

Zitting 1977–1978

13 990

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

Nr. 8

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 11 september 1978

Na de memorie van antwoord bestond er in drie fracties nog behoefte aan het stellen van nadere vragen. De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening<sup>1</sup> rapporteert hierover als volgt.

#### Algemeen

##### *Inleiding*

Met belangstelling hadden de leden van de C.D.A.-fractie de memorie van antwoord gelezen. Hoewel hun vragen over het algemeen uitvoerig werden beantwoord waren zij in een aantal opzichten niet tevreden gesteld. Ook in dit stadium van de voorbereiding constateerden zij nog een duidelijk verschil van mening tussen de Regering en de genoemde fracties met betrekking tot een aantal niet onbelangrijke kwesties. Zij stelden het dan ook op prijs op sommige onderdelen nog eens uitvoerig in te gaan.

Over de volgorde der onderscheiden artikelen is ook na het door de bewindslieden in de memorie van antwoord opgemerkte verschil van mening gebleven, doch de onderhavige leden zagen daarin geen aanleiding thans daarover nog opmerkingen te maken.

##### *De betekenis van territoriale decentralisatie*

De leden behorend tot de fractie van de P.v.d.A. waren van mening dat de antwoorden gegeven in de memorie van antwoord weliswaar uitvoerig maar op enkele punten mager en niet erg overtuigend waren. Zo hadden zij met teleurstelling kennis genomen van de reactie van de bewindslieden op het pleidooi van deze leden in de Grondwet de wezenskenmerken van de territoriale decentralisatie van gemeenten en provincies weer te geven. Dat de bewindslieden dat niet nodig vinden was hun bekend. Dat was voor deze leden juist de reden om die omschrijving van en toelichting op die wezenskenmerken van provincies te vragen. Het antwoord dat de betekenis van provincies en gemeenten onomstreden is en dat de voorgestelde reorganisatie van het binnenlands bestuur daaraan geen afbreuk wil doen gaat duidelijk langs de vraag heen en miskent de realiteit. Door de voortdurende centralisatie is de positie van provincies en gemeenten feitelijk wel degelijk aangetast.

<sup>1</sup> Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

In theorie is er geen probleem, in de praktijk zoveel te meer. Dat geldt nog veel sterker voor de betekenis die velen, o.a. VNG en anderen uit gemeentelijke kring – al dan niet terecht – menen te moeten hechten aan de betekenis van de negatieve lijsten als bedoeld in de regeringsvoorstellen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur. Ook de ongerustheid over het begrip complementair bestuur maakt het wenselijk duidelijkheid te scheppen over de betekenis die provincies en gemeenten volgens Regering en parlementen thans en in de toekomst hebben. Om al deze redenen waren deze leden telegesteld over het wat ontwijkende antwoord van de bewindslieden op hun vragen ter zake. Zij vroegen de bewindslieden hierop alsnog duidelijk in te gaan.

#### *Het verband met de reorganisatie van het binnenlands bestuur*

De leden van de C.D.A.-fractie hadden niet begrepen hoe de Regering in de memorie van antwoord (blz. 6) aan de ene kant kon betogen dat zij zich ervan bewust was dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur een zaak was van Regering en Staten-Generaal, maar aan de andere kant «als uitgangspunt te mogen kiezen dat in beide Kamers der Staten-Generaal een meerderheid gevonden kan worden voor een herstructurering van het binnenlands bestuur». Genoemde leden wilden in dit verband graag vernemen wat de Regering bedoelt met «al wat tot dusver binnen en buiten het parlement over dit onderwerp is gezegd». In het bijzonder waren zij benieuwd welke buiten het parlement gedane uitspraken door de Regering als maatgevend werden beoordeeld voor bovenbedoelde conclusie.

Op blz. 7 van de memorie van antwoord stelt de Regering dat de motiveering en de strekking van de herzieningsvoorstellen los staan van de beoogde herstructurering van binnenlands bestuur. Eerder had zij (blz. 5) laten weten dat een dergelijke reorganisatie «als zodanig geen andere basis (behoeft) dan de huidige Grondwet reeds biedt». Dit laatste konden deze leden moeilijk rijmen met hetgeen de Regering zegt op blz. 3 van de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 995. De wijziging die hier namelijk ten opzichte van het oude artikel 158 Grondwet wordt voorgesteld beoogt de mogelijkheid te openen ook aan andere openbare lichamen (met name: provincies) samenwerking op te leggen. Daartoe is herziening van de Grondwet noodzakelijk; met andere woorden op basis van de huidige Grondwet zou een dergelijke oplegging niet mogelijk zijn. De aan het woord zijnde leden beseften wel dat oplegging van samenwerking van provincies (in verband met het voorontwerp op de waterkringen) weliswaar niet direct de reorganisatie van het binnenlands bestuur betreft, maar toch zeker – en de Regering stelt zulks ook uitdrukkelijk in haar aanbiedingsbrief bij genoemd voorontwerp – indirect en zij bespeurden derhalve tenminste enig verband tussen de voorstellen tot herziening van de Grondwet en die tot herstructurering van het binnenlands bestuur.

#### *De regeling van delegatie*

De leden van de C.D.A.-fractie bleven fundamenteel van mening verschillen met de Regering, waar het gaat om de vorm van bevoegdheidstoekenning die aangeduid wordt met delegatie. Zij bevonden zich daarbij in het goede gezelschap van op staatsrechtelijk gebied vermaarde auteurs.

In de eerste plaats blijven de bewindslieden volharden in het standpunt, dat delegatie niet slechts bestaat in de overdracht van bevoegdheid binnen hetzelfde overheidsverband (bij voorbeeld van Kroon naar Minister) maar ook in de overdracht van het ene naar het andere (in casu lagere) overheidsniveau. De aan het woord zijnde leden stonden op het standpunt, dat de laatste vorm van overdracht niet met delegatie dient te worden aangeduid. Wanneer de Regering meent – zoals in de memorie van antwoord op blz. 8 gebeurt – dit te moeten beschouwen als «een zich overgeven aan beschouwingen over de eigenlijke inhoud van het begrip», dan zouden deze leden

daar graag tegenover willen stellen, dat het geven van een andere inhoud dan tot dusver gebruikelijk was aan het begrip delegatie, de Kamer ook tot zulke beschouwingen verplicht. De in het geding zijnde terminologie is voor de huidige en toekomstige bestuurs- en rechtspraak van grote betekenis.

Ook op een ander punt wordt in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord afgeweken van de tot nu toe geldende staatsrechtelijke leer. Het traditionele onderscheid tussen regeling en concrete maatregelen of anders gezegd tussen een algemene regeling en een concrete beschikking, of nog anders tussen delegatie en uitvoering wordt ten zeerste vervaagd. Op blz. 8 van de memorie van antwoord stelt de Regering zelfs, dat tussen regelgeving en het treffen van concrete maatregelen geen wezenlijk verschil bestaat. Naar het inzicht van de genoemde leden kan dit tot een tweetal onaangename consequenties leiden, over de mogelijkheid en wenselijkheid waarvan zij het oordeel van de Regering wensten te vernemen. Ten eerste valt te vrezen dat een (grondwettelijke) opdracht aan de formele wetgever geen waarborg meer inhoudt voor het verbod van delegatie. Immers nu het onderscheid tussen delegatie en uitvoering vervaagt en het criterium de mate van gebondenheid van het lagere orgaan wordt, bestaat het gevaar dat hetgeen thans nog delegatie genoemd wordt straks als uitvoering zal worden gekwalificeerd.

Ten tweede wordt het risico gecreëerd dat door de wetgever niet gewenste subdelegatie plaatsvindt. Zodra namelijk de subdelegans de door hem verrichte «overdracht» als uitvoering kwalificeert is alles formeel in orde, terwijl er materieel niet van subdelegatie sprake kan zijn. Hoe het ook zij, naar de mening van de leden nu aan het woord kan onder «regelen» slechts verstaan worden het geven van voorschriften die algemeen verbindend zijn, en speelt het delegatievraagstuk alleen bij algemene regelgeving en niet bij uitvoering. In dit verband wilden zij niet spreken van het «inschakelen» van andere organen maar zoals dat gebruikelijk is bij delegatie, van «opdragen». Vermeld zij dat ook de staatscommissie—Cals/Donner niet spreekt van «inschakelen» maar van «opdragen of overlaten» (blz. 28 eindrapport).

In de memorie van antwoord stellen de bewindslieden dat het van de aan het woord zijnde leden geen juiste zienswijze is om de formulering «de wet regelt» aldus te verstaan, dat bij gebruik daarvan de autonome bevoegdheid van de lagere overheden wordt uitgesloten. Of en in hoeverre lagere overheden autonoom regels mogen stellen hangt steeds af van de gekozen interpretatie, aldus de Regering. De genoemde leden vroegen zich af, of er nog andere voorbeelden te noemen waren dan het ene genoemde artikel 209 Grondwet ter staving van de visie van de Regering, dat het onjuist is te stellen, dat «tot op heden deze formulering («de wet regelt») de autonome bevoegdheid van de lagere overheden uitsloot».

Voorts stelden zij de vraag of de Regering het aanvaardbaar vindt, dat de rechter belast zal worden met de beoordeling van de vraag of gemeente- c.q. provinciale besturen wel of niet autonoom kunnen regelen. Te meer daar geen concretere criteria aangegeven worden voor 's rechters toetsing. Uit een oogpunt van rechtszekerheid lijkt zulks voorshands weinig wenselijk. De leden van genoemde fractie hadden verder met verbazing kennis genomen van de passages op blz. 9 van de memorie van antwoord waar de Regering weer enige afstand neemt van de nieuw geïntroduceerde terminologie door deze eigenlijk van generlei waarde te achten, aangezien «het steeds onderwerp en aard van de regelingsopdracht zullen zijn die op dit punt in de eerste plaats beslissend zijn».

In dit verband wilden de genoemde leden met name wijzen op de gevolgen die door onzekerheid omtrent de vraag wanneer provincies en gemeenten autonoom kunnen regelen, kunnen worden veroorzaakt op het gebied van de grondrechten. Als voorbeeld wilden zij noemen artikel 1.10, het privacy-artikel. Zouden gemeenteraden, wanneer een wet op de privacy (nog) ontbreekt, regels ter zake kunnen stellen?

Ten slotte vroegen de genoemde leden aan de bewindslieden wat hun verweer is tegen het oordeel van prof. Duijnstege gegeven in het dagblad De

Telegraaf van 25 februari 1977: «Buitendien brengt dit stelsel mee, dat met aanvaarding in de Grondwet van formules als «de wet regelt» of «bij of krachtens de wet wordt bepaald» voor de delegatiemogelijkheid van de wetgever een onafzienbare reeks van varianten wordt geopend, welke staatsrechtelijk telkens onoverzienbare situaties kunnen scheppen.»

## Artikelen

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

Niet erg verhelderend vonden de leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie het antwoord op hun vragen naar de betekenis van de begrippen «grenswijzigingen van geringe omvang» en «grenswijzigingen» van ver strekkende betekenis daar waar (in artikel 7.1) de mogelijkheid wordt geopend dat de wetgever de bevoegdheid tot wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen delegeert. Zij hadden hun vragen gesteld om te weten te komen wanneer de Regering zo'n delegatie wenselijk acht. Moet het antwoord dat het *denkbaar* is die delegatie toe te kennen in aangegeven gevallen van grenscorrecties van ondergeschikte betekenis aldus opgevat worden dat de Regering dat *wenselijk* acht?

Als zulks al gewenst is – aldus de leden van de C.D.A.-fractie – dan lijken criteria als inwonertal en oppervlakte – zoals zo vaak – voor de hand te liggen, maar zij zijn op zijn minst erg arbitrair. Het kwam deze leden voor, dat de betekenis van de grenswijziging helemaal niet verband behoeft te houden met het aantal inwoners of hectaren. Zo is het best mogelijk te achten dat een betrekkelijk gering grondgebied, waarop geen of slechts weinig inwoners woonachtig zijn, voor een buurgemeente bepaald niet van ondergeschikte betekenis is, terwijl dat anderzijds wel kan gelden voor de overgang van een groot gebied.

Deze leden bleven van mening dat de in de memorie van toelichting weergegeven gedachte een zeer moeilijke zo niet onmogelijke opdracht aan de wetgever geeft. Zij hadden in het voorlopig verslag de vraag gesteld, of een analoge regeling als bij de procedure tot ratificatie van internationale overeenkomsten hier niet een oplossing kon bieden. In de memorie van antwoord betwijfelt de Regering dit met een argumentatie, die deze leden hadden kunnen (en willen) gebruiken om het tegendeel te beweren. De gedachte immers dat in concrete gevallen niet vaak aanleiding voor actieve bemoeienis van de Staten-Generaal bestaat bij grenscorrecties (men zie de beperkte omvang der schriftelijke voorbereiding), kan gezien worden als een pleidooi voor een analoge procedure als bij internationale overeenkomsten.

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

De leden van de C.D.A.-fractie gevoelden de behoefte nog enkele opmerkingen te maken over de gekozen redactie van het eerste lid van artikel 7.2. De Regering had er de voorkeur aan gegeven niet meer te spreken van «de huishouding» van de gemeente c.q. van de provincie, «het belang der gemeente» of «provinciaal belang». Deze begrippen zijn volgens de toelichting niet scherp te omlijnen en hebben in de geldende Grondwet niet of nauwelijks normatieve betekenis. In literatuur en jurisprudentie is echter veel moeite gedaan om bovengenoemde begrippen uit te werken en te interpreteren. In het algemeen wordt een drietal begrenzingen aangegeven voor de verordenende bevoegdheid van bij voorbeeld de gemeenteraad.

Vooreerst is daar de beperking tot het grondgebied. De door de raad uit te vaardigen voorschriften mogen alleen betrekking hebben op handelingen die op het grondgebied van de gemeente plaatshebben. De Staatscommissie-Cals/Donner – die er overigens ook mee kan instemmen dat niet meer

gerept wordt van «huishouding» en «in het belang» van de provincie en gemeente – heeft deze territoriale begrenzing uitdrukkelijk in het betreffende artikel opgenomen.

Een tweede begrenzing is die welke wel wordt aangeduid met de woorden «naar boven». Het gaat hier om de verhouding van verordeningen ten opzichte van hogere regelingen. De ook in artikel 7.2 lid 1 gebezigde woorden «wordt overgelaten» laten tot uitdrukking komen dat provincie en gemeente bevoegd zijn tot regeling en bestuur van zaken welke niet aan het hoger gezag ter uitsluitende regeling zijn opgedragen of waarin het hoger gezag niet heeft voorzien.

Er is evenwel nog een derde begrenzing, een grens «naar beneden». Immers de thans in de artikelen 143 eerste lid en 153 eerste lid voorkomende term «huishouding» herbergt het element in zich van de behartiging van openbare belangen. Anders gezegd, een verordening mag zich niet bezighouden met particuliere belangen. In de jurisprudentie is het onderscheid tussen openbare en particuliere belangen nader gespecificeerd. Een betrekkelijk recent voorbeeld hiervan vormt het arrest van de Hoge Raad dd. 9 januari 1968 (Maastrichts schakelkastje). In de jurisprudentie komt men het begrip «huishouding» dan ook herhaaldelijk tegen.

De begrenzing «naar beneden» is vooral vanuit een oogpunt van rechtsbescherming voor de burger van belang. Het is om die reden, dat de aan het woord zijnde leden de vraag stelden of achterwegelating van de begrippen «huishouding» en «in het belang» van provincie c.q. gemeente de rechter niet voor interpretatieproblemen zal stellen. Hoe zal de rechter zonder dat bedoelde begrippen in de bepalingen van de nieuwe Grondwet voorkomen, moeten interpreteren of een verordening de grenzen naar boven of naar beneden overschrijdt? Vereenvoudiging van grondwettelijke bepalingen mag volgens de leden van genoemde fractie nimmer leiden tot een redactie die de interpreterende rechter op grote problemen doet stuiten of hem een te grote vrijheid geeft.

Ten slotte achtten de aan het woord zijnde leden het in de memorie van antwoord genoemde voorbeeld van de extraterritoriaal werkende exploitatieverordening ongelukkig aangezien een gemeente in dat geval optreedt als eigenaresse en niet als overheid als zodanig. Het spreekt toch voor zich dat een gemeente met betrekking tot haar eigendom dezelfde rechten kan uitoefenen als een (particuliere) eigenaar.

De memorie van antwoord gaat op geen enkele wijze in op de door de leden van de P.P.R.-fractie uitgesproken wens betreffende het toestaan van gemeentelijke beleidsvoornemens, met name op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Is een actief gemeentelijk beleid op dit gebied, na het van kracht worden van dit ontwerp, mogelijk?

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

De in de memorie van antwoord gegeven beschouwingen ter verdediging van de in het ontwerp opgenomen bevoegdheid van de wetgever om, zonder instemming van de gemeenteraad, organen van binnengemeentelijke decentralisatie op het terrein van de gemeentelijke autonomie in te stellen hadden de leden van de C.D.A.-fractie niet overtuigd. Zij achtten het de zeggenschap van de Raad om al dan niet over te gaan tot de vorming van bestuurlijke organen buiten de in de Grondwet genoemde. Wat blijft er van de wezenlijk autonome bevoegdheid over indien de wetgever zich op zo indringende wijze kan bezighouden met de interne aangelegenheden van de gemeenten?

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

Aangezien de bewindslieden kennelijk vragen over de positie en functie van de Commissaris van de Koningin en zijn eventuele hoedanigheid van rijksorgaan als retorisch hebben opgevat, herhaalden de leden van de

P.v.d.A.-fractie hun vragen, maar nu anders geformuleerd: Willen de bewindslieden aangeven of – en zo ja, waarom – uit het werkzaam zijn van de Commissaris van de Koningin «in nauwe samenhang met het van rijkswege gevoerde beleid en het zijn van verbindingsschakel tussen centrale overheid en de besturen van de lagere territoriale lichamen» valt af te leiden dat de commissaris dus als rijksorgaan werkzaam is en dient te zijn. Waarom zou de commissaris die werkzaamheden niet als provinciaal orgaan, in medebewind, kunnen verrichten?

De leden van de P.P.R.-fractie constateerden dat het onduidelijk blijft welk verschil tussen de positie van burgemeester en Commissaris van de Koningin het mogelijk maakt deze laatste ook als rijksorgaan te bestempelen. Dat de Commissaris van de Koningin ook als rijksorgaan wordt bestempeld, wordt in de literatuur hoofdzakelijk gerechtvaardigd door een beroep te doen op het bestaan van een KB (de instructie voor de CdK), dat niet gebaseerd is op een wet, maar rechtstreeks op de Grondwet. Wat is het specifieke van de taak van de Commissaris van de Koningin in vergelijking met de burgemeester, dat het wenselijk maakt om een gedeelte van zijn taak niet te regelen op grond van een wet, maar op grond van de Grondwet en hem zodoende in tegenstelling tot een burgemeester mede als rijksorgaan te bestempelen? Niet ontkend kan worden dat ook een burgemeester een speciale relatie met de centrale overheid heeft. De leden van deze fractie verwezen naar het Compendium van het Staatsrecht van T. Koopmans, Kluwer, 1972, blz. 150–151.

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

Naar het oordeel van de Minister zou toekenning van het forensenkiesrecht een verkeerde ontwikkeling zijn. Hierbij tekenden de leden van de P.P.R.-fractie aan dat zij voorshands niet pleiten voor de invoering daarvan, maar dat zij slechts de mogelijkheid niet bij voorbaat willen uitsluiten door middel van een grondwettelijke bepaling. Of er een forensenkiesrecht moet komen – en zo ja, in welke vorm – is een vraag, die niet de grondwetgever dient te beantwoorden, maar de formele wetgever. Het standpunt van de Minister wekt verbazing, wanneer men in de memorie van antwoord bij wetsontwerp 13992 leest dat artikel 7.10 in de Grondwet is opgenomen om reeds nu aan de wetgever de door artikel 7.10 geboden ruimte te bieden, terwijl zich op dit moment geen reële behoefte voordoet en er verder ook geen kennelijk te verwachten toekomstige ontwikkelingen aan ten grondslag liggen (zie memorie van antwoord, 13992, blz. 2, 3de en 4de alinea).

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

Volgens de memorie van antwoord (blz. 23 en 24) staat artikel 7.6, lid 6, niet in de weg aan ontwikkelingen in de richting van de verantwoordingsplicht van leden van vertegenwoordigende organen aan hun partij, maar beëindiging van het lidmaatschap op grond van het stemgedrag is ongeoorloofd. Wordt – zo werd uit de P.P.R.-fractie gevraagd – beëindiging van het lidmaatschap van het vertegenwoordigend lichaam om redenen, die niet verband houden met het stemgedrag (bij voorbeeld het hebben van betaalde bijbanen) in beginsel mogelijk geacht? Volgens het P.P.R.-verkiezingsprogramma punt BIII, punt 5, mogen kamerleden geen betaalde bijbanen hebben. Alle onbetaalde bijbaantjes moeten openbaar zijn.

#### *Artikel 8.8 (benoeming commissies en burgemeesters)*

Ten slotte vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie de bewindslieden nader aan te geven waarom zij het opvolgen van de motie-Tilanus over het grondwettelijk onmogelijk maken dat burgemeester en commissaris gekozen worden, zo belangrijk vinden dat zij zo al niet uitlokken, dan toch bewust de mogelijkheid scheppen dat de voorgestelde grondwetswijziging niet de vereiste meerderheid zal halen en dus verworpen zal worden.

In het voorlopig verslag hebben de leden van de C.D.A.-fractie bepleit in de Grondwet uitdrukkelijk te vermelden dat de commissaris der Koningin en de burgemeester voorzitter zijn van de staten resp. de gemeenteraad. Dit om de mogelijkheid uit te sluiten dat beide voorzitters gekozen worden. De bewindslieden delen in de memorie van antwoord mede dit niet noodzakelijk te achten omdat het hier slechts gaat om een «theoretische mogelijkheid». Impliciet erkennen de bewindslieden daarmee dat de voorgestelde tekst de mogelijkheid van de gekozen voorzitter in zich bergt. Hoewel de motie-Tilanus slechts rept van de burgemeester, kan niet worden ontkend dat het de uitdrukkelijke intentie van de indieners van de motie was om de functie van voorzitter te koppelen aan het burgemeesterschap. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de bewindslieden de consequenties hebben getrokken uit de aanneming van deze motie door de Kamer. De grondwettelijke koppeling van het raadsvoorzitterschap en het burgemeesterschap zou dan in de lijn liggen. Ditzelfde geldt voor de Commissaris der Koningin en het voorzitterschap van de staten.

Zij wilden dit met des te meer klem stellen nu de laatste jaren diverse pogingen worden ondernomen de positie van de benoemde burgemeester aan te tasten. Ook de Regering geeft voedsel aan de bij genoemde leden bestaande vrees, waar zij op blz. 23 stelt: «Over de inhoud van die ambten (Commissaris der Koningin – burgemeester) wordt immers niets vastgelegd».

Ook ten aanzien van de gevolgde opzet bij de vermelding van de organen en hun taken hadden de leden van genoemde fractie hun bedenkingen. In navolging van de staatscommissie is gekozen voor het systeem geen aanduidingen te geven over de taken en bevoegdheden van de organen. Zonder te willen dat de Grondwet in details treedt, stelden zij de vraag waartoe wij nog een Grondwet hebben, wanneer niet de hoofdlijnen van de organisatie en taakverdeling van ons bestuurlijk stelsel constitutioneel worden veranderd.

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

De vraag of artikel 145 lid 2 van de huidige Grondwet limitatief aangeeft welke besluiten aan preventief toezicht onderworpen zijn, wordt door de Regering ontkennend beantwoord met verwijzing naar de totstandkoming van het artikel en naar de oude provinciale wet. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af, waarom de wetgever – gesteld dat de Regering gelijk heeft op dit punt – in het verleden nimmer autonome gemeentelijke verordeningen aan goedkeuring heeft onderworpen. Zou hij (de wetgever) niet van oordeel zijn geweest dat het grondwettelijk stelsel als limitatief is te beschouwen?

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

De formulering «bij de wet» maakt het volgens de Regering mogelijk dat in de gemeente- of provinciewet een of meer algemene bepalingen over dit onderwerp worden neergelegd. Daarmee kan ook haars inziens niet worden volstaan. Een speciale, op het concrete geval betrekking hebbende wet zal voorzieningen in geval van grove verwaarlozing moeten treffen. De leden van de C.D.A.-fractie begrepen niet waarom de Regering desondanks aan «bij de wet» de voorkeur geeft boven «een wet». Deze leden wezen er nog op dat de huidige Grondwet in artikel 153 onderscheidt maakt tussen «een wet» (vierde lid) en «de wet» (vijfde lid). Redactioneel is er tussen de eerste en tweede zin van artikel 7.9 lid 3 evenwel geen verschil (twee keer: «de wet»).

#### *Artikel 7.9, vierde lid (financiën)*

Op de vraag waarom ook niet in het artikel betreffende belastingheffing gesproken werd van «de besturen van» in plaats van deze bevoegdheid toe te kennen aan de lichamen, verwijst de Regering naar artikel 146 Provincie-

wet en 272 gemeentewet. Deze argumentatie werd in de C.D.A.-fractie niet als overtuigend ervaren. Immers, het ging er juist om – en genoemde leden hadden in het voorlopig verslag opgemerkt zulks een verbetering te vinden – op dit punt in de nieuwe Grondwet een uniforme opzet van de artikelen van hoofdstuk 7 te bereiken (vgl. 13 900 memorie van toelichting, blz. 11). In dit verband achtten de leden van genoemde fractie het niet consequent enerzijds naar uniformiteit te streven en anderzijds op één punt vast te houden aan een onnodige afwijking van de gekozen terminologie.

Met de tijdige beantwoording van deze vragen en opmerkingen, is naar de mening der bijzondere commissie de openbare behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort