

Zitting 1975-1976

**13 992****Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot opnemng in de Grondwet van een bepaling inzake andere territoriale openbare lichamen in plaats van provincies of gemeenten****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING**

De reorganisatie van het binnenlands bestuur, zoals deze de regering thans voor ogen staat, is gekenmerkt door overheveling van taken binnen het vanouds bestaande patroon van territoriale decentralisatie. Door deze overheveling krijgen de provincies een belangrijk deel van de niet op het niveau van de centrale overheid te verrichten overheidstaken te behartigen. De geldende grondwetbepalingen laten voor deze ontwikkeling ruimte, zoals zij ook ruimte zouden bieden voor een stelsel van gewestvorming naast de bestaande provincies en gemeenten (artikelen 158 en 162).

Bezien vanuit het gezichtspunt van de beoogde bestuurlijke reorganisatie is er dan ook geen directe aanleiding in de Grondwet de mogelijkheid te openen voor een doorbreking van het in de bestaande Grondwet neergelegde decentralisatiepatroon. De staatscommissie, die rapporteerde in een periode toen de gedachten eerder uitgingen naar de vorming van gewesten naast provincies en gemeenten, wijst er in haar Eindrapport ook op dat een dergelijke gewestvorming zonder grondwetsherziening mogelijk is. «De bestaande grondwettelijke bepalingen staan aan zo'n ontwikkeling niet volledig in de weg. Zij laten een zekere armslag om op basis van de bestaande provinciale en gemeentelijke verbanden of naast deze verbanden andere organisatievormen te scheppen». De staatscommissie laat hier echter op volgen: «Dat neemt niet weg, dat toch het zonder meer vasthouden aan de bestaande verhoudingen voor provincie en gemeente de ontwikkeling kan remmen, althans in een bepaalde richting zou kunnen sturen. Men zou dan namelijk steeds erop bedacht moeten zijn deze oude verbanden te eerbiedigen en in hoofdzaak onaangetast te laten.» De commissie concludeert dan dat in een herziene Grondwet buiten twijfel dient te zijn dat ook gewestvorming gepaard gaande met terzijdestelling van provincie of gemeente mogelijk is.

Zoals de tweede ondergetekende in zijn brief van 24 juni 1975<sup>1</sup> aan de beide Kamers reeds heeft laten blijken, zouden wij de staatscommissie hierin willen volgen. Hoewel wij voor de realisering van de op het stuk van de bestuurlijke organisatie bestaande beleidsvoornemens daaraan geen behoefte hebben, achten wij het niettemin voor de toekomstige wetgever wenselijk dat hij de mogelijkheid heeft provincies of gemeenten door andere bestuursvormen te vervangen. Ons staan thans geen situaties voor ogen waarin van deze mogelijkheid gebruik zou moeten worden gemaakt. Maar het is niet uitgesloten dat deze zich in de toekomst zouden voordoen. In het onderhavige ontwerp is mitsdien de bepaling opgenomen dat de wet andere territoriale

<sup>1</sup> Bijl. Hand. II 1974-1975, 13 472, nr. 1.

openbare lichamen in plaats van provincies of gemeenten kan instellen en zodanige lichamen kan opheffen. Tevens wordt verzekerd dat voor deze lichamen dezelfde grondwettelijke waarborgen voor een democratische bestuursinrichting gelden als voor de provincies en de gemeenten. De desbetreffende bepalingen van het hoofdstuk worden van overeenkomstige toepassing verklaard.

De bestaande grondwetsbepalingen kennen deze mogelijkheid niet. Wel blijkt uit artikel 162 van de Grondwet, dat de wet andere dan daarin genoemde lichamen kan instellen met verordenende bevoegdheid. Op basis van dit artikel, in samenhang met artikel 158 van de Grondwet, dat bepaalt, dat de wet de voorziening regelt in zaken, belangen, inrichtingen of werken, bij welke twee of meer gemeenten zijn betrokken, kan in de vorming van gewesten naast provincies en gemeenten hetzij op basis van samenwerking van gemeenten, hetzij door hoger gezag, door de wet worden voorzien. Doch deze bepalingen – en hetzelfde geldt voor de overeenkomstige artikelen 7.12 en 7.13, zoals deze thans ook in ingediende herzieningsontwerpen zijn neergelegd – maken het op zichzelf nog niet mogelijk voor een bepaalde streek de bestaande gemeenten of provincies door andersoortige lichamen te vervangen.

Op dit punt sluiten wij ons aan bij de in 1969 ingediende Nota Bestuurlijke Organisatie.<sup>2</sup> «Weliswaar», aldus deze nota, «kunnen op grond van artikel 162 van de Grondwet nieuwe bestuursvormen worden geïnstitueerd en houdt de Grondwet niet een gebod in, dat het gehele gebied van Nederland volledig gemeentelijk moet zijn ingedeeld, maar een en ander betekent niet, dat de wetgever de vrijheid zou hebben gemeenten door bestuursvormen met een andere structuur te vervangen. Aan de grondwettelijke regeling van de bestuurlijke organisatie ligt immers de gedachte ten grondslag, dat het bestuur van de lokale gemeenschappen berust bij de gemeente, met een door de leden der gemeenschap gekozen vertegenwoordigend lichaam als hoogste orgaan, aan hetwelk de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeenschap wordt overgelaten. Indien zou worden erkend, dat bij gewone wet in plaats van gemeenten openbare lichamen zouden kunnen worden ingesteld, zou zulks betekenen, dat de wetgever vorenbedoelde grondslagen voor het plaatselijk bestuur zou kunnen omzeilen (. . .). Het lijkt niet juist, dat deze weg zou worden opgegaan zonder grondwetswijziging».

In het kader van de onderhavige grondwetsherziening kan in het midden blijven of en in hoeverre dergelijke openbare lichamen er moeten komen. Thans gaat het er alleen om, dat in dit opzicht bestaande grondwettelijke belemmeringen worden weggenomen. De Grondwet moet met zoveel woorden de mogelijkheid openen, dat de bestaande organisatie in provincies en gemeenten waar dat nodig mocht zijn wordt gewijzigd door instelling van andere territoriale openbare lichamen ter vervanging van provincies of gemeenten. Dat is de strekking van het voorgestelde artikel 7.10, eerste lid.

Wanneer op deze wijze de deur voor een andere organisatie wordt opengezet, moet tevens worden vastgelegd, dat voor zodanige nieuwe territoriale lichamen de hoofdbeginselen van bestuurlijke organisatie, zoals zij in de artikelen 7.1 – 7.9 voor provincies en gemeenten worden gegeven, eveneens van toepassing zijn. Deze artikelen zijn zo geformuleerd, dat zij zonder bezwaar op overeenkomstige wijze op andere territoriale openbare lichamen kunnen worden toegepast. Aan het verkozen college dat aan het hoofd staat, zal uiteraard een andere naam dan raad of staten kunnen worden gegeven, zoals ook in de benamingen voor het dagelijks bestuur en de voorzitters daarvan vrijheid blijft bestaan. Materieel zullen de genoemde bepalingen echter onverkort voor de nieuwe lichamen moeten gelden, opdat wordt voorkomen, dat door een reorganisatie van het bestuur de bestaande waarborgen zouden verminderen of verdwijnen. Het voorgestelde artikel dient niet de instelling te verhinderen in ingepolderde gebieden van territoriale openbare lichamen zonder dat daarbij de voorgaande artikelen van overeenkomstige toepassing zijn. Daartoe is in de eerste zin van het artikel uitdrukkelijk sprake van het instellen van andere territoriale openbare lichamen in plaats van *bestaande* provincies of gemeenten.

<sup>2</sup> Bijl. Hand. II, 1969–1970, 10 310, nr. 2

De instelling van territoriale openbare lichamen als bovenbedoeld in ingepolderde gebieden zal kunnen geschieden op basis van het voorgestelde artikel 7.12.

In het hoofdstuk betreffende de Staten-Generaal zal de bepaling, dat de Eerste Kamer gekozen wordt door de leden van provinciale staten gehandhaafd blijven. In verband hiermede dient een voorziening te worden opgenomen voor het geval een ander territoriaal openbaar lichaam de plaats inneemt van een provincie. Daartoe is in het tweede lid van artikel 7.10 bepaald, dat de leden van het direct gekozen orgaan van het nieuwe lichaam alsdan deelnemen aan de verkiezing van de Eerste Kamer. De wet, die – op basis van een daaromtrent in het hoofdstuk betreffende de Staten-Generaal op te nemen bepaling – het kiesrecht en de verkiezingen voor de Eerste Kamer regelt, zal hier verdere regels kunnen stellen.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken a.i.,  
W.F. de Gaay Fortman

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

