansturen op naturalisaties is een oneigenlijke weg.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! U hebt ons verzocht niet te interrumperen en daarom heb ik het tot nu toe ook niet gedaan. De eerste vier punten van de heer Waltmans kan ik volstrekt met hem meevoelen. Dat is een zindelijke discussie. De punten 5, 6 en 7 die hij mij in de mond legt heb ik niet uitgesproken. Ik wil dat even vaststellen.

De heer **Waltmans** (PPR): Dan wil ik met nadruk zeggen, dat ik die punten heb ontleend aan het stenogram van het betoog van de heer Van der Sanden in eerste termijn.

De heer **Van der Sanden** (CDA): Het spijt mij erg, maar ik heb bij voorbeeld het begrip 'omvang' alleen gehanteerd toen ik de Regering verweet, dat zij de betekenis qua principiële betekenis en qua omvang van het aantal ingezetenen uit de EEG-landen, nu negen en straks twaalf, afkomstig, onderschat vergeleken met het totaal aantal buitenlanders in Nederland aanwezig. Dit ene punt haal ik er maar even uit. Het heeft niets te maken met de omvang van het aantal mensen dat hier woont.

Wat de naturalisaties betreft, heb ik gevraagd of de Regering wil beantwoorden of de adat in de Arabische wereld het aanvragen van een naturalisatie hier verhindert. Ik heb daar geen criterium van gemaakt.

De heer **Waltmans** (PPR): Twee van de zeven dan!

De heer **Van der Sanden** (CDA): Die ik slechts noem, om wille van de tijd.

De heer **Waltmans** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! Het Europees Parlement heeft in een resolutie de Commissie gevraagd, ervoor te zorgen dat het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden wordt toegekend aan alle burgers der Gemeenschap. Ik meen dat het in 1977 was, maar ik herinner mij niet precies of het Europees Parlement, zoals de heer Van der Sanden stelt, heeft gevraagd om het bij uitsluiting toe te kennen.

De Kiesraad was het in ieder geval eens met het advies van de meerderheid van de Staatscommissie om het grondwettelijk mogelijk te maken, niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen. Daar zou nog heel veel over te zeggen zijn, maar dat doe ik nu maar niet.

Op zich begrijpt elkeen dat het voorstel tot het wegnemen van grondwettelijke belemmeringen voor het verlenen van actief en passief kiesrecht op gemeentelijk niveau voor ingezetenen-niet-Nederlanders niettemin onze hartelijke instemming heeft.

Het geeft hun gelegenheid beter en op een verantwoorde plaats deel te hebben aan de Nederlandse samenleving en betrokken te worden bij de besluitvorming in hun eigen woonplaats.

Het is een verdere stap op weg naar volledige gelijkberechtiging.

Het goede voorbeeld van Zweden wordt gevolgd en er wordt een goed voorbeeld gegeven aan de andere lidstaten der Europese Gemeenschap en van de Raad van Europa.

Bijzondere commissies ex artikel 61 en 62 van de Gemeentewet vormen geen alternatief hiervoor.

Welke uitwerking gegeven moet worden, is van later datum, hoezeer ik mij ook kan vinden in het betoog van de heer Patijn. Dan zullen een aantal problemen moeten worden opgelost. Ik denk aan de hoge percentages buitenlanders in grensstreken, in Vaals bij voorbeeld dat als forensenstadje van Aken fungeert of aan de 27 procent niet-Nederlanders in het Oude Westen in Rotterdam of aan andere stadswijken als het Nieuwe werk, Feijenoord-Noordereiland en Oud-Crooswijk. Het Vrije Volk van 27 januari 1979 maakte er melding van, dat eind vorig jaar in Rotterdam ruim 37.000 buitenlanders officieel geregistreerd stonden, waarvan 25.000 kiesgerechtigd zouden zijn, goed voor zo'n 4 tot 5 raadszetels. Ik denk echter niet dat dat zo zal gaan. Voor mijn partij sprekend kan ik me niet anders voorstellen, dan dat wij op de kandidatenlijsten voor de raden ook geschikte buitenlanders willen plaatsen en dat geldt zeker voor een aantal, zo niet alle andere partijen. De buitenlanders stemmen ook niet alleen op buitenlanders en de kans is groot dat Nederlanders op buitenlanders zullen stemmen. In elk geval lijkt mij dat een aantrekkelijk vooruitzicht; enkele maanden voor de Europese verkiezingen.

En ik kan me eigenlijk niet voorstellen dat het CDA wel voor echte Europese verkiezingen is als het erom gaat

Waltmans

leden van het Europees Parlement te kiezen, maar de solidariteit in eigen woonhuis verontachtzaamt. De kloof tussen theorie en praktijk wordt dan wel erg groot en het CDA is op dit punt ongeloofwaardig. Rotterdam kwam in mei 1978 met een nota, waarin de gedachte werd geopperd buitenlanders kiesrecht te geven voor de wijk- en deelgemeenteraadsverkiezingen. Komende maand mei zou de Rotterdamse raad de formele toekenning van het kiesrecht geregeld kunnen hebben zodat in 1980 de buitenlanders naar de stembus kunnen gaan.

Mijn vraag is of dit met de voorgestelde grondwetswijziging onmogelijk wordt gemaakt. Ik wil hier graag een nadrukkelijk antwoord op hebben omdat het hele vraag-en-antwoord-spel te zijner tijd weer een rol gaat spelen.

Vervolgens wil ik een vraag stellen aan de heren Stoffelen en Brinkhorst. Moet ik hun amendement, ertoe strekkende dat artikel 7.2.1 zal luiden 'aan provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur met betrekking tot haar gebied overgelaten' zo verstaan, dat ik daartoe ook mag rekenen de buitenlandse contacten, die gemeenten – gelukkig – overvloedig onderhouden? Ik denk hierbij ook aan bepaalde vormen van ontwikkelings samenwerking waartoe gemeenten willen komen. In het voorlopig verslag heb ik hierover al een opmerking gemaakt.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans tot de andere ontwerpen van wet. Na de uitvoerige schriftelijke voorbereiding rest onzerzijds de opmerking dat nu de Regering thans geen voortgang wenst te geven aan behandeling van 13 992 er weinig argumenten zijn om hangende de discussies over de reorganisatie binnenlands bestuur wel voortgang te geven aan bepalingen inzake de waterstaat. De toekomstige positie van het waterschap hangt wezenlijk samen met de bestuurlijke reorganisatie op provinciaal en regionaal niveau, zoals de Regering bij vele gelegenheden, ook tijdens de schriftelijke voorbereiding, heeft erkend.

Wij zien dan ook de voorgestelde wijziging als een vorm van centralisme als gezegd wordt: 'Onzes inziens behoort de Grondwet geen belemmering op te werpen tegen voorzieningen, welke de wetgever op dit terrein op grond van het vorenstaande nodig zal kunnen oordelen'.

Daar treedt namelijk de formele wetgever in de plaats van de provinciale staten hetgeen in een tijd, die roept om decentralisatie, een stap terug is.

Bovendien kan, afhankelijk van de komende reorganisatie, de positie van de waterschappen best opnieuw worden bezien. Er zijn geleerdere mensen in Nederland die rondlopen met de gedachte aan landsdelen. In die gedachtegang vervalt de argumentatie van de Regering waarom de positie van de waterschappen aldus geregeld moet worden.

Over de openbaarheid hebben wij schriftelijk uitvoerig met de Regering van gedachten gewisseld. Met erkenning stel ik vast, dat de Regering het weliswaar niet wenselijk vindt de openbaarheid van vergadering voor te schrijven omdat, gezien de onzekere situatie, de bestuursorganen van het waterschap niet afzonderlijk werden vastgelegd, maar dat zij wel met de optimistische noot sluit: 'We gaan er echter van uit dat de wetgever dat tot zijn taak zal rekenen'. Zo staat het op blz. 4 van de nota naar aanleiding van het eindverslag.

De **Voorzitter**: Dan is nu het woord aan de geachte afgevaardigde mevrouw Kappeyne van de Coppello.

□

Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD): Geachte heer Voorzitter! De hergroepering en opschoning van de bestaande grondwettelijke regels betreffende de lagere – of zo men wil: gedecentraliseerde – overheden heeft geleid tot een nieuw hoofdstuk 7, dat ons grotendeels in het nu aan de orde zijnde pakket grondwetswijzigingsvoorstellen wordt aangeboden. Er worden allerlei ongerechtvaardigde verschillen gelijk getrokken, met name tussen provincie en gemeente. Er wor-

den allerlei bepalingen uit de Grondwet verwijderd en de betreffende materie wordt verder aan de wetgever overgelaten.

Die laatste benadering noemt de Regering deconstitucionalisering. Zoals al eerder is opgemerkt, sprak de heer Jurgens indertijd van ontgrondwettelijking, een juistere uitdrukking, omdat de constitutie ruimer is dan de Grondwet, waar zij ongeschreven rechtsnormen bevat, terwijl in feite slechts wordt beoogd, bepalingen uit de Grondwet te verwijderen.

Als men in ons perfectionistische land zich zet aan de herschrijving van de Grondwet, wil men dat uiteraard zo goed mogelijk doen. Het is volstrekt begrijpelijk dat de staatsrechtdeskundigen op het departement trachten datgene weg te snoeien wat zij uit een oogpunt van grondwetgevingssystematiek kunnen missen. Ik pleit er echter voor dat de Regering er van haar kant begrip voor opbrengt als kamerleden in hun politieke waardering sommige grondwettelijke bepalingen als waarborgen nog niet willen missen.

Is men het in de Kamer over de materie die ongrondwettelijk gaat worden inhoudelijk wel in grote lijnen eens, dan staat weinig aan die ontgrondwettelijking in de weg. Maar bestaat er verschil van mening hoe iets geregeld moet zijn, dan ligt het voor de hand dat degenen die de nu in de Grondwet vastgelegde principes gehandhaafd willen zien er ook niet veel voor voelen dat deze principes uit de Grondwet verdwijnen. Het is nu eenmaal zo – wij hebben hierover al eerder gesproken – dat veranderingen in de Grondwet moeilijker tot stand komen dan wets-



Mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD)

Kappeyne van de Coppello

wijzigingen. Met het ontgrondwettelijk geeft men de noodzaak van een gekwalificeerde meerderheid weg. Mijn korte ervaring in de Kamer is dat politieke argumenten het vaak winnen van staatsrechtelijke argumenten. Ik neem aan dat de Regering ook met dat verschijnsel bekend is. In één opzicht heeft de Regering – met name het vorige kabinet – zich zelf door politieke argumentatie laten leiden, namelijk toen zij de motie-Tilanus uitvoerde door van de ontgrondwettelijke wijziging van de benoeming door de Kroon van commissarissen van de Koning en van de burgemeesters af te zien.

De PvdA en D'66 trachten dat weer terug te draaien door amendementen. De VVD zal zich aan haar eerder ingenomen standpunt ter zake houden en tegen die amendementen stemmen. Ook andere bezwaren zijn tegen ontgrondwettelijke wijziging geopperd. Het CDA acht het onjuist dat de vervulling van het voorzitterschap van provinciale staten door de commissaris van de Koning uit de Grondwet verdwijnt en het wil tevens op analoge wijze het burgemeesterschap en het voorzitterschap van de gemeenteraad aan elkaar verbinden.

Gelet op de omstandigheid dat tussen de politieke partijen diepgaande verschillen in opvatting bestaan over de functie en de aanwijzing van de commissaris van de Koning en de burgemeester vind ik het heel begrijpelijk dat het CDA het voorzitterschap van provinciale staten niet wil ontgrondwettelijk maken. Ook de VVD ziet geen aanleiding om de positie van commissaris en burgemeester te wijzigen of grondwettelijk de mogelijkheid daartoe te verruimen. Zij ziet dus wel iets in de desbetreffende amendementen van de heer Faber.

De VVD heeft bij de schriftelijke behandeling te kennen gegeven, moeite te hebben met de ontgrondwettelijke wijziging van de bepaling dat gedeputeerden door provinciale staten uit hun midden worden benoemd. De Regering vindt dat niet zo'n belangrijk punt. Zij wijst erop dat een dergelijke bepaling voor de wethouders ontbreekt en wil het op een pragmatische wijze mogelijk maken dat mettertijd wel gedeputeerden en wethouders buiten de kring van staten en raden worden gevonden. De VVD kan deze visie niet delen. Zij acht het kiezen van gedeputeerden en wethouders door en uit de provinciale staten en de gemeenteraden een wezenlijk onderdeel van de monistische verhouding tussen volksverte-

genwoordiging en bestuur en wenst dat ook in de Grondwet bekrachtigd te zien.

Het mogelijk maken bestuurders buiten de kring der volksvertegenwoordiging te kiezen geeft voet aan het streven van degenen die de provincie en gemeente bestuurd wensen te zien door colleges die elkaar kunnen afwisselen naar de samenstelling van meerderheden in de volksvertegenwoordiging. Dat gaat aardig in de richting van kabinetsformaties, zoals die in de geheel andere dualistische verhouding tussen parlement en regering tot stand komen.

De VVD-fractie waardeert dit element van monisme kennelijk politiek anders dan de Regering en ik zal ter zake een amendement indienen.

De behandeling van dit voorstel tot grondwetswijziging is, mede door toekomsten denken van het vorige kabinet in de memorie van toelichting, gecompliceerd door twee andere ontwikkelingen, een poging tot reorganisatie van het binnenlands bestuur en het verbaal beleden streven naar decentralisatie. Het lijkt mij onontkoombaar dat de verschillende draden weer ontward worden. Zij hoeven elkaar niet te raken en doen dat ook niet in elk opzicht.

Bij de aanvankelijke voorstellen tot bestuurlijke reorganisatie werden wel bevoegdheden naar boven opgeschoven, met dien verstande dat gemeenten bevoegdheden zouden verliezen aan provincies. Op dit moment is niet duidelijk hoe de bestuurlijke reorganisatie zich zal voltrekken, noch in territoriaal opzicht, noch wat de functionele verdeling van de bevoegdheden betreft. Zou er wel een nauw inhoudelijk verband zijn tussen de grondwetswijziging en de wettelijke bestuurlijke reorganisatie dan zouden zij niet gescheiden kunnen worden behandeld.

Nu is de laatste tijd door vrijwel alle partijen de algemene wens naar voren gebracht, zowel in regelgeving als bestuur, zoveel mogelijk te decentraliseren. Decentralisatie is kennelijk in. Echter het uitspreken van een algemeen streven, betekent nog niet dat het in praktijk wordt gebracht. In tal van wetten, algemene maatregelen van bestuur, rijksbijdrageregelingen, circulaire vol rijksgoedkeuringsbeleid komt men zogeheten onmisbare centrale bestuurs-elementen tegen. Het rijksbloed kruipt nog steeds waar het niet meer gaan mag; de praktijk blijkt sterker dan de leer. Toch geeft de wetgeving het aangrijpingspunt om de decentralisatie te bewerkstelligen en te garanderen.

Aan het streven tot decentralisatie behoren in de toekomst getoetst te worden de wetsontwerpen inzake de bestuurlijke reorganisatie, de kaderwet specifiek welzijn en andere wetten waarin bevoegdheden van de lagere overheden worden omschreven. De Grondwet vervult een andere rol; zij geeft heel globaal de structuur en de omtrekken van ons bestuursstelsel aan, zij omschrijft niet exact – en kan dat ook niet – de onderlinge verhouding in het functioneren tussen de verschillende overheden. Er blijft een zekere ruimte over om te schuiven met bevoegdheden.

In het verleden is dat ook intensief gebeurd. Eerst hebben provincies en gemeenten zich vanuit hun autonomie ruim ontplooid, vervolgens is het Rijk zich via wetgeving met een aantal taken van provincie en gemeenten gaan bemoeien en heeft die taken hetzij direct overgenomen, hetzij omgevormd tot medebewind, waarbij de lagere overheden tot medewerking werden verplicht. Nu lijkt er een ommekeer in de centralisatie te komen en wordt overwogen, bevoegdheden aan provincies en gemeenten terug te geven. Gezien het verleden lijkt het mij onverstandig om aan te nemen dat de decentralisatiegolf indien die werkelijkheid wordt, tot een onveranderbare toestand zal verstarren. Bovendien is niet alles decentraliseerbaar.

Welke bevoegdheden gedecentraliseerd zullen worden, hangt af van allerlei verschillende factoren. In dat licht lijkt mij een bepaling als de heer Brinkhorst voorstaat in zijn amendement op stuk nr. 24, betreffende artikel 7.0 – numerus est omen – te absoluut en niet tot in oneindigheid uitvoerbaar. Wel is het nodig dat de Grondwet een ontwikkeling naar grotere decentralisatie niet belemmert en aanvaarding van dat principe doet mij voorlopig positief staan ten opzichte van een aantal amendementen van de heer Faber.

Het opleggen van binnen provinciale of binnen gemeentelijke decentralisatie in de autonome sfeer tegen de wil van de betrokken provincies of gemeenten in, lijkt mij strijdig met het beginsel van decentralisatie. Decentralisatie betekent dat men bevoegdheid overdraagt, ook de bevoegdheid om iets niet te doen. Binnengemeentelijke decentralisatie kan objectief nodig geacht worden voor zeer grote gemeenten. Het komt mij wat overdreven voor, een grondwetswijziging te enten op enkele gemeenten, ook al zijn deze groot. Bij het hergroeperen van nieu-

Kappeyne van de Coppello

we grote gemeenten heeft de wetgever het zelf in de hand hoe omvangrijk de nieuwe gemeente zal zijn.

Ik zou het een zotte gang van zaken vinden als de wetgever eerst mammoetgemeenten vormde om ze vervolgens binnengemeentelijke decentralisatie op te leggen, bijvoorbeeld omdat de afstand tussen burger en overheid te groot is geworden. Dan had men die nieuwe gemeenten niet zo groot moeten opzetten. Dwingend op te leggen decentralisatie binnen provincie of gemeente is een op centralistische leest geschoeide gedachte.

Wat de grenzen van de autonome bevoegdheden zijn, kan de Grondwet niet aangeven. Die begrenzing is vloevend en aan verandering onderhevig, zo merkte ik eerder op. Toch is het niet zonder belang, een evenwichtige formulering te vinden die het principe van de eigen bevoegdheid aanduidt. Ik volg de discussie daarover met levendige belangstelling en ik ben geneigd, aan het door wetgevingshistorie en jurisprudentie geladen begrip 'huishouding', al lijkt het op het eerste gezicht een wat te knus woord, de voorkeur te geven boven de gelanceerde nieuwe begrippen. De territoriale begrenzing lijkt mij tot nog toe een vanzelfsprekendheid, waarop overigens uitzonderingen mogelijk zijn. De 'openbare belangen' vind ik een volstrekt ongrijpbaar begrip.

Een andere insnijding in de eigen bevoegdheden is het rijktoezicht op de besluiten van de lagere overheden. Het CDA heeft de aandacht erop gevestigd dat de formulering van het preventieve toezicht nogal ruim is. De nadere begrenzing die de heer Faber in het amendement op stuk nr. 23 aanbrengt, te weten een limitatieve opsomming bij of krachtens de wet, lijkt mij een bekrachtiging van de tendens die al geruime tijd bespeurbaar is. Het preventieve toezicht is sterk in omvang afgenomen, het amendement-Faber geeft vorm aan deze ontwikkeling en het komt mijn fractie heel sympathiek voor.

De voortzetting van de gedachtenwisseling over wat onder delegatie verstaan mag worden en wat voor delegatie vatbaar is, is ook bij dit hoofdstuk van de Grondwet erg leerzaam en boeiend. Zelf was ik geneigd, bij het woord delegatie uitsluitend aan regelgeving te denken, als letterlijke vertaling van het woord, intussen zijn de materiële grenzen tussen algemene regelgeving en concrete beleidsbeslissingen ook al weer bezig te vervagen.

Niet bij voorbaat is voorspelbaar, welke materie zich uitsluitend leent voor regelgeving en welke voor incidentele beschikkingen. Met die praktijk moet rekening worden gehouden en daarom kan ik aanvaarden, dat in de Grondwet een ruimer delegatiebegrip wordt gehanteerd, overigens gekoppeld aan een duidelijk signaal in de woordkeuze, wanneer wel gedelegeerd mag worden en wanneer niet.

Thans wil ik nog enkele opmerkingen maken aan de hand van sommige artikelen. Artikel 7.1: Hoe levendig grenswijzigingen soms ook in de Kamer worden behandeld, toch beкроop mij meer dan eens een gevoel van twijfel, of de wetgever de juiste figuur was om daarin oplossingen te brengen. Op zichzelf kan ik dus de mogelijkheid tot delegatie die nu in het tweede lid wordt gegeven, wel billijken. Ik maak er wel drie kanttekeningen bij.

Ten eerste: zeer bescheiden grenswijzigingen worden in de Kamer meestal als hamerstuk afgedaan, zodat daarvoor niet speciaal een noodzaak tot delegatie bestaat. Ten tweede: grenswijziging door de Kroon met een facultatief controledébat in de Kamer levert niet veel tijdswinst op, wel het vervallen van de mogelijkheid tot amendement. Ten derde: mochten iets meer inhoudelijke grenswijzigingen bijvoorbeeld worden gedelegeerd aan provinciale staten, dan zou een incompatibiliteitsregeling tussen provinciale staten en gemeentelijke functionarissen en vertegenwoordigers noodzakelijk worden.

Artikel 7.4: De Commissaris des Konings begon zijn grondwettelijke loopbaan als rijksorgaan. Werd allengs omgevormd tot provinciaal orgaan, maar heeft toch nog een zekere rijksfunctie behouden. Dat blijft toch een opmerkelijk verschijnsel in hoofdstuk 7. Ik heb voorlopig nog geen argumentatie gehoord die mij ervan heeft overtuigd, dat artikel 7.4 volstrekt overbodig is.

Artikel 7.6: met betrekking tot de algemene kiesrechtbepalingen die zowel voor Tweede Kamer als voor provinciale staten en gemeenteraden gelden, geef ik er de voorkeur aan, een beschouwing te houden als hoofdstuk 3 aan de orde komt. Niettemin voel ik mij verplicht, over het principe van het enkelvoudig stemrecht enkele opmerkingen te maken en tevens een amendement in te dienen als vervolg op de discussie die over artikel 1.4 is gevoerd.

Ik heb toen betoogd, dat aan de bepaling die bij het amendement-Troelstra in de Grondwet werd opgenomen, diende te worden vastgehouden, omdat meervoudig kiesrecht, dat aan de kiezers een ongelijk aantal stemmen gaf, in strijd was met ons kiesstelsel. De Regering achtte dat gelijkheidsprincipe voldoende gewaarborgd in de tekst van artikel 1.4.

Daarnaast miste ik een argumentatie ten aanzien van de vraag, waarom de mogelijkheid tot een meervoudig stemrecht, waarbij iedere kiezer een gelijk aantal stemmen mag uitbrengen, indirect via de Grondwet moest worden opgesteld. Ik heb die argumentatie nimmer ontvangen. Aangezien ik verwezen werd naar de meer concrete bepalingen, het kiesrecht betreffende, zie ik mij genoopt nu nog eens daarnaar te vragen en tevens een amendement in te dienen, hetgeen overigens systematisch eerder in hoofdstuk drie thuishoort. Daarbij zal ik het echter ook nog eens indienen.

Is het weglaten van het enkelvoudig stemmen op dit moment ook niet in strijd met het statuut? Met de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd en de afwijzing van het forenzenkiesrecht kan de VVD zich verenigen.

Tot slot wil ik over dit wetsontwerp nog één vraag stellen: zijn de beletselen voor het lidmaatschap in artikel 7.6.5 gegrond op de oude historische argwaan jegens het regentendom van de zeventiende en achttiende eeuw of zijn er modernere argumenten voor aan te voeren?

Ik kom nu te spreken over het wetsontwerp betreffende de opheffing grondwettelijke belemmeringen voor actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden aan buitenlandse ingezetenen. Een grote reis, een gewaagde onderneming en een belangrijke wending beginnen alle met een gebaar, dat op zichzelf onbeduidend en weinig spectaculair kan lijken: de eerste stap of het eerste stapje.

Men kan zo'n daad als een weinig belangrijke gebeurtenis zien. Dat deed de Regering tijdens twee opeenvolgende kabinetten met het voorliggende voorstel tot grondwetswijziging. Zij zei: dit voorstel heft alleen belemmeringen in de Grondwet op om het met-tertijd mogelijk te maken dat niet-Nederlandse ingezetenen meedoen aan de gemeenteraadsverkiezingen en zelf tot gemeenteraadslid kunnen worden gekozen. Dat is slechts het begin van een wet en wij weten nu nog niet hoe die weg precies zal lopen; wij zetten slechts de hefboom open en het licht op groen.

Kappeyne van de Coppello

De VVD-fractie stelde zich op een ander standpunt: Zij achtte het opheffen van de grondwettelijke belemmeringen van principiële betekenis en dat was ook de reden waarom zij aanvankelijk van grote aarzeling jegens het grondwetswijzigingsvoorstel vervuld was. In het algemeen hecht de VVD sterk aan het nationaliteitsbeginsel voor de toekenning van kiesrecht met betrekking tot vertegenwoordigende lichamen in Nederland of waarin Nederland via directe verkiezing vertegenwoordigd kan worden. Zo pleiten wij al jaren voor toekenning van het actieve kiesrecht voor de Tweede Kamer aan alle Nederlanders die in het buitenland wonen. Bij de regeling van het kiesrecht voor het Europese Parlement hebben wij de gedachte geopperd om ook aan Nederlanders in het buitenland, zelfs buiten de Europese Gemeenschap, het kiesrecht voor het Europese Parlement toe te kennen.

De Regering heeft in de schriftelijke gedachtewisseling te kennen gegeven dat het nationaliteitsbeginsel gehandhaafd wordt gezien de tekst van artikel 7.6. Dat moge zo zijn, feitelijk is het zo dat het ingezetenschap, ongeacht de nationaliteit, de overhand gaat krijgen als dit grondwetswijzigingsvoorstel door een organieke wet wordt gevolgd.

De reden waarom de VVD bezig is haar grote aarzelingen jegens toekennen van kiesrecht aan buitenlanders te overwinnen, is gelegen in de situatie waarin vele buitenlanders in Nederland verkeren en de problematiek die daarmee samenhangt. Het gaat namelijk niet om enkele individuen; het gaat om grote groepen. Bovendien mag worden aangenomen dat zij lange tijd in Nederland zullen blijven. Deze groepen geraken in een toenemend isolement, hangend tussen twee culturen. Als zij in Nederland zijn, verlangen zij terug naar hun vaderland; als zij in hun vaderland zijn, bij voorbeeld met vakantie, beseffen zij dat zij daar niet meer kunnen leven. Deze tweespalt is de belemmering om tot Nederlander te naturaliseren. Toch wonen en werken zij in Nederland en geven het beste deel van hun leven aan de Nederlandse gemeenschap. De Nederlanders maken daarvan gebruik, maar tonen zich overigens in het algemeen onverschillig of zelfs vijandig tegenover de buitenlandse werknemers. Dat kan tot spanning en onrust leiden. Al deze wrijvingen zullen hun oplossing vinden in een feitelijke integratie. Het geven van kiesrecht aan buitenlanders voor de gemeenteraden is een van de

instrumenten tot integratie. Enkelen in mijn fractie hebben hun aarzeling voorsloeg niet overwonnen. Zij stellen het nationaliteitsbeginsel hoger.

De VVD deelt het inzicht van de Regering dat politiek op gemeentelijk niveau het beste aangrijpingspunt vormt voor politieke en maatschappelijke integratie. Daar komen huisvesting, veiligheid, recreatie, sociaal-culturele activiteiten aan de orde. Naarmate bestuurlijke decentralisatie wordt verwezenlijkt, zal er over meer zaken door de gemeenteraad beslist worden. Voor buitenlanders kan het van groot belang zijn te zamen met Nederlanders op dat bestuursniveau mee te spreken en mee te beslissen. Natuurlijk hebben gemeentelijke commissies ex. artikel 61 van de Gemeetewet hun nut, als zij zich speciaal bezighouden met de problematiek van buitenlanders en ook buitenlanders onder hun leden tellen, maar zo'n commissie leidt eerder tot verbijzondering, apartstelling dan tot integratie. Het meedoen aan de gemeenteraadsverkiezingen zal buitenlanders een sterker gevoel van gelijkwaardigheid ten opzichte van de Nederlanders geven dan het betrokken zijn bij een commissie ex. artikel 61. Over de geslaagdheid van immigrantenraden wordt ook in de kringen van de buitenlanders niet onverdeeld gunstig gedacht.

De VVD heeft zich nog afgevraagd of onderdanen van de Europese Gemeenschappen in dit kader een voorkeursbehandeling moesten genieten. De Europese molens malen echter blijkbaar zeer langzaam, want op een algemene Europese regeling is nog weinig zicht en initiatieven in enkele landen hebben een voortijdig einde gevonden. Van Europese zijde is voorlopig geen heil te verwachten. Met een toekomstige uitbreiding van de Gemeenschap zal vermoedelijk uit sommige Middellandse-Zeelanden een stroom van buitenlandse werknemers naar Nederland op gang komen. Sommige leden van mijn fractie geven er de voorkeur aan dat het kiesrecht voor de gemeenteraad gegeven wordt aan onderdanen uit lid-staten van de Europese Gemeenschappen.

De laatste jaren zijn wij op hardhandige wijze geconfronteerd met een groep buitenlanders in ons land die wij dreigden te vergeten: de Molukkers. Na alles wat er gebeurd is, is het gevaar groot dat Nederlanders zich van hen afkeren en dat het isolement van de Molukkers nog groter wordt. Ook voor hen zou het kiesrecht voor de gemeenteraden een soort doorbraak kunnen betekenen naar een aanvaard worden in de Nederlandse gemeenschap.

Er zit wel een navrant aspect aan de zaak. De mensen die het meest belangbehartiging nodig hebben omdat zij vaak een schaduwbestaan leiden zonder enige bescherming, de illegaal in Nederland verblijvende buitenlanders, vallen buiten het kiesrecht. Dat kan ook niet anders, omdat de illegaliteit van hun verblijf, mits zij aangehouden wordt, ten gevolge moet hebben dat zij het land weer verlaten. Een zo juist mogelijke procedure rechtsbescherming is het enige wat de wetgever te bieden heeft. Daartoe is hij dan ook mijns inziens verplicht.

Als het kiesrecht voor de gemeenteraden wordt gegeven, rijst onmiddellijk de vraag waarom niet ook voor provinciale staten of de Tweede Kamer? De VVD billijkt de keuze van de Regering. De landspolitiek blijft verbonden aan het nationaliteitsbeginsel, in het kader waarvan belastingen van burgers worden gevraagd en speciale diensten van hen kunnen worden gevergd. Provinciale staten staan te ver van de mensen af. Het is jammer zoiets te moeten constateren, het is niettemin waar. Bovendien kiezen de leden van de provinciale staten de Eerste Kamer, die als medewetgever en controleur van de Regering optreedt op nationaal niveau. Daarom lijkt het niet nodig het kiesrecht voor buitenlanders tot andere volksvertegenwoordigingen uit te breiden dan de gemeenteraden.

Interessant zal het zijn te bezien hoe het wetsontwerp dat het kiesrecht voor buitenlandse ingezetenen regelt, uit zal vallen. De Regering heeft zich tot nog toe slechts vastgelegd op het criterium van een zekere verblijfsduur in Nederland en via een nota van wijziging op de vereisten die ook aan Nederlandse kiezers worden gesteld. Kennis van de Nederlandse taal zal onontbeerlijk zijn voor het actieve kiesrecht en vaardigheid in de Nederlandse taal zal nodig zijn voor het passieve kiesrecht.

Overigens haast ik mij in navolging van de heer Patijn op te merken dat noch het hebben van de Nederlandse nationaliteit, noch het lid zijn van een volksvertegenwoordiging op dit moment zekerheid bieden omtrent die kennis en vaardigheid. Wij zullen niet te streng in de eisen mogen zijn en het zal nog een hele organisatie vergen om op een juiste wijze te laten beslissen of een buitenlandse ingezetene aan de vereisten voor zijn kiesrecht voldoet. Er mogen geen situaties ontstaan als in de Verenigde Staten eind vorige, begin deze eeuw, waar taalvaardigheid en kennis van de constitutie werden gebruikt als middelen om aan negers het kiesrecht te onthouden.

Kappeyne van de Coppello

In de schriftelijk behandeling van het wetsontwerp is enige bezorgdheid naar voren gekomen omtrent de politieke-partijvorming van buitenlanders. Ik heb al eens in ander verband gewezen op de noodzaak om het principe van politieke terughoudendheid, dat wij nog altijd aan buitenlanders in Nederland opleggen, opnieuw te bedenken en eventueel in sommige opzichten te wijzigen. Die noodzaak wordt dringender naarmate kiesrecht voor buitenlanders naderbij komt. Dan zal toch op zijn minst moeten worden bepaald, op welke gebieden een buitenlander wel politiek actief mag zijn en op welke niet.

De Regering heeft volstrekt gelijk als het grondrecht van vereniging en vergadering ook op buitenlanders van toepassing verklaart. De wetgever moet zich daar verder niet mee bemoeien. Het kan zijn dat de buitenlanders zich zullen groeperen naar hun land van herkomst of naar de politieke stromingen in hun land, maar het is ook mogelijk dat zij zich aansluiten bij Nederlandse politieke partijen en hun eigen vertegenwoordigers op kandidatenlijsten van bestaande Nederlandse politieke partijen zullen krijgen. Gezien de begerigheid van politieke partijen om stemmen te winnen, denk ik dat de integratie tussen buitenlanders en Nederlanders bij de kandidaatstelling spoedig een feit zal zijn!

Resumerend, concludeer ik dat enkelen uit mijn fractie grote moeite hebben met het aanvaarden van dit wetsontwerp; de anderen hebben tegen het wegnemen van de grondwettelijke belemmeringen voor het kiesrecht van buitenlandse ingezetenen met betrekking tot de gemeenteraden geen bezwaren, al denken zij verschillend erover welke buitenlanders tot dat kiesrecht moeten worden toegelaten.

Ik heb het voorrecht, nu enkele gewijde woorden uit te spreken namens mijn collega de heer Nijpels, die wegens privéverplichtingen elders, verhinderd is, hier nu aanwezig te zijn.

De **Voorzitter**: Ik heb er mededeling van gedaan dat hij wegens andere bezigheden elders niet aanwezig kan zijn.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): U bent wel vaker selectief in het aangeven van de gronden waarop de leden niet aanwezig zijn.

De **Voorzitter**: Mijn mededeling was de officiële opgave van de heer Nijpels.

Mevrouw **Kappeyne van de Coppello** (VVD): De mijne is dan de officieuze.

Over de wetsontwerpen 13993 en 13995 kan ik na wat in de schriftelijke behandeling aan de orde is geweest, kort spreken. Ik doe dit niet omdat de in de wetsontwerpen vervatte zaken niet van belang zijn, maar omdat de Regering aan de door mijn fractie geopperde bezwaren in overwegende mate is tegemoetgekomen.

Het stemt mijn fractie tot tevredenheid dat de Regering via de twee nota's van wijzigingen nog eens duidelijk heeft gemaakt dat zij de decentralisatiegedachte hoog in het vaandel wenst te voeren. Het opnieuw en wel grondwettelijk vastleggen van de provinciale bemoeienis met de opheffing en instelling van waterschappen doet mijn fractie deugd. Niet genoeg kan in onze ogen worden benadrukt dat het Nederlandse waterschapsbestel een volstrekt unieke plaats inneemt in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Zowel vanuit het oogpunt van systematiek als vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid heeft mijn fractie met instemming kennis genomen van het vastleggen van de vernietigingsgronden voor besluiten van waterschapsbesturen. Het siert dit kabinet dat men via een tweede nota van wijzigingen deze rechtszekerheid en -gelijkheid nog eens in de Grondwet heeft willen vastleggen. Met het gewijzigde grondwetsartikel zal, zo meent mijn fractie, in de toekomst voldoende adequaat kunnen worden gereageerd op de veranderende taakstelling van de waterschappen.

Zoals al is gebleken uit ons commentaar in het voorlopige verslag, onderschrijft mijn fractie de wijziging van de grondwet die voorkomt in wetsontwerp 13995. Uiteraard worden wij bij deze instemming niet geleid door een behoefte aan voortdurend ingrijpen van de centrale overheid in mogelijke geschillen tussen openbare lichamen.

Zoals echter ook nu, bij de al bestaande mogelijkheid ten aanzien van samenwerking tussen gemeenten is gebleken, behoort een dergelijk ingrijpen tot de staatsrechtelijke zeldzaamheden. Wij vertrouwen erop dat dat zeldzame karakter zal worden bestendigd.

Na de nota van wijziging, waarin dit kabinet gelukkig wel inging op de door de diverse fracties gewenste veranderingen kunnen de opmerkingen van onze zijde over het wetsontwerp 13994 van beperkte aard zijn. Zoals bekend, is mijn fractie mijn vanouds weinig enthousiast over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Dat neemt niet weg dat een grondwetsarti-

kel dat in algemene zin de instelling van openbare lichamen mogelijk maakt ook in onze visie in deze tijd niet kan worden gemist. In het verlengde van die visie delen wij ook de mening, door de bewindslieden weergegeven in het nader rapport aan de Koningin, dat een afzonderlijk grondwetsartikel over de openbare lichamen voor beroep en bedrijf minder gewenst is. Te meer daar voor de andere openbare lichamen hetzelfde grondwettelijke regime in het leven zou worden geroepen, zien wij de noodzaak van een apart grondwetsartikel niet in.

In het nader rapport wordt terloops vermeld dat in de memorie van toelichting op het wetsontwerp betreffen de de vaste colleges nader zal worden aangegeven, waarom de SER niet afzonderlijk in de Grondwet zal worden vermeld. Zonder op de waarschijnlijk in het verschiep liggende discussie vooruit te willen lopen, merk ik nu toch al op dat wij ons afvragen, of een dergelijke vermelding wel nodig is. Met de kanttekening dat mijn fractie verheugd is dat ook in dit grondwetsartikel de openbaarheid van vergadering en de vernietigingscriteria expliciet zijn vermeld, kan ook dit wetsontwerp onze volle instemming hebben.

□

De heer **Verbrugh** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Nadat reeds in 1963 de Regering begon met de voorbereiding van de omvangrijke arbeid van een integrale grondwetsherziening vragen nu weer vijf wetsvoorstellen voor grondwetswijziging onze grote aandacht. Ik ben het eens met diegenen die ervoor pleitten, aan de discussie over deze wetsontwerpen enkele algemene opmerkingen vooraf te laten gaan. Daarvoor zijn twee redenen aan te voeren. In de eerste plaats gaan tijd en ontwikkelingen verder en ook al is een Grondwet geen stuk waarin de behoeften van het jaar op het gebied van wetgeving plegen te worden vastgelegd, toch kunnen bij voortgang van de tijd accenten in de argumentatie voor verlegging in aanmerking komen.

Ook het oogmerk van de argumentatie kan bij het verdergaan van de jaren een nuancering behoeven. In de tweede plaats heeft sinds de laatste discussies over de Grondwetsherziening een verandering van decor plaatsgevonden. Het feit dat nu voor de eerste maal met het nieuwe kabinet van gedachten kan worden gewisseld over de Grondwet is zeker een aanleiding tot het maken van enkele algemene opmerkingen.

Verbrugh

De heer Brinkhorst heeft eraan herinnerd dat enkele pogingen van het vorige kabinet tot wijziging van belangrijke kanten van ons constitutionele bestel schipbreuk hebben geleden. Het is bekend dat mijn fractie daarom niet heeft gerouwd, niet in de laatste plaats omdat wij moesten vrezen dat ons bestel van vrije volksinvloed door middel van partijvorming en representatiefstelsel dan op de tocht zou zijn komen te staan, wanneer men dit ook toepast voor kleinere partijen.

Ik zou het echter betreuren als ik hiermee nu de indruk wekte dat mijn fractie al lang tevreden is dat er maar weinig lijkt te veranderen in onze Grondwet. Zij wil zeker niet behoren tot diegenen die zeggen dat wij gelukkig moeten zijn met de continuïteit van de Grondwet en dat het belangrijkste dat nu moet worden gedaan alleen neerkomt op het kappen van enig dood hout van verouderde artikelen. Zelfs meen ik dat al te veel wordt uitgegaan van de gedachte dat de nieuwe Grondwet alleen maar zo sober en zo zakelijk mogelijk moet zijn. Immers, het is niet zo vanzelfsprekend, een Grondwet als een louter technisch contract tussen overheid en burger vast te stellen.

Een Grondwet die niet meer is dan dat draagt ertoe bij, ook dezelfde vlakke zakelijkheid in de maatschappij te injecteren. In dit verband wil ik herinneren aan een artikel van professor Van den Doel, van toevallig enkele weken geleden in de Economisch Statistische Berichten, waarin hij erop wees – overigens niet voor de eerste maal – dat er een duidelijke parallel bestaat tussen het economisch marktprincipe en de politieke democratie. In beide sferen kan men vragers en aanbieders onderscheiden, een ruilproces en een uiteindelijke marktprijs.

Ik denk dat deze parallel in onze tijd meer en meer aan werkelijkheidswaarde wint. Ik constateer dit overigens zonder vreugde, want door dit mechanisme wordt de politieke consument – in casu de burger – als het ware gedrongen om primair eisen van materiële aard naar voren te brengen. De overheid waaraan deze eisen worden gesteld moet wel heel sterk in haar schoenen staan om dan toch haar prioriteiten op een eigen en verantwoorde wijze te stellen. Het enige middel om aan deze, geheel in het materiële vlak neergeslagen cirkelgang te ontkomen, zou de gezamenlijke erkenning zijn van een oriënteringspunt, een meer of minder veraf gelegen doel van de samenleving, dat de mensen

naar hun primaire verantwoordelijkheden kan terugleiden. Als dit oriëntatiepunt op God wijst en goed is geformuleerd, zou het de mondigheid en de creativiteit van de burger en de innerlijke dynamiek van de samenleving stimuleren.

Het wordt ons wel eens vreemd te moede, als in deze tijd uitgerekend van de kant van een organisatie die zegt, te spreken uit naam van honderdduizenden buitenlandse Moslim-werknemers en hun gezinnen in ons land, het verwijt opklinkt dat het leven voor hen moeilijk is, doordat de belangstelling van de Nederlander zich voornamelijk op het materiële vlak beweegt. Wij hebben het stuk waarin dat staat afgelopen zomer ontvangen. De Moslims zouden hierdoor meer behoefte eraan krijgen, zich ook bij ons als Moslims te gedragen.

Ik denk wel eens, dat wij – als vandoord christelijk land – het verschrikkelijk erbij hebben laten zitten, want het is mijns inziens voor de christenheid, die van oudsher een scheiding heeft gemaakt tussen de regels voor het leven in de christelijke kerk en de regels voor het leven onder de overheid als dienaar van God heel wat gemakkelijker, een doel tot lof van God door de samenleving in de Grondwet op te nemen dan het geval is voor de Moslimsamenleving. Want de Islam maakt geen onderscheid tussen hetgeen wij kerk en staat noemen, met alle moeilijke gevolgen van dien.

Mijnheer de Voorzitter! Voor een vermelding van Gods lof als doel van de samenleving is in deze Kamer geen meerderheid te vinden. Daarom zal met een anders opgezette Grondwet genoeg moeten worden genomen, maar laat men niet denken, dat de vorm van onze herziene Grondwet dan neerkomt op een gemakzuchtig vasthouden aan het oude, waaraan slechts weinig verandert. In werkelijkheid is de grondwetsherziening, waarvoor hier een meerderheid van $\frac{2}{3}$ moet worden gevonden, helemaal niet een statisch geval, maar een evenwichtspunt, dat wordt verkregen door zeer dynamische krachten.

Het is mogelijk, dat bij voorbeeld de dynamiek van de heer Brinkhorst in een geheel andere richting trekt dan die van iemand anders en dat hierdoor het evenwichtspunt, dat de stand van de voorgestelde grondwetsherzieningen aangeeft, niet zoveel verandert, maar hieruit mag men niet de conclusie trekken, dat de Grondwet onvoldoende inspeelt op onze samenleving. Het kan gewoon niet anders vanwege de verschillende krachten die hier optreden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik moet dit nu toepassen op de vragen van centralisatie en decentralisatie, die thans aan de orde zijn. Zeker, het oriëntatiepunt van de dienst van God ontbreekt in de Grondwet. Dit is mijns inziens haar zwakte, maar wat niet hoeft te ontbreken, is het evenwicht van de in de structuur van onze samenleving aanwezige machten. Zo'n evenwicht moet zo goed mogelijk bijdragen tot een optimaal en harmonisch gerichte dynamiek in de maatschappij. Vanuit dit gezichtspunt vraagt het binnenlands bestuur momenteel op verschillende niveaus tegelijk de aandacht. De vraag is, of het nodig is om, gezien alle omstandigheden, wijzigingen aan te brengen in de manier waarop de Grondwet het takenpakket en de verdere wezenskenmerken van de verschillende overheden vastlegt.

Het meest gewichtige wetsontwerp van de vijf welke wij nu bespreken is stelling nr. 13 990 betreffende bepalingen inzake provincies en gemeenten. Het oordeel van mijn fractie over de opzet en uitwerking van het in dit ontwerp voorgestelde nieuwe hoofdstuk van onze Grondwet is, gezien alle omstandigheden, welke ik reeds noemde, in grote lijnen positief. Wel zou ik hierbij nog een enkele kanttekening willen maken.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag staat op blz. 2, wat de bewindslieden verstaan onder de wezenskenmerken van provincies en gemeenten in het Nederlandse stelsel van decentralisatie. Er volgt een opsomming van inderdaad wezenlijke elementen voor een gedecentraliseerd bestuur, maar het geheel maakt toch een weinigzeggende indruk, vooral als het gaat over de taken van de lagere overheden.

Ze hebben in beginsel een algemene bevoegdheid, zo lezen we. Aan de andere kant moet de centrale overheid de mogelijkheid hebben de omvang van het werkterrein van provincies en gemeenten te beïnvloeden. Het is allemaal waar, maar als niet meer wordt gezegd is het toch de vraag of de wezenskenmerken zijn weergegeven. Juist de onderlinge verhouding tussen de bevoegdheden van de centrale overheid en van de lagere overheden bepaalt in sterke mate of er sprake kan zijn van een gedecentraliseerd bestuur. En daarover lezen we niets in de omschrijving van de wezenskenmerken.

De discussies over de voorgenomen reorganisatie van het binnenlands bestuur tonen wel aan, dat hier een knelpunt zit. Er zijn plannen geweest om 44

Verbrugh

gewesten in het leven te roepen, wat feitelijk zou leiden tot een vierde bestuurslaag. Toen kwamen er plannen voor 26 provincies-nieuwe-stijl, wat zou leiden tot een drastische taakverschuiving van de gemeenten en misschien het Rijk naar die provincies. Nu wordt weer gedacht aan een wat kleiner aantal provincies met minder overdracht van taken. Bij al deze plannen luidt echter het oordeel – en daar gaat het mij nu om – dat ze gerealiseerd kunnen worden binnen het kader van de Grondwet, zowel in de bestaande versie als in de voorgestelde. Welnu, als zulke uiteenlopende reorganisaties, die de positie van de verschillende overheden zo verschillend kunnen beïnvloeden, zonder Grondwetsherziening kunnen worden gerealiseerd, is de vraag dan niet gerechtvaardigd welke waarde eigenlijk aan de desbetreffende grondwetsbepalingen moet worden gehecht? Daarom, als nu aan een nieuwe formulering van de positie van de lagere overheden wordt gewerkt, zal erop moeten worden toegezien, dat waar mogelijk garanties worden geboden voor een eigen positie en verantwoordelijkheidsgebied van de lagere overheden.

In dit verband is vooral artikel 7.2 van het wetsontwerp van belang. De eerste volzin van het eerste lid – 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake openbare belangen aan hun besturen overgelaten' – roept weinig bedenkingen op. Door de bekende grondwettelijke term 'overgelaten' te handhaven wordt een duidelijke intentie uitgesproken in de richting van de eigen verantwoordelijkheid van de lagere organen. Dat daaraan is toegevoegd 'inzake openbare belangen' acht ik eveneens een verbetering, hoewel ik daar blijkbaar vrij alleen in sta, omdat het eigen karakter van de overheidstaak hierin met zoveel woorden wordt uitgedrukt. Maar wat is de zin van het vervolg van het eerste lid: 'Zij nemen daarbij in acht hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien'? Op zichzelf betreft het hier een waarheid als een koe.

De geldende Grondwet kent dan ook zo'n bepaling niet, terwijl niemand eraan twijfelt dat provincies en gemeenten zich aan de wet hebben te houden, ook bij de uitoefening van autonome bevoegdheden. Opneming van een uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet kan nu toch worden beschouwd als een uitnodiging of opdracht aan de wetgever te gaan regelen waaraan provincies en gemeenten zich hebben

te houden bij de uitoefening van hun autonome taken. De bewuste zin kan mijns inziens dan ook beter verdwijnen. Graag hoor ik hier de Minister nog over.

Ook het tweede lid van artikel 7.2 kan gemakkelijk een inbreuk betekenen op de gemeentelijke en provinciale zelfstandigheid zonder dat daartoe een noodzaak bestaat. Ik denk aan de mogelijkheid van een opgelegde binnengemeentelijke decentralisatie. Tot de wezenskenmerken van een provincie en gemeente worden terecht gerekend de drie bestuursorganen. Daarnaast kunnen deze organen zich voorzien van alle mogelijke hulporganen, al dan niet met eigen taken en bevoegdheden. Maar we spreken dan wel over de inrichting van het plaatselijk bestuur in een bepaalde gemeente. De beslissing daarover behoort bij uitstek tot de taak van het hoofd van de gemeente resp. de provincie, te weten de raad resp. de staten. Zij zijn verantwoordelijk voor het bestuur van de gemeente, onder meer ook voor de eenheid van het evenwicht binnen dit bestuur.

Wordt een gemeenteraad gedwongen bepaalde taken over te dragen aan bij voorbeeld een wijkraad, dan kan de raad hierdoor worden belemmerd in het dragen van die verantwoordelijkheid. Hij zal met zo'n wijkraad moeten samenwerken; hij is er als het ware toe veroordeeld. Dat is geen goede uitgangssituatie voor het bestuur van de gemeente. Binnengemeentelijke decentralisatie kan een zinnige zaak zijn, maar het oordeel daarover dient mijns inziens – binnen de grenzen die de wet stelt – aan het hoofd van de gemeente te worden overgelaten.

In de memorie van antwoord wordt de opvatting van de Regering ter zake mijns inziens niet zo erg overtuigend verdedigd. De bewindslieden spreken daar onder meer over 'een op dit punt te star gebleken grondwettelijk stelsel'. Het komt mij voor dat dit een te sterke uitdrukking is. Het is in het verleden wellicht voorgekomen dat de wetgever in een incidenteel geval wel eens wat meer bevoegdheden wenselijk achtte, maar moet men de grondwettelijke belemmering daarvoor nu als starheid kwalificeren? De voorgestelde bepaling komt er eigenlijk op neer dat weliswaar de grote waarde van gemeentelijke autonomie wordt erkend, maar dat men het niet grondwettelijk stevig durft te verankeren.

De bewindslieden verdedigen zich onder meer door te verwijzen naar de gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, die sinds 1922 dwin-

gend kunnen worden opgelegd. Hier gaat het nu juist om belangen die uitstijgen boven het belang van een individuele gemeente. Als die belangen in het gedrang komen ligt het meer voor de hand dat een andere instantie in casu de wetgever een zeker regelingsbevoegdheid krijgt. Voor de binnengemeentelijke decentralisatie geldt dit mijns inziens niet.

Ik realiseer mij overigens wel, dat ook de bepaling van artikel 7.9, dat de wet het toezicht regelt, door haar ruime en ongenormeerde formulering een gevaar kan betekenen voor de zelfstandigheid van provincies en gemeenten. Daar staat echter tegenover dat een uitputtende opsomming van de gevallen waarin en de wijze waarop toezicht kan worden uitgeoefend praktisch niet te geven is. Daarom ben ik geneigd de ruime formulering meer aanvaardbaar te achten, vooral ook omdat in de memorie van antwoord op blz. 26 in dit verband nog eens uitdrukkelijk wordt herinnerd aan de consequenties, die het gebruik van het woord 'overgelaten' in artikel 7.2 voor de uitoefening van toezicht moet hebben.

Met belangstelling heb ik in de stukken gelezen wat wordt gezegd over de kwestie van de delegatie. Ook bij mij leven twijfels of het gebruiken van het begrip 'delegatie' voor een complex van zeer uiteenlopende vormen van inschakeling van andere organen gelukkig is. Ik heb de indruk, dat de wetgever wel erg veel mogelijkheden tot zijn beschikking krijgt om taken aan anderen op of over te dragen.

Het wetsvoorstel verwerkt de consequenties van de aanvaarding van de motie-Tilanus voor de positie van de burgemeester en de Commissaris der Koningin en terecht. Maar tegelijkertijd wordt afwijzend gereageerd op suggesties om in de Grondwet de bepaling op te nemen casu quo te handhaven, dat de burgemeester en de Commissaris voorzitter zijn van resp. raad en staten. De formele argumenten die voor dit standpunt worden aangevoerd komen niet erg overtuigend over. Immers, waarom wilde de Kamer niet gaan in de richting van een gekozen burgemeester en Commissaris? Een van de belangrijkste argumenten was juist zijn voorzitterschap van raad en staten. Als de wetgever deze functie zou kunnen loskoppelen van de overige functies van burgemeester en Commissaris zouden deze functionarissen degraderen tot hoog gewaardeerde ambtsdragers, die ceremoniële handelingen verrichten en zo goed en zo kwaad als dat op een eenzame post gaat proberen de openbare orde te handhaven.

Verbrugh

Ten slotte heb ik over dit wetsontwerp nog enkele korte opmerkingen.

Mijn fractie is geen bewonderaar van verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht tot 18 jaar. Het feit, dat de neiging bestaat de meerderjarigheid voor het 21e jaar te laten beginnen behoeft nog niet te betekenen dat deze voor alle handelingen en functies ook op hetzelfde moment begint. Een geleidelijke meerderjarigheid, dus een toegroei naar meerderjarigheid tussen bij voorbeeld de leeftijd van 14 en 21 jaar, zou meer recht doen aan het groeien naar volwassenheid en geestelijke rijpheid.

In de voorstellen van de Regering om de meerderjarigheidsgrens te verlagen tot 18 jaar wordt dit ook erkend, omdat men daarbij heeft bepaald dat de 18-jarige nog enkele jaren financieel van zijn ouders afhankelijk blijft. Om zo'n iemand in principe dan toch wel het recht te geven mede te beslissen over miljoenen guldens aan gemeenschapsgeld gaat dan toch wat ver. Zien de bewindslieden hierin ook geen tegenstrijdigheid?

Met instemming heb ik de antwoorden van de bewindslieden gelezen over het stemmen zonder last. Terwille van een goed bestuur zullen ook politieke partijen de eigen verantwoordelijkheid van gekozen bestuurders moeten respecteren. Elke directe of indirecte dwang is uit den boze. Het is een goede zaak dat de Grondwet dit buiten twijfel blijft stellen.

Vervolgens zou ik enige aandacht willen besteden aan het voorstel in wetsontwerp 13991 om aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn de mogelijkheid tot kiesrecht voor de gemeenteraad te geven. Het voorstel – waarvan de Koninklijke boodschap verkeerd is gedateerd er staat 1975 en het moet 1976 zijn; – heeft tot nu toe niet tot onverdeeld enthousiasme geleid, integendeel. De Staatscommissie was op dit punt verdeeld evenals later de Kiesraad en de Raad van State. Geen beste start voor dit voorstel dus.

Ook mijn fractie is niet gelukkig met dit voorstel. De bezwaren zijn zowel van principiële als van praktische aard. Alvorens daarop nader in te gaan zou ik willen stellen dat het niet aangaat het te doen voorkomen alsof dit voorstel slechts gaat om een, verder tot niets verplichtend, wegnemen van een grondwettelijke belemmering. Integendeel, ik meen dat het wel degelijk gaat om een beslissing ten principale. Als dit voorstel tot een artikel van de

Grondwet wordt, rust op de wetgever de plicht om voor verdere wetgeving te zorgen. Aan die plicht zal hij dan ook zeker herinnerd worden.

Ik zal niet ontkennen dat er een sympathiek element zit in het voorstel van de Regering. Als men als vreemdeling gedurende lange tijd in ons land verblijft, kan wel degelijk een te rechtvaardigen behoefte ontstaan tot meespreken. De meest voor de hand liggende manier om in deze behoefte, indien aanwezig te voorzien is natuurlijk de naturalisatie. Mijn fractie meent dan ook dat deze materie primair thuis hoort in het bredere kader van de nationaliteitswetgeving. Nu kan men van mening zijn dat volledige naturalisatie een te zware eis voor het verkrijgen van kiesrecht is. Het kan heel goed voorkomen dat een vreemdeling perse niet zijn eigen nationaliteit wil verliezen, maar toch een zekere inspraak wil krijgen over bepaalde zaken op het politieke en bestuurlijke vlak. Maar dan moet ook een oplossing worden gezocht op het terrein van de nationaliteitswetgeving.

In België bij voorbeeld kent men twee soorten van naturalisatie: de staatsnaturalisatie, die te vergelijken is met onze volledige naturalisatie en de zogenaamde gewone naturalisatie, die slechts enkele rechten oplevert. Tot die rechten behoort het actief en passief kiesrecht. Ook in ons eigen land kennen we op dit gebied de aparte regeling, die sedert een aantal jaren voor de Zuidmolukkers geldt. Ik ben me er overigens van bewust dat het bij dit laatste voorbeeld om een geheel eigensoortige zaak gaat.

Zonder nu direct een pleidooi te houden voor de Belgische constructie, meen ik toch dat een dergelijke benadering realistisch is. Het grote voordeel van een aanpak vanuit de nationaliteitswetgeving is immers dat elke buitenlander individueel wordt benaderd. Men voorkomt daarmee in elk geval dat aan bepaalde hier wonende buitenlanders een recht wordt opgedrongen waar ze misschien helemaal geen prijs op stellen.

De heer **Patijn** (PvdA): Er is toch geen stemplicht!

De heer **Verbrugh** (GPV): U bedoelt dat er geen opkomstplicht is. Er is echter wel een opkomstdrang.

Ook meer praktisch kan de Regering zich in de toekomst nogal wat moeilijkheden op de hals halen. Er zal immers duidelijk moeten worden vastgelegd aan welke eisen een buitenlander moet voldoen om het kiesrecht te verkrijgen. Dat dit een arbitraire zaak zal

zijn, lijdt nu reeds weinig twijfel. Zeker voor het passief kiesrecht zal kennis van onze taal een vereiste zijn, wil men tenminste voorkomen dat elke gemeenteraadszaal in ons land in principe verrijkt wordt met een tolkencabine. De kennis van taal en cultuur zal dan vastgesteld moeten worden. Welke garantie is er dan, dat we daarbij niet net zulke onverkwikkelijke tafereelen krijgen als een aantal jaren geleden in sommige zuidelijke staten van de Verenigde Staten, waar de negers minimumeisen aan kennis van staatsrecht werden gesteld, zodat zij slechts met veel moeite kiesrecht konden krijgen? Een eis die ook gesteld zal moeten worden is die van een zekere verblijfsduur in een bepaalde gemeente. Maar als de betrokkene nu naar een andere gemeente verhuist, verliest hij dan dat kiesrecht weer? Dat lijkt me niet goed mogelijk.

Verlening van passief kiesrecht zal ook de vraag oproepen of zo iemand tot wethouder benoemd kan worden. Die consequentie lijkt mij onvermijdelijk, wil men tenminste voorkomen dat er eerste- en tweederangs gemeenteraadsleden komen. Onbevredigend zal dan weer zijn dat daardoor de situatie ontstaat van een wethouder, die in zijn functie bijna dagelijks met de provincie te maken zal krijgen, maar weer geen kiesrecht voor de provinciale staten zal hebben.

Los van deze vooral staatkundige aspecten dient mijns inziens ook een belangrijke politiek-sociologische consequentie onder ogen te worden gezien. Ons land kent op dit moment meer dan 200.000 moslims, die hoewel naar westerse opvatting van verschillende nationaliteit, toch bij een algemene cultureel-sociale moslimorganisatie worden gerekend. In de praktijk zal het bij het verlenen van kiesrecht voor de gemeenteraad kwantitatief vooral gaan om deze groep buitenlanders.

Gezien de achtergrond van de islamitische wet, die sterke openbare consequenties heeft, is het geenszins uitgesloten dat deze groep waar mogelijk tot eigen partijvorming overgaat. Hoe dit praktisch zal uitwerken is nu natuurlijk nog niet geheel duidelijk, maar wellicht, na onze kennis van amicales, is het geen pure fantasie als we veronderstellen dat we over een aantal jaren in sommige gemeenteraden een belangrijke moslim-fractie zullen aantreffen en wie weet in de toekomst nog wel eens een moefti als wethouder.

Belangrijker dan dit soort voorspellingen is evenwel het feit dat deze mensen hun geestelijk-wettelijk vaderland niet hier hebben, maar elders. Zij

Verbrugh

zullen duidelijk door hun visie een vreemd lichaam in onze politiek vormen en dat ook blijven. Als je deze mensen nu dwingt zich aan te passen aan een geseculariseerd politiek systeem waar ze principieel tegen zijn dan begeeft men zich op een verkeerde weg. In dit opzicht kan een politieke democratie zelfs onbarmhartig zijn.

Collega Molleman wees er jl. zaterdag in het NRC/Handelsblad op dat we vertrouwd moeten raken met het feit dat ons land een multi-etnische staat is geworden. Hij hoopte op een open ontwikkelingsproces, dat zal leiden tot een veelkleurige tolerante samenleving. Dit laatste hoop ik met hem, maar ik geloof dat het realistischer is te stellen dat in zo'n proces de intolerantie niet ondenkbaar is. Het regeringsvoorstel zal hiertegen geen bescherming bieden en mijn fractie ziet dan ook geen noodzaak daaraan mee te werken. In het voorlopig verslag heeft mijn fractie reeds gewezen op plaatselijke inspraakmogelijkheden, zoals de Gemeentewet die bij voorbeeld in art. 61 biedt. Het gebruik daarvan, eventueel verbeterd en uitgebreid, heeft de volle instemming van mijn fractie.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom aan het stuk over de waterstaat. Toen in de oudheid van ons land hooggeleerde rechtskundigen nog in de verste versten niet in het zicht waren, en toen de Nederlanders nog niet wisten of ze nu landbewoners of zeebewoners waren, ontstonden al de eerste beginselen van ons publieke recht. Het waterstaatsrecht vormt echter niet alleen een onderdeel van het oudste staatsrecht, het gaf ook de eerste aanzetten voor ons strafrecht. Zo werd al heel vroeg bepaald dat iemand, die gaten liet vallen in een dijk, in dat zelfde gat gesmoord zou moeten worden.

Mijnheer de Voorzitter! Op zulk recht moet je zuinig zijn. Abrupte veranderingen slaan niet aan. Dat is gebleken in de tijden dat onze constituties zeer centraliserende bepalingen kenden over de waterstaat. De oude regelingen bleven desondanks gewoon overeind. Ook het vorige kabinet heeft wat dit betreft leergeld betaald. De voorgestelde artikelen pasten niet op de werkelijkheid. Die artikelen boden te veel mogelijkheden om van de bestaande praktijk af te wijken, zonder dat daar zwaarwegende argumenten voor waren aan te voeren.

De tendens tot schaalvergroting van waterschappen en de mogelijke schaalverkleining van de provincies hoeft niet noodzakelijkerwijs tot meer

centralisatie te leiden. Uiteraard zijn er problemen met waterschappen die interprovinciaal zijn. Dit soort problemen zijn echter kenmerkend voor een gedecentraliseerd bestuur. Maar zolang die problemen er nog niet toe geleid hebben dat de zorg voor de waterstaat heeft geleden, is er geen enkele aanleiding om meer centralisatie toe te passen. Maar gelukkig hebben het vorige en ook dit kabinet gas teruggenomen en is in een eerste en tweede nota van wijziging de zaak aanmerkelijk verbeterd.

De formulering, zoals die nu luidt in het eerste lid, maakt in ieder geval duidelijk dat het provinciaal bestuur het primaat heeft bij de opheffing en de instelling van waterschappen, de regeling van taken en inrichting en de samenstelling van besturen. Wel is het jammer dat de laatste zinsnede van het eerste lid erg veel mogelijkheden opent om van dit beginsel af te wijken. Uiteraard moet die mogelijkheid er zijn, als zich uitzonderlijke gevallen voordoen. Ook de oude Grondwet kende die mogelijkheid. Nieuw is echter dat de Grondwet nu duidelijk uitsprekt dat er een mogelijkheid is om waterschappen ook krachtens de wet in te stellen. De Raad van State vond dit echter onwenselijk. In de nota naar aanleiding van het eindverslag staan twee redenen vermeld waarom de Regering van mening is dat instellen en opheffen ook krachtens de wet moet kunnen gebeuren.

De eerste reden is dat het niet voor de hand ligt om de formele wetgever eraan te pas te laten komen als een waterschap wordt ingesteld, omdat de gebruikelijke procedure is instelling bij provinciale verordening (onder goedkeuring van de Kroon). Als een waterschap niet bij provinciale verordening wordt ingesteld gaat het echter meestal om een ongebruikelijke situatie, en ligt het niet voor de hand om te gaan vergelijken met de gebruikelijke procedure. Instellen bij de wet is helemaal niet logisch, omdat ook provincie- en gemeentegrenzen bij de wet kunnen worden vastgesteld en gewijzigd. Bovendien kan inschakeling van de formele wetgever betekenen een extra waarborg voor het handhaven van de rechten van de provincie.

De tweede reden is dat het wenselijk wordt geacht ook volgens het geldende recht krachtens de wet waterschappen te kunnen instellen. Dat lijkt wat ongelukkig geformuleerd in de nota naar aanleiding van het eindverslag, maar bedoeld wordt waarschijnlijk een constitutionele basis te schuiven onder de artikelen 4 en 63 van de Water-

staatswet. Nu is in de memorie van antwoord gezegd dat de situaties, waarop deze artikelen doelen, zeer sporadisch voorkomen. Indien het zeer uitzonderlijke geval zich zou voordoen dat provincies het werkelijk niet eens kunnen worden met elkaar, en er een bestuurlijke impasse dreigt terwijl een oplossing dringend geboden is, zou ik het niet onverstandig achten indien de formele wetgever zich buigt over de oorzaken en de oplossing van de problemen. Graag hoor ik hierover het oordeel van de bewindslieden.

Bij tweede nota van wijziging is verduidelijkt dat de provincies het toezicht uitoefenen op de besturen van de waterschappen. Het derde lid spreekt nu over het provinciale en het overige toezicht. Feitelijk is dit wel juist, maar het houdt toch veel meer een nevenschikking in dan de oude formulering. In het oude artikel 206 stond dat de staten der provinciën het toezicht hebben op de besturen. De wet kan nochtans het toezicht aan anderen opdragen. In de oude formulering is dus duidelijker wat de regel en wat de uitzondering is.

Tot slot van dit onderdeel merk ik op dat bij vroegere grondwetgeving inzake de waterstaat met nadruk is gekozen voor de formulering de 'wet geeft regels' en niet voor de formulering 'de wet regelt'. Zowel De Savornin Lohman als Oud wijzen op het belang hiervan. Ook het eindrapport van de Staatscommissie-Cals-Donner koos voor deze formulering. Men wilde de indruk vermijden om het gehele waterstaatsbestuur bij de wet te regelen. Nu in de memorie van toelichting ook al werd gerept over een Algemene Waterstaatswet, ben ik hier allerminst gerust op, dat deze intentie niet aanwezig is. Ik hoop dat de bewindslieden mijn ongerustheid op dit punt kunnen wegnemen.

Een laatste paar opmerkingen zou ik willen maken over voorstel 13 994. Hierin wordt het artikel over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in enigszins gewijzigde vorm voorgesteld. Mijn fractie heeft oude bezwaren tegen de instelling van organisaties voor beroep en bedrijf met een verordenende bevoegdheid. Want de overheid heeft zeggenschap over zaken die naar hun aard een openbaar belang hebben, terwijl men dat niet kan zeggen van de deelbelangen van bij voorbeeld een bedrijf. Hier komt men gemakkelijk tot een onjuiste versnelling van overheidstaken met particuliere verantwoordelijkheden. Daar komt het praktische bezwaar nog bij dat inmiddels wel is gebleken dat de PBO zich

Verbrugh

geen volwaardige plaats in ons maatschappelijk bestel heeft veroverd. De laatste jaren zien we dat vooral de werknemersorganisaties zich terugtrekken uit de diverse bedrijfsorganisaties. Afgezien nog van deze meer recente ontwikkeling moet echter worden gezegd dat de PBO niet echt van de grond is gekomen en soms zelfs eerder verwijderend dan harmoniërend heeft gewerkt.

Nu zijn de openbare lichamen voor beroep en bedrijf al jarenlang in onze Grondwet vermeld. Maar de vergrote mogelijkheid van delegatie die door de invoering van de woorden 'instelling krachtens de wet' wordt ingevoerd vind ik geen verfraaiing. Ik wil voorlopig mijn oordeel over dit punt opschorten.

□

De heer **Van der Spek** (PSP): Mijnheer de Voorzitter! In wetsontwerp 13990 worden de benoeming van de commissaris van de Koning en de benoeming van de burgemeester door de Kroon gehandhaafd. Als overtuigd voorstander van verkiezing van deze functionarissen ben ik er uiteraard zeer op tegen dat door het handhaven van deze bepaling in de Grondwet voor onafzienbare tijd benoeming van buitenaf wordt vastgelegd. Daarmee samenhangend heb ik ook grote bezwaren tegen het voorgestelde artikel 7.4, waar de commissaris belast wordt met uitvoering van opdrachten van de Regering. Andere sprekers zijn hier al uitvoerig op ingegaan en ik behoef er dus verder niets meer over te zeggen.

Ik wil verder in hoofdzaak spreken over enkele punten in verband met de verkiezingen. In hetzelfde wetsontwerp wordt de leeftijd van actief en passief kiesrecht op 18 jaar gesteld met een overgangsbepaling ten aanzien van het passieve kiesrecht. Het gaat dan over gemeenteraden en over colleges van provinciale staten, maar over een poosje krijgen wij natuurlijk hetzelfde probleem bij wetsontwerp 14223, bevattende grondwettelijke bepalingen voor verkiezingen van Eerste en Tweede Kamer. In het voorlopig verslag over dat wetsontwerp, dat kort geleden is uitgebracht, is van mijn kant gesuggereerd om de leeftijd voor het actief en het passief kiesrecht te verlagen tot 16 jaar. Het is gebleken dat er veel belangstelling voor bestaat. De leerplicht eindigt bij 16 jaar, dus volgens de Regering is men dan volleerd, een belangrijk argument lijkt mij. Het argument van de Regering voor het kiesrecht van buitenlanders voor de gemeenteraden, nl. dat die zo betrokken zijn bij de gemeentepolitiek, geldt natuurlijk ook voor 16- en 17-jarigen.

Nu wordt van de kant van de Regering tegen de verlaging van de grens onder de 18 jaar – en eigenlijk ook tegen de in het wetsontwerp voorgestelde grens van 18 in verband met het feit dat de meerderjarigheidsgrens nog steeds 21 is – aangevoerd dat er bij het passief kiesrecht problemen ontstaan voor de mensen die niet meerderjarig zijn gezien hun gemis aan behandelingsbekwaamheid. Pa of ma bij voorbeeld zou kunnen stellen dat de betrokken vertegenwoordiger op een bepaald tijdstip op de avond thuis moet zijn en mis-

schien vergadert de raad dan nog na dat moment.

Kijk, mijnheer de Voorzitter, als alle vertegenwoordigende lichamen nu zouden worden voorgezeten door Vondelingen, dan denk ik dat het wel los zou lopen, want u houdt nogal streng de hand aan de regel dat wij in het algemeen op een redelijk uur 's avonds stoppen, overigens met mijn instemming. Maar ik denk eigenlijk dat dit maar zelden het geval is in andere vertegenwoordigende lichamen.

Minister Wiegels: Hoe laat zouden die 16-jarigen naar bed moeten naar uw mening?

De heer **Van der Spek** (PSP): Ik heb daar geen vaste opvatting over, maar ik denk dat de praktijk van tegenwoordig een tijdstip, niet te ver na het sluitingsuur van elf uur 's avonds, zoals wij dat gewend zijn, in het jargon dat in die kringen wordt gebruikt als een 'christelijk uur' zou betitelen.

Het eerder door mij genoemde probleem kan men ontlopen – ik wil dit met nadruk aan het kabinet suggereren – als men zou invoeren dat aan mensen die gekozen worden als lid van een vertegenwoordigend lichaam automatisch de meerderjarigheid wordt verleend. Dat gebeurt nu immers al voor bepaalde mensen beneden de 21 jaar. Als dat nu verder wordt uitgebreid, zou het probleem helemaal zijn opgelost.

Het nadeel van de voorgestelde regeling vind ik dat voor erg lange tijd de leeftijd van 18 jaar wordt gefixeerd en dat het dus heel lang gaat duren voordat die lager kan worden. En ik ben ervan overtuigd dat de meningen zich steeds meer ontwikkelen in de richting van het verder verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Het lijkt mij dan ook zinnig om een amendement in deze richting in te dienen, althans voor het actieve kiesrecht. Dat amendement heb ik al op de griffie gedeponeerd.

Gegeven de moeilijkheden die genoemd zijn, lijkt het niet onverstandig, althans voorlopig, de grens van 18 jaar voor het passieve kiesrecht te handhaven. Daarbij erken ik het probleem, dat het eigenlijk niet zo elegant is om die twee leeftijden verschillend te kiezen. Als wij dit nu voor de gemeenteraden en de provinciale staten doen, lopen wij vooruit op de invoering van 16 jaar voor de Tweede Kamer. Dat is dan een groot voordeel daarvan.

Een ander punt van belang is de kwestie van de uitsluitingsgronden. Alweer in het voorlopig verslag bij het wetsontwerp dat de verkiezingen voor Eerste Kamer en Tweede Kamer re-



De heer Van der Spek (PSP) aan het woord

Van der Spek

gelt, is door mij gepleit voor het schrappen van de uitsluitingsgronden. Nu is het merkwaardige, dat deze oorspronkelijk in dit wetsontwerp over raden en staten (13 990) ontbraken. Plotseling zijn ze echter bij nota van wijzigingen van 7 januari 1977 ingevoerd en wel door verwijzing naar het 'toekomstige' artikel 3.1.5 dat in wetsontwerp 14 223 voorkomt en dat die uitsluitingsgronden noemt voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Hoewel die nota van wijzigingen nog een zaak was van het vorige kabinet, zou ik de Regering toch willen vragen, hoe het eigenlijk komt dat die uitsluitingsgronden oorspronkelijk niet in het wetsontwerp waren opgenomen en daarna plotseling wel.

Vervolgens zou ik graag willen weten – dit is eigenlijk belangrijker – hoe de Regering die uitsluiting zou willen verdedigen. Ik verwijs naar mijn inbreng in het voorlopig verslag bij wetsontwerp 14 223, waarin betoogd wordt dat er eigenlijk geen goede gronden zijn voor die uitsluiting. Ik zou graag bij gelegenheid van dit mondelinge debat een antwoord willen hebben.

Ik vind het overigens zeer curieus dat wij nu hierover moeten praten, terwijl de schriftelijke discussie hierover aan de gang is bij wetsontwerp 14 223, want daar komt het artikel 3.1.5 in voor. Het ligt dus voor de hand, dat men die discussie bij de behandeling van dat wetsontwerp voert. De mondelinge afhandeling daarvan volgt echter veel later. Het is dus een zeer ongelukkige gang van zaken. Wij gaan straks beslissen over een wettekst, waarin wordt verwezen naar een voorgesteld artikel in een wetsontwerp dat nog maar ergens ligt, zodat wij nog maar moeten afwachten, welke inhoud dat artikel uiteindelijk gaat krijgen. Dat vind ik eigenlijk een onmogelijke gang van zaken.

Dan nog het kiesrecht voor buitenlandse ingezetenen. In wetsontwerp 13 991 wordt voorgesteld, in de Grondwet de mogelijkheid te openen, dit kiesrecht, zowel actief als passief, bij raadsverkiezingen te verlenen, dat wil zeggen op die wijze dat de wet dat kan gaan invoeren. Om te beginnen rijst de vraag: waarom niet voor provinciale staten? Ik vind de argumentatie om het voor provinciale staten af te wijzen en voor raden te aanvaarden zwak. Ik vind dus het amendement-Brinkhorst prima. Mijn standpunt is dat ook de Tweede Kamer erbij hoort. Overigens, als het amendement-Brinkhorst wordt aangenomen, dringt via de indirecte

verkiezing van de Eerste Kamer al de invloed van buitenlandse ingezetenen in de Staten-Generaal door. Dan wordt het helemaal dwaas om het kiesrecht voor buitenlanders voor de Tweede Kamer uit te sluiten. Het nu invoeren van het kiesrecht bij raden en eventueel bij staten kan een precedent zijn om het later bij de Tweede Kamer in te voeren. Ik pleit voor het rechtstreeks invoeren.

Ik moet zeggen dat de argumenten die tegen het kiesrecht voor buitenlanders voor landelijke politieke zaken worden aangevoerd, mij ook niet overtuigen. Ik denk dat de nationale politiek nog meer effect heeft op hun positie dan de gemeentelijke en de provinciale politiek. Mevrouw Kappeyne heeft als argument genoemd dat de verkiezingen voor de Tweede Kamer meer gebonden zijn aan het nationaliteitsbeginsel. Zij heeft toen een opmerking gemaakt over belasting betalen. Die buitenlanders betalen echter ook belasting, dus wat dat betreft is er geen enkele reden om onderscheid te maken.

Mijn voornaamste probleem is, waarom deze kwestie zo voorwaardelijk wordt gesteld. Waarom wordt er in de Grondwet opgenomen dat het kan bij wet? Ik zou overigens de Regering willen vragen, als dit wetsontwerp is aangenomen, snel een wetsontwerp van deze strekking in te dienen. Heeft de Regering al een idee, welke beperkingen daarin komen? Bij nota van wijzigingen is aan het betrokken artikel toegevoegd dat die buitenlandse ingezetenen ten minste moeten voldoen aan de eisen die voor Nederlanders gelden. Dat suggereert de mogelijkheid om verder gaande eisen op te nemen. Er is gesproken over een beperking in de zin van bepaalde nationaliteiten die alleen in aanmerking komen. Die suggesties, bij voorbeeld om alleen onderdanen van de overige 8 EG-landen te nemen, vind ik uiterst verwerpelijk.

Misschien is er al iets van de kant van het kabinet te zeggen over de richting waarin zijn gedachten zich ontwikkelen.

Ik vind het beter om het kiesrecht rechtstreeks in de Grondwet toe te kennen. Ik vind dat dit kan, en wel door amendement, niet van dit wetsontwerp, maar van wetsontwerp 13 990. Ik heb een amendement van die strekking gemaakt, namelijk door in het betrokken artikel het woord 'Nederlanders' te schrappen. Dan zijn wij ineens van het probleem af en kan het hele wetsontwerp 13 991 vervallen. Immers, dan is het al in wetsontwerp 13 990 geregeld.

Ik heb in dat verband nog één vraag, waarvan ik denk dat die wel interessant is, juist in verband met de problematiek, die ik zoëven heb besproken en die door de Regering naar voren is gebracht, van het verlenen van passief kiesrecht aan mensen die geen volledige handelingsbekwaamheid hebben, omdat zij niet meerderjarig zijn.

Ik vermoed dat een wetstontwerp, dat het actieve en passieve kiesrecht van buitenlanders voor gemeenteraden gaat regelen, ook de grens van 18 jaar zal bevatten, in ieder geval een grens ergens in die buurt. Wij krijgen dan natuurlijk hetzelfde probleem dat wij zoëven al bespraken. Immers, er zijn buitenlanders in Nederland die 18 jaar zijn of misschien nog iets ouder en die wel passief kiesrecht zouden hebben volgens de wet die wij misschien krijgen, maar die volgens hun eigen nationale wet niet meerderjarig zijn.

Nu komt de vraag: hoe gaat het dan met pa en ma en het uur van thuiskomst? Licht hierin niet dezelfde problematiek die zojuist genoemd is als argument tegen het brengen van het passieve kiesrecht op een leeftijd, lager dan de 'meerderjarigheidsleeftijd'? Hoe denkt de Minister dit probleem op te lossen?

Ten slotte wil ik nog een enkele opmerking maken over wetsontwerp 13 994, dat gaat over corporatieve organen, alsmede over een paar andere. Het gaat er echter om, dat de in het Nederlandse staatsbestel geïntroduceerde corporatieve organen, destijds in de Grondwet gebracht, nu weer worden vermeld. Mijn partij is uiteraard tegen verordenende bevoegdheid van openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Nu gaat dit wetsontwerp zelfs verder dan de huidige grondwettekst. Immers, volgens de huidige grondwettekst kan een verordenende bevoegdheid aan deze lichamen worden gegeven bij wet.

Nu wordt voorgesteld, dat die verordenende bevoegdheid aan de besturen van die lichamen kan worden gegeven. Dat is één wijziging. Belangrijker is echter, dat erin staat, dat die bevoegdheid kan worden gegeven bij of krachtens wet. Waarom is er die verruiming? Waarom is er die toevoeging van 'of krachtens'? Ik meen, dat dit gewoon tot gevolg zal hebben, dat de handhaving van een democratische gang van zaken bij dit soort dingen nog moeilijker wordt dan nu al het geval is bij het bestaan van verordenende bevoegdheid voor corporatieve lichamen.



De heer M. Bakker (CPN) aan het woord

□

De heer **Bakker** (CPN): Mijnheer de Voorzitter! Ik wil een paar korte en zakelijke opmerkingen maken. Het betreft nu niet de grondwetsherziening, maar het is ook geen onbelangrijk deel.

Ik wil beginnen met een enkele algemene opmerking. De schrijvers van de toelichting hebben zich veel moeite getroost om de betekenis van wat zij willen, te kleineren. Van het begin tot het eind lezen wij, dat de dingen feitelijk al zo zijn of dat het alleen een aanpassing is aan de situatie of hoogstens een opening voor wat algemeen al als noodzakelijk wordt gevoeld. Nu is dat voor een deel wel zo – er zijn bekortingen of wijzigingen opgenomen die een belangrijke vereenvoudiging betekenen – maar voor een ander deel wordt datgene wat vereenvoudigd zou kunnen worden, weer achterwege gelaten.

Naar mijn mening is het hoofdpunt hierbij, dat, als je verandert, dus de inhoud van de Grondwet wijzigt, het dan in de lijn der dingen ligt, dat de materie waarover het gaat, een eigen beweegkracht krijgt. Ik bedoel hiermee het volgende. Als je besluit om gemeenteraadsverkiezingen voor ingezetenen-niet-Nederlanders toegankelijk te maken, is het vrijwel onvermijdelijk, dat daarover dan ook een organieke wet ingediend wordt. Met andere woorden: de Grondwet gaat mogelikheden scheppen die vervolgens vrij-

wel zeker ingevuld gaan worden. Men brengt dus geen grote veranderingen teweeg door een opening in de Grondwet te maken, maar de opening roept een invulling op die dan wel verandering met zich brengt. Dat is dan ook de reden dat deze wijziging – de Regering stelt dit ook niet – bepaald geen onverplichtend stuk is. Men moet zich dan ook realiseren waartoe zij leidt.

Dit speelt stellig ook een rol bij de hier al veel besproken plaats van de gemeenten. Het lijkt logisch om bij de vervlechting die er is tussen de verschillende bestuursorganen niet slechts het beheer over de eigen beoening van de gemeente of provincie vast te leggen, omdat zij zonder enige twijfel minder op eigen kracht zijn aangewezen dan voorheen het geval was. Evenmin echter zijn met name de gemeenten, maar ook de provincies, daardoor puur schakels in het bestuursapparaat geworden. Het zou naar onze mening ook onjuist zijn om het zo te zien. Wij zien de gemeenten als een uiterst belangrijk democratisch organisme op zich zelf, dat een belangrijke grondsteen vormt, ook in zekere zin een voedingsbodem vormt voor de totaliteit van het parlementaire systeem.

De gemeente, de eigen zeggenschap van de gemeente over eigen huishouding, is in het totaal van het Nederlandse staatsysteem een bijzonder belangrijk element van tegenwicht tegen het centrale overheidsapparaat.

De heer Faber heeft in dit verband gesproken over een permanent spanningsveld dat bestaat. Dat is juist. De gemeente oefent met betrekking tot het centrale overheidsapparaat voortdurend een tegendruk uit. Zij brengt correcties aan ten opzichte van de rijks-overheid. Als zodanig vormt de gemeente een belangrijke factor ter ondersteuning van de zelfstandige rol van het parlement.

De zelfstandige positie van de gemeente en de provincie helpen verhoudingen te scheppen en verhoudingen in stand te houden, waardoor het parlement beter en met meer ruimte kan opereren. Met andere woorden: de positie van een parlement is veel moeilijker tegenover een van boven naar beneden streng gecentraliseerde overheid dan ten opzichte van een overheid die binnen haar eigen apparaat grondwettelijk erkende spanningen inhoudt. Dat geeft voor de eigen rol van het parlement een belangrijke speelruimte.

Wij willen dat in het oog houden bij onze beoordeling van hetgeen de Regering voorstelt en hetgeen van de kant van de Kamer is voorgesteld. Wij kunnen weinig sympathie opbrengen voor een door de vorige regering voorgestelde wijziging die aan de gemeente slechte regeling en bestuur van openbare belangen toedenkt, wat bovendien nog nadrukkelijk kan worden gevorderd ook. Een amendering die daarin verbetering wil brengen – het lijkt ons dat de amendering van de heer Faber een verbetering is – die de zelfstandigheid van de gemeente meer wil accentueren – ook de heer Stoffelen heeft in die zin gesproken – zal onze sympathie hebben.

Het tweede punt waarover ik wil spreken, is de plaats die gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders in de Grondwet krijgen. Dit wil zeggen: de colleges doen hun intrede in de Grondwet en gedeputeerde staten krijgen een nieuwe omschrijving. De omschrijving wordt voor beide lichamen hetzelfde en komt erop neer dat in de Grondwet nadrukkelijk de mogelijkheid wordt geopend dat de leden van de colleges of gedeputeerde staten geen gekozenen behoeven te zijn.

Hierbij geldt in volle omvang wat ik aan het begin van mijn betoog heb gezegd over het effect van openingen die men in de Grondwet maakt en de opvulling hiervan in de organieke wetgeving. Door het introduceren van de genoemde formulering wordt naar mijn mening een nogal wijde bres geslagen in de bestaande bestuursstructuur,

Bakker

waardoor de vakbondsbestuurder, de technische man, in volle galop kan binnendruiven. Wij hebben hiertegen zeer grote bezwaren, want dit betekent in feite de introductie van degenen die zich niet aan de kiezer voor een keuze hebben willen onderwerpen, maar uit de goochelhoed komen op het moment dat de kiezer al heeft gesproken.

Bovendien wijs ik erop dat dit systeem bepaald niet decentraliserend zal werken, omdat de kracht van het gedecentraliseerde apparaat juist zit in de gekozen bestuurders. Er zal een situatie ontstaan, zoals wij deze kennen op regeringsniveau. Deze is echter een gevolg van het dualistische staatsstelsel dat wij hebben. Hierin zijn ministers en staatssecretarissen geen lid van het parlement. Het parlement is op zijn beurt niet het bestuur van het land.

Provinciale staten en gemeenteraad zijn echter wél het bestuur. De colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten zijn hiervan de uitvoerende lichamen. Als in de Grondwet de mogelijkheid wordt geopend, niet-gekozenen via deze functies in het bestuur van de gemeentes en provincies te betrekken, holt men naar mijn overtuiging deze wezenlijke functie van de besturen uit.

Ik meen dat de opening die wordt gemaakt voor het aantrekken van niet-gekozenen in besturen van gemeentes en provincies, een weg is die wij niet moeten opgaan. Wij kennen nu al de situatie dat in vele gemeenteraden en provinciale staten groeiende afstand bestaat tussen dagelijkse bestuurders en leden. Deze afstand wordt overbrugd door de fractiesamenhang. Ik meen dat deze afstand eerder zal toenemen, wanneer wij de vorm die in het wetsontwerp wordt geïntroduceerd, opnemen in de Grondwet.

Over de plaats van de commissaris van de Koning en de burgemeester wil ik kort spreken. Een discussie hierover heeft al plaatsgevonden. Ik betreur het ook dat de Regering niet alsnog heeft gezocht naar een opening waardoor de verkiezing door het betrokken orgaan mogelijk wordt gemaakt. Ik bepleit niet – wij hebben dit nooit gedaan – een vorm van directe verkiezingen van burgemeesters of commissarissen, omdat naar onze mening de groeiende nadruk bij verkiezingen op personen schadelijk is voor de democratie.

Wij zijn er op zich zelf vóór dat provinciale staten en gemeenteraden hun eigen voorzitters kiezen, hetgeen helemaal niet verhindert dat aan die voor-

zitters bij de wet specifieke taken zouden worden opgelegd, misschien zelfs opdrachten zouden worden gegeven door de rijksoverheid, al is de formulering die wij nu in de Grondwet zullen krijgen inzake de commissarissen van de Koningin wel een bijzonder ongelukkige. Voor ons is deze kwestie in de allereerste plaats een zaak van mondigheid. Iedereen heeft de mond vol over de 'mondigheid' van de burger.

Wij ontzeggen aan de gekozen burgers echter de mondigheid om zelf hun voorzitter aan te wijzen. Dat is in tegenspraak met al datgene wat al maar over mondigheid wordt verkondigd. Wij zijn er ook vast van overtuigd dat dit proces niet is tegen te houden. Door deze constructie zal men in de toekomst schijngestaltes krijgen. Zonder enige twijfel zullen er steeds meer bindende adviezen van de kant van gemeenteraden komen, die dan uiteindelijk door een Koninklijk besluit zullen worden bekrachtigd. Dit zal een schijnvorm zijn. Het is vrijwel zeker dat het deze richting uit zal gaan, omdat de mensen die zijn gekozen in gemeenteraden nu eenmaal op hun mondigheid staan.

Ik kom aan de kwestie van het kiesrecht voor ingezetenen-niet-Nederlanders. Dit is één van de punten waarvan wij de eerder genoemde consequenties onder ogen moeten zien: wanneer men een wijziging in de Grondwet aanbrengt, zal men binnenkort ook met een wet te maken hebben. Het zou dan ook eigenlijk helemaal niet zo slecht zijn geweest als de Regering enige aanduiding had gegeven van bijvoorbeeld de duur van het ingezetenschap waarover zij denkt. Ik meen dat dit erg nuttig zou zijn geweest in deze gedachtenwisseling.

Ik wil hier in alle duidelijkheid zeggen dat ik dit een zeer moeilijk punt vind. Bij ons leeft bepaald niet minder dan bij anderen de overtuiging dat hier wonende niet-Nederlanders rechten en zeggenschap moeten hebben. De vraag is echter, in hoeverre zij mee moeten kunnen kiezen voor Nederlandse politieke organen en daarvan eventueel deel moeten kunnen uitmaken. Het is voor ons een moeilijk probleem, omdat op belangrijke groepen van degenen waarom het hierbij gaat andere, niet-Nederlandse politieke krachten dagelijks en vaak zeer intensief inwerken.

De Regering heeft het probleem in zoverre beperkt dat zij heeft gezegd: het gaat hierbij om de gemeenteraden. Dat vinden wij wel juist. Dit geeft ook een reële grondslag, hierover te praten. Men wordt dan wel meteen ge-

confronteerd met dit probleem, dat de Regering in 7.2 in haar formulering met nadruk wijst op de verwevenheid tussen datgene wat in de gemeente en datgene wat in de rest van het overheidsapparaat gaande is. Zij relativiseert de zelfstandigheid en de reikwijdte van de gemeente zeer nadrukkelijk en legt eigenlijk een directe relatie tussen datgene wat in een gemeente gebeurt en de landspolitiek, maar dat raakt ook datgene wat hier wordt voorgesteld voor ingezetenen-buitenlanders, die een kiesrecht op dit punt zouden krijgen. In deze opstelling zit een hele reeks tegenstrijdigheden, die wij heel duidelijk onder ogen moeten zien. Ik wil beginnen met een heel simpel voorbeeld, om alvast de gedachte te laten wennen.

De gemeenteraad van Rotterdam – met name het college van die gemeente – houdt zich bezig met zeer omvangrijke internationale activiteiten, hetgeen samenhangt met de positie van de haven van Rotterdam.

Dit is een nationaal-politieke bezigheid. Hiermee wordt onmiddellijk een vraag opgeroepen ten aanzien van de positie van degenen, die niet de Nederlandse nationaliteit hebben wat hun politieke inbreng betreft. Ik voeg hieraan toe, dat het hier niet eens zo zeer om een kwestie van nationaliteit gaat als wel om – zoals ik het zou willen noemen – nationale loyaliteit.

Iemand die geen Nederlander is heeft nu eenmaal een andere nationale loyaliteit dan een Nederlander, een loyaliteit aan eigen doelstellingen, in het eigen land, het land dat hij als zijn land ziet – hetgeen hij bij voorbeeld onderstreept door het Nederlanderschap te weigeren en staatsburger te blijven van het land dat hij een aantal jaren te voren verliet. Dit behoeft niet altijd strijdig te zijn met zijn loyaliteit aan bepaalde zaken die in Nederland gebeuren, maar het kan zeer wel strijdig daarmee zijn, bij voorbeeld in dit geval van de Rotterdamse haven. Ik denk aan iemand die uit een land komt dat probeert, een sterke concurrentiepositie op te bouwen. Ik houd het voorbeeld eenvoudig, dan kan men eraan wennen.

Mijnheer de Voorzitter! Er zijn andere voorbeelden die meer voor de hand liggen. De fractie van de PPR pleit ervoor dat een gemeente aan ontwikkelingshulp moet kunnen doen. De Regering, in haar verdediging van artikel 7.2 – om te laten zien dat het niet allemaal om de gemeentelijke huishouding gaat –, valt de fractie van de PPR min of meer hierin bij. Het is ietwat strijdig met de praktische politiek, maar zij neemt het argument over.

Bakker

Hierbij spelen belangrijke nationale ontwikkelingen een rol. Iemand van wie de nationale loyaliteit anders is gericht, kan wel eens totaal tegenstrijdige gedachten hierover hebben en tegenstrijdige conclusies hierover trekken.

Ik kom hiermee tot een praktisch, zeer ernstig punt, namelijk vraagstukken die het Midden-Oosten betreffen. Ik wil twee voorbeelden noemen: de burgemeester van Rotterdam heeft, namens de gehele gemeenteraad, dezer dagen een gesprek aangevraagd met de Kamer van Koophandel van Rotterdam om over de kwestie van de Ariërvakking te spreken. Dit gebeurt terecht namens de gehele gemeenteraad. Hierbij speelt slechts één loyaliteit, bij iedereen die de burgemeester hierin heeft ondersteund. Als een andere loyaliteit dwars hierdoorheen een rol gaat spelen, wordt dit een moeilijk probleem.

Men kan ook denken aan Amsterdam, waar op dit moment een hevige discussie wordt gevoerd over het houden van een collecte voor Palestijnse vluchtelingen. Ik ga niet op de merites hiervan in, maar het is een kwestie binnen de 'Nederlandse loyaliteit'. Als een niet-Nederlandse politieke factor hierdoorheen gaat werken, krijgt men heel andere verhoudingen. Dat kan heel wel het geval zijn. Wij weten immers, dat vanuit een aantal landen, waarvandaan in Nederland gastarbeiders zijn, van regeringszijde en ook via ambassades er een zeer directe politieke activiteit is met betrekking tot de buitenlandse arbeiders. Zij zijn niet zo maar individuen, die hier goede dingen willen. De besten van deze mensen verzetten zich ertegen, maar een aantal staat onder druk van de betrokken regeringen. Het is de vraag, of men dit moet introduceren in de Nederlandse politieke strijd. Dit is, vind ik, het probleem waarom het gaat.

Gemeenteraden zijn nu eenmaal niet – ik moet dit de Regering toegeven – afgesloten van de landelijke politiek.

Het is dus een ernstige vraag of het feit, dat je mensen hierbij gaat betrekken, niet op een gegeven ogenblik de omgekeerde uitwerking kan hebben van wat wij beogen, namelijk in plaats van integratie en in plaats van hun rechten te geven, scheidingen en kloven die er zijn verdiepen, juist omdat deze problematiek er doorheen speelt.

Ik wil er nog op wijzen, al is er door enkelen lichtelijk geringschattend over gesproken, dat dan ook het probleem van de partijvorming een rol

gaat spelen. Dat is legitiem, dat kan; zij kunnen hun organisaties vormen. Het wordt wat anders als die in binnenlandse politieke vraagstukken gaan optreden. Om nu maar een extreem voorbeeld te noemen, wij weten van een groep die hier georganiseerd is, de Turkse Grijs Wolven, die in Rotterdam opereren. Wat eenvoudig zou het voor hen zijn bij gemeenteraadsverkiezingen om daar een politiek partijtje van te maken of om de partij van mijnheer Glimmerveen te gaan ondersteunen, om maar een dwarsstraat te noemen.

Ik ga iets over mijn tijd heen en bied daarvoor mijn verontschuldigen aan, maar ik moest toch iets zeggen over dit moeilijke en ernstige probleem. Wij hebben onze keus nog niet gemaakt, maar wij zullen een duidelijk en ernstig antwoord van de Regering bijzonder zwaar laten wegen.

Ik nader het einde van mijn betoog, mijnheer de Voorzitter, ik heb geen spreekijdbepending, maar ik geneer me toch een beetje.

De Voorzitter: Het zou de eerste keer zijn dat ik mij wat het tijdsbeslag betreft over u zou moeten beklagen.

De heer Bakker (CPN): Ik heb mij even verrekend. Ik grijp nu even terug naar artikel 7.6., lid 6. Ik vind dat een heel gekke formulering: De leden stemmen zonder last. Wij weten wel beter. Bij iedere stemming blijkt hoeveel last de mensen ermee hebben.

De vorige formulering was: 'last van of ruggespraak met'. Dat was nog iets. De heer Stoffelen heeft het toegejuicht dat alleen de last over is. Ik geloof dat wij ons erop moeten bezinnen, of dat erin moet staan, want het klopt niet. Op het moment dat wij het erin zetten, voeren wij weer een vervalsing in. De leden stemmen met last. Het is een last die zij vrijwillig op zich hebben genomen op het moment, dat zij zich op het programma van een partij kandidaat stelden. Dat is de werkelijkheid.

Je behoeft de discussies maar na te gaan die er op het ogenblik zijn in een partij als het CDA. Bij ons kijken ze ook of wij het programma volgen. Bij het CDA zijn ze daar op het ogenblik ook druk mee bezig. Dat is een last, die de leden op zich hebben genomen, namelijk om dat programma uit te voeren. Daar behoeven zij helemaal geen ruggespraak meer voor te houden, want dat programma hebben zij in hun tas zitten en zij citeren er ook altijd uit als het zo uitkomt, of een ander citeert eruit als het weer een beetje anders ligt. Die last bestaat. Als je het erin zet – afgezien van het feit, dat ik het een heel gekke

stijlbloem vind in de Grondwet –, zet je er een dode letter in, waarvan iedereen weet dat die geen cent waard is. Dan zou ik zeggen: laten wij alsjeblieft, als wij toch aan het uitkammen zijn, dat er maar uitlaten, want je zit jezelf en het publiek daarbij een beetje op de hak te nemen.

Ik wil niet verder ingaan op de mogelijke verplichting in de wet tot decentralisatie in de gemeenten. Daar hebben anderen zinnige dingen over gezegd. Ik ben belangstellend naar het antwoord. Ook ik ben benieuwd, waarom de raad daar niet over zou beslissen.

Er zijn ook andere punten met betrekking tot de verhouding gemeente/rijk, waarop ik nu niet inga. Het betoog van de heer Faber heeft ons wat dat betreft aangesproken. Een enkel woord wil ik nog zeggen over de PBO. Wij prijzen het dat de Regering op dat punt een zekere terughoudendheid betracht, zoals blijkt uit het feit dat zij straks ook niet elders de SER wil noemen in de Grondwet. Dat lijkt ons erg verstandig.

Wij zitten immers in een ontwikkeling die zich van de PBO af beweegt. In feite wordt dat al aangegeven door de Wet op de Ondernemingsraden en door de ontwikkeling die binnen de SER zelf plaatsvindt.

De Regering komt een beetje verzoenend met het voorstel om én de openbare lichamen voor beroep en bedrijf én andere in één adem te noemen. Waarom is dat nu nog nodig? Als je die andere noemt, waarom moet je dan nog die verenigingen voor beroep en bedrijf erbij noemen? In feite betekent dit dat die eruit gehaald kunnen worden en dat daarmee precies hetzelfde effect wordt bereikt. Het lijkt alleen een soort referentie voor PBO-aanbidders dat het er nog in staat. Wie nog wat wil stroomlijnen heeft hier ook nog kansen.

Tot slot wil ik niet onvermeld laten dat dit de eerste keer is dat wij in het kader van deze grondwetwijziging spreken over het kiesrecht en dat enkele malen zeer nadrukkelijk de evenredige vertegenwoordiging is genoemd. Ik vind dat prijzenswaardig. Dat maakt het vanzelfsprekend dat die ook in andere delen van de Grondwet op dezelfde waardige wijze zal worden gerepresenteerd.

De Voorzitter: Ik deel mee dat ik heb benoemd de *bijzondere commissie 15 475 en 15 476* (Regelen met betrekking tot het afbreken van zwangerschap (Wet afbreking zwangerschap)) en (Voorstel van wet van de leden Ab-

Voorzitter

ma en Verbrugh tot het stellen van aanvullende regels tot bescherming van de menselijke vrucht tegen ontne-
ming van het leven (Wet levensbe-
scherming menselijke vrucht))

Deze bijzondere commissie telt 23 leden en 19 plaatsvervangende leden en is samengesteld als volgt:

Leden:

Van Rossum (SGP)
Wolff (CPN)
Roethof (PvdA)
Kappeyne van de Coppello (VVD)
Haas-Berger (PvdA)
Van Ooijen (PvdA)
Van Dam (CDA)
G.M.P. Cornelissen (CDA)
Dees (VVD)
Salomons (PvdA)
Patijn (PvdA)
Weijers (CDA)
Drenth (PvdA)
Evenhuis-van Essen (CDA)
Müller-van Ast (PvdA)
Wessel-Tuinstra (D'66)
Faber (CDA)
Beckers-de Bruijn (PPR)
Korte-van Hemel (CDA)
Vrijlandt-Krijnen (VVD)
Deetman (CDA)
Tripels (VVD)
Wuthrich-van der Vlist (PvdA)

Wijziging van de begroting van in-
komsten en uitgaven van het Rijkswen-
tefonds voor het dienstjaar 1977
(15 503).

Deze Koninklijke boodschappen, met
de er bij behorende stukken, zijn al ge-
drukt en rondgedeeld;

Plv. leden:

Abma (SGP)
—
Krouwel-Vlam (PvdA)
Verkerk-Terpstra (VVD)
Kosto (PvdA)
Roels (PvdA)
H.A. de Boer (CDA)
Eversdijk (CDA)
Geurtsen (VVD)
Kolthoff (PvdA)
—
—
Dolman (PvdA)
Andela-Baur (CDA)
Moor (PvdA)
Brinkhorst (D'66)
Borgman (CDA)
Van der Spek (PSP)
Van den Broek (CDA)
Nijpels (VVD)
Aarts (CDA)
—
Schaapman (PvdA)

een, van mevr. R. Soukotta-Latupei-
rissa te Amsterdam, met betrekking tot
achterstallig salaris.

Deze adressen zijn gesteld in handen
van de commissie voor de verzoek-
schriften;

4°. de volgende brieven e.a.:
een aantal, over de eigen bijdrage
per verpleegdag;

een aantal, over abortus provoca-
tus;

een, van de voorzitter van het Pro-
duktenschap voor Pluimvee en Eieren,
met een aantal vergaderstukken;
een, van het Havenschap Delfzijl,
met een aantal vergaderstukken;
een, van de Vrouwenbond NVV, af-
deling Groningen, over de Open-
Schoolproblematiek.

Deze brieven e.a. liggen op de griffie
ter inzage; voor zoveel nodig is kopie
gezonden aan de betrokken commis-
sies;

5°. het academisch proefschrift van
J. C. Siebrand: 'Towards Operational
Disequilibrium Macro Economics'.

Dit proefschrift is opgenomen in de bi-
bliotheek der Kamer.

De algemene beraadslaging wordt ge-
schorst.

De **Voorzitter**: Ik stel voor het verslag
van de vorige vergadering goed te
keuren.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.38 uur.

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

1°. vijf Koninklijke boodschappen, ten
geleide van de wetsontwerpen:

Wijziging van de begroting van in-
komsten en uitgaven van het Gemeen-
tefonds voor het jaar 1978 (verzame-
lontwerp; eerste wijzigingsvoorstel)
(15 491);

Verlenging van de werking van het
Koninklijk besluit van 1 april 1964 (Stb.
110), houdende onverbindendverkla-
ring van bepalingen betreffende verti-
cale prijsbinding in mededingingsre-
gelingen (15 498);

Wijziging van de begroting van het
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf
voor het dienstjaar 1977 (15 499);

Wijziging van de liquidatiewet Oor-
logs- en Watersnoodschade II
(15 502);

2°. de volgende brieven:

een, van de Staatssecretaris van
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Orde-
ning, over de berekening van 'globale
indexcijfers van bouwkosten van wo-
ningen' door het CBS (15 418, nr. 9);

een, van de Minister van Economi-
sche Zaken, over de vestigingsplaats
van de Dienst Investeringsrekening
(15 501).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondge-
deeld;

3°. de volgende adressen:

een, van W. Notebaart te Vught, met
betrekking tot een jaarlijkse subsidie
voor een koopwoning;

een, van A. A. van Engers te Living-
ston (U.S.A.), met betrekking tot zijn
pensioen;

een, van J. J. Versteegh te 's-Gra-
venhage, houdende een verzoek om
A.O.W. voor zijn vrouw;

een, van C. van Donselaar te Dor-
drecht, houdende klacht tegen diverse
personen;

een, van J. Pelgrom te Vught, met
betrekking tot zijn belastingen;

een, van Mevrouw O. Marolt te Gro-
ningen, met betrekking tot de toewij-
zing van haar kinderen;

