

Zitting 1976–1977

13 992

## Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot opnemings in de Grondwet van een bepaling inzake andere territoriale openbare lichamen in plaats van provincies of gemeenten

Nr. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 9 november 1976

De bijzondere commissie voor het beleid inzake grondwet en kieswet<sup>1</sup> heeft de eer het navolgende verslag uit te brengen over de vragen en opmerkingen die vanuit diverse fracties aan de Regering worden voorgelegd.

#### *Algemeen*

Reeds bij de behandeling van de Nota Grondwetsherziening was door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. twijfel uitgesproken over de vraag of het wenselijk is in de grondwet de *mogelijkheid* op te nemen om territoriale openbare lichamen in de plaats van bestaande provincies of gemeenten in te stellen. De genoemde leden zagen de gemeenten nog steeds als onvervangbare bestuurseenheden op het dichtst bij de burger staande niveau. Hoewel zij van mening waren, dat de verhoudingen tussen de territoriale overheidsverbanden binnen onze eenheidsstaat wijziging moeten ondergaan, achtten zij het loslaten van het systeem dat de gemeente als onderste bestuurslaag in het gehele land dient voor te komen, een ingrijpende stap. Zij vroegen zich af of de wetgever die vrijheid moet krijgen. Zagen deze leden het goed dat de voorgestelde tekst, uiteraard theoretisch, de mogelijkheid opent dat alle bestaande provincies en gemeenten worden opgeheven en dat in de plaats daarvan andere territoriale openbare lichamen hoe dan ook genaamd, in het leven worden geroepen?

<sup>1</sup> Samenstelling: Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Tilanus (CHU), Koekeek (BP), Abma (SGP), Groensmit-van der Kalen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Lückers-Bergmans (KVP) en Staneke (DS'70).

De leden van de P.v.d.A.-fractie stonden aarzelend tegenover dit voorstel. Met hun instemming tracht de Regering thans een bestuurlijke reorganisatie tot stand te brengen, die van zeer grote waarde lijkt. Moet het opnemen van slechts een mogelijkheid dienaangaande in de Grondwet niet de suggestie wekken, dat aan eigen plannen toch niet alle waarde wordt gehecht? Zou niet veel beter de stelling kunnen worden betrokken, dat wanneer te zijner tijd mocht blijken, dat de reorganisatie niet dat succes heeft bezorgd, dat werd verwacht, de grondwetgever op dat moment moet worden gekend in voorstellen van een dan gewenst geachte andere staatsrechtelijke structuur?

Het was de leden van de V.V.D.-fractie volstrekt onduidelijk waarom een artikel met de strekking en formulering als voorgesteld in de Grondwet zou moeten worden opgenomen. De Regering constateert zelf in de memorie van toelichting dat zij in het kader van haar eigen beleidsvoornemens op het stuk van de bestuurlijke reorganisatie aan een dergelijke bepaling geen behoefte heeft en zij erkent dat haar thans geen situaties voor ogen staan waarin van de in artikel 7.10 geboden mogelijkheid gebruik zou moeten worden gemaakt.

Het is op zich zelf verklaarbaar dat de nota bestuurlijke organisatie van 8 jaar geleden preludiëerde op een mogelijkheid andere territoriale openbare lichamen in plaats van bestaande provincies of gemeenten in te stellen en dat de Staatscommissie Cals-Donner deze mogelijkheid nader uitwerkte, omdat op dat moment de oordeelsvorming over een nieuwe bestuurlijke reorganisatie sterk werd beïnvloed door de gedachte van het creëren van gewesten als extra bestuurslaag. De aan het woord zijnde leden meenden echter te mogen veronderstellen dat deze gedachte thans is verlaten. Zij gingen er van uit dat de beoogde bestuurlijke reorganisatie in drie geledingen voor een langere periode gehandhaafd zal blijven dan er gewoonlijk tussen tijdstippen van Grondwetswijziging ligt.

Aangezien de plannen voor gewestvorming naar de indruk van de C.P.N.-fractie vooralsnog van de baan zijn, zagen deze leden geen aanleiding de huidige grondwet aan te passen.

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen zich af of het niet wenselijk is, gezien de systematische opbouw van de Grondwet, dit artikel te plaatsen onmiddellijk na artikel 7.1. Kan voorts een nadere aanduiding worden gegeven van de kennelijk te verwachten toekomstige ontwikkelingen, «die door opname van dit artikel niet worden belemmerd»?

De leden van de G.P.V.-fractie waren evenmin geheel overtuigd van de noodzaak van de in het wetsontwerp voorgestelde regeling. Zoals zij in het voorlopig verslag over wetsontwerp 13 990 reeds hadden opgemerkt, merken zij ook hier op dat betwist kan worden of de door de Regering voorgestane bestuurlijke reorganisatie kan worden volvoerd binnen de geldende grondwettelijke bepalingen. Deze leden meenden dat de vergelijking met het standpunt van de staatscommissie ten aanzien van de gewestvorming niet op gaat. De bewindslieden erkennen, dat in die tijd de gedachten eerder uitgingen naar de vorming van gewesten naast provincies en gemeenten. Dit was dus een heel andere vorm van reorganisatie van het binnenlands bestuur, waarbij de positie van dergelijke gewesten (een vierde bestuurslaag of een onderdeel van de lokale bestuurslaag) nog volop in discussie was. De vorm die de staatscommissie voor ogen stond zou afzonderlijk getoetst moeten worden aan inhoud, structuur en opzet van de grondwettelijke bepalingen. Hetzelfde geldt nu voor de reorganisatie die de Regering voor ogen staat.

Het was deze leden opgevallen, dat de bewindslieden geen enkel uitzicht kunnen bieden op het gebruik, dat eventueel van de nieuwe grondwetsbepaling zal kunnen worden gemaakt. Voor haar plannen heeft zij geen behoefte aan de nieuwe bepaling. Evenmin staan situaties voor ogen waarin van deze mogelijkheid gebruik zou moeten worden gemaakt. De vraag rijst dan welk belang met de voorgestelde wijziging zal zijn gediend. Het enige antwoord, dat de toelichting geeft is, dat de Grondwet met zoveel woorden de mogelijkheid moet openen, dat de bestaande organisatie in provincies en ge-

meenten waar dat nodig mocht zijn, wordt gewijzigd. De reden waarom dit moet gebeuren blijft ongenoemd. Is deze terug te voeren tot het streven de bestuurlijke organisatie zoveel mogelijk te deconstitutionaliseren? Naar de mening van de leden nu aan het woord moet hiertoe alleen worden overgegaan als een duidelijk belang hiermee zou worden gediend. Als dat niet het geval is leidt een dergelijke bepaling alleen maar tot functieverlies voor de Grondwet.

#### *Artikel 7.10 eerste lid*

Betekent – zo werd uit de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. gevraagd – het woordje «of» in de eerste volzin dat geen territoriale lichamen in de plaats van een of meer provincies en een of meer gemeenten kunnen worden ingesteld? Moet het hier altijd gaan om volledige gemeenten en volledige provincies? De gekozen tekst wekt het vermoeden dat het niet om gedeelten van provincies en/of gemeenten kan gaan.

De term «bestaande» kan – naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie – op zijn minst op twee manieren gelezen worden: «bestaande» in de zin van ter plaatse, in het betreffende gebied, op enig moment aanwezige provincies of gemeenten of in de zin van de provincies of gemeenten, zoals wij die thans kennen. Kunnen de Ministers toelichten wat zij bedoelen?

Ook deze leden was het niet duidelijk of alleen gedacht wordt aan de mogelijkheid van een speciale bestuursvorm in incidentele gevallen, in één bepaald gedeelte van het land of ook aan een voor het hele land geldende nieuwe bestuursvorm. Het zou denkbaar zijn dat een aparte bestuursvorm nodig is in één, bepaald beperkt gedeelte van het land, bij voorbeeld de Waddenzee. Kan de voorgestelde bepaling in dat laatste geval functioneren en – zo ja – hoe?

Vanuit het eerder door leden van de V.V.D.-fractie gestelde gezichtspunt leek het hun slechts verwarrend indien de Grondwet alsnog de gelegenheid zou bieden van de driedeling af te wijken, zelfs met de mogelijkheid het aantal bestuurslagen terug te brengen tot twee en in bepaalde gebieden bij voorbeeld een conglomeraat van gemeenten samen te voegen tot enige bestuurslaag onder het centrale niveau. Aan een dergelijke doorbreking van het lokale bestuur zouden deze leden hun medewerking niet kunnen geven.

Het was ook de leden van de G.P.V.-fractie opgevallen dat het eerste lid spreekt over «in plaats van bestaande provincies of gemeenten». Moet hieruit worden opgemaakt, dat het de bedoeling is alleen de provincies of alleen de gemeenten in een bepaald gebied te vervangen door één of meer andere territoriale openbare lichamen? Moet met andere woorden het aantal bestuurslagen gelijk blijven of eventueel groter worden, en wordt door deze bepaling een eventuele vermindering van het aantal lagen – bij voorbeeld door de provincie en de gemeente te vervangen door een agglomeratie – niet onmogelijk gemaakt? Wie uitgaat van de wenselijkheid van vervanging van openbare lichamen door andere zal de mogelijkheid van vermindering van het aantal lagen in een bepaald gebied niet minder reëel achten dan een handhaving of vermindering. Als beoogd wordt alleen de mogelijkheid open te houden om het aantal lagen gelijk te houden, dan mag zeker getwijfeld worden aan de zin van zo'n grondwetsbepaling. Het wordt dan niet veel meer dan een andere naam.

*Artikel 7.10 tweede lid*

Wanneer één provincie door één openbaar lichaam wordt vervangen zijn geen problemen te verwachten voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Hoe zal echter deze verkiezing moeten geschieden – zo werd vanuit de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. gevraagd – in het geval dat meerdere provincies door één nieuw openbaar lichaam worden vervangen en deze provincies in verschillende groepen voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer zijn ingedeeld? Wat zijn de gevolgen wanneer het niet gaat over het opheffen van volledige provincies, doch slechts over gedeelten? En hoe zal moeten worden gehandeld wanneer het nieuwe territoriale openbare lichaam een combinatie is van voormalige (gedeelten van) provincies en (gedeelten van) gemeenten?

De voorzitter van de commissie  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort