

Het openbaar bestuur in de Grondwet

Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I

mei 2002

10
R

Inhoud

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 5 |
| Samenvatting | 7 |
| 1. Inleiding | 9 |
| 1.1 Adviesaanvraag en achtergrond | 9 |
| 1.2 Procedure van advisering | 10 |
| 1.3 Opbouw van het advies | 11 |
| 2. Dualisering | 13 |
| 2.1 Dualisering in vogelvlucht | 13 |
| 2.2 Dualisering en de Grondwet | 15 |
| 2.3 Vervolg | 17 |
| 3. Grondwet en openbaar bestuur | 19 |
| 3.1 Inleiding | 19 |
| 3.2 De grondwetsherziening van 1983 | 21 |
| 3.2.1 Inleiding | 21 |
| 3.2.2 Grondwetsherziening 1983 en hoofdstuk 7 | 22 |
| 3.3 Ontwikkelingen sinds 1983 | 24 |
| 3.4 Standpuntbepaling | 26 |
| 4. Autonome bestuursbevoegdheid en hoofdschap van de gemeenteraad | 31 |
| 4.1 Inleiding | 31 |
| 4.2 Autonome bestuursbevoegdheid | 32 |
| 4.3 Het hoofdschap van de gemeenteraad | 34 |
| 4.4 Slotopmerkingen | 36 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 37 |
| 5.1 Plaats en betekenis van de Grondwet | 37 |
| 5.2 Autonome bestuursbevoegdheden | 38 |
| 5.3 Het hoofdschap van de gemeenteraad | 39 |
| Geraadpleegde literatuur | 41 |
| Bijlage I | 42 |
| Adviesaanvraag | |
| Bijlage II | 45 |
| Overzicht van uitgebrachte adviezen | |

/4/

Bijlage III 47
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en andere publicaties

Bijlage IV 49
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorwoord

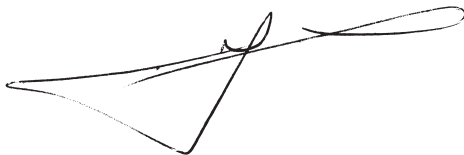
Met het voorliggende advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) antwoord te geven op de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 februari 2002 over ‘modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet’.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep, bestaande uit leden van de Raad en medewerkers van het secretariaat. De werkgroep was als volgt samengesteld:

- de heer prof. mr. S.E. Zijlstra;
- de heer drs. C.J.N. Versteden;
- de heer mr. G.A. van Nijendaal (plv. secretaris, geen Raadslid);
- de heer drs. P.W. Tetteroo (senior adviesmedewerker, geen Raadslid).

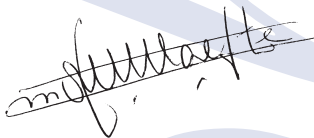
Het onderwerp ‘modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet’ zal zijn vervolg krijgen in een vervolgadvis. De Raad is voornemens dit advies in de tweede helft van dit jaar uit te brengen.

Prof. dr. J.A. van Kemenade,



voorzitter

Drs. M.P.H. van Haeften,



secretaris

Den Haag, mei 2002



Samenvatting

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd te adviseren over modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet dat handelt over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen.

Achtergrond van de adviesaanvraag zijn de dualiseringsvoorstellen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, die voor wat de gemeenten betreft voor een belangrijk deel zijn opgenomen in de Wet dualisering gemeentebestuur, die per 7 maart 2002 in werking is getreden. Met het oog op het toekennen van de bestuursbevoegdheid inzake medebewindstaken aan het college van burgemeester en wethouders wordt thans een wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden voorbereid.

De Staatscommissie heeft bij haar voorstellen om te komen tot een nieuw gemeentelijk bestuursmodel als uitgangspunt genomen, dat implementatie van deze voorstellen zonder voorafgaande grondwetsherziening mogelijk zou moeten zijn. Voor verdergaande dualisering van de verhoudingen tussen bestuursorganen zou eerst een aantal grondwettelijke obstakels en problemen tot een oplossing moeten worden gebracht. Het gaat daarbij om drie ongelijksoortige, maar op onderdelen met elkaar samenhangende, vraagstukken:

- de 'spanning' tussen de gewenste dualisering en de grondwettelijke positie van de gemeenteraad; met name artikel 124, eerste lid, en artikel 125, eerste lid, Grondwet, die de gemeenteraad niet alleen wat betreft verordenende bevoegdheid, maar ook wat betreft bestuursbevoegdheden, aan het hoofd van de gemeente plaatst;
- de belemmeringen die de Grondwet nu opwerpt voor verdere dualisering van de organisatie en inrichting van het gemeentebestuur; met name artikel 125, derde lid, Grondwet, dat de burgemeester tot voorzitter van de gemeenteraad verklaart;
- de vraag in hoeverre andere aspecten van de gedualiseerde verhoudingen tussen bestuursorganen moeten neerslaan in de Grondwet.

De Staatscommissie en de regering zijn bij de invoering van de dualiseringsvoorstellen ervan uitgegaan, dat voor het kunnen overhevelen van de – onbenoemde – bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders, als sluitstuk van de dualisering, een uitspraak van de grondwetgever is vereist. De Raad is gevraagd hieraan met voorrang aandacht te besteden. Om deze reden beperkt dit advies zich tot twee aspecten: de positie van de Grondwet als basisdocument van het openbaar bestuur en het hoofdschap van de gemeenteraad.

Uitgangspunt voor de Raad is dat de Grondwet in het algemeen, en hoofdstuk 7 in het bijzonder, een adequate afspiegeling vormen van de hoofdlijnen van het openbaar bestuur. Dit betekent dat de kernelementen van de verhoudingen tussen

de bestuurslagen/openbare lichamen moeten worden geregeld, dat ten aanzien van de verschillende bestuurslagen de belangrijkste organen moeten worden genoemd, en dat de wijze van aanstelling van hun leden alsmede de bevoegdheidsverdeling tussen deze organen onderling voorwerp tot regeling in de Grondwet moet zijn.

Het is volgens de Raad op het eerste gezicht wenselijk dat de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad die – impliciet – in artikel 124, eerste lid, Grondwet kan worden gelezen, wordt geschrapt. Omdat het niet mogelijk is in een wetsartikel iets te schrappen dat er niet expliciet staat, namelijk dat de gemeenteraad in autonomie de bevoegdheid tot regeling en bestuur heeft, betekent het wegnemen van een grondwettelijke belemmering in dit geval onvermijdelijk het opnemen van een bepaling, die het tegendeel zegt. Artikel 124 Grondwet is voor deze bepaling evenwel niet de juiste plaats. Het probleem van de autonome bestuursbevoegdheid zou in artikel 127 Grondwet kunnen worden opgelost.

Het hoofdschap van de gemeenteraad (provinciale staten) dient uit artikel 125, eerste lid, Grondwet te worden geschrapt en na grondwetswijziging niet in nieuwe vorm terug te keren. De nog bestaande onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad geeft naar huidig recht nog wel een zekere juridische betekenis aan het hoofdschap, maar deze term roept alleen al in het spraakgebruik een beeld op dat in ieder geval niet in overeenstemming is met de nieuwe verhoudingen.

In het vervolgadvisie, dat is gepland voor de tweede helft van dit jaar, worden de belemmeringen voor verdere dualisering alsmede de overige onderwerpen uit de adviesaanvraag behandeld.

1. Inleiding

1.1 Adviesaanvraag en achtergrond

Bij brief van 13 februari 2002 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd advies uit te brengen over modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet dat handelt over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen.¹ De adviesaanvraag is als Bijlage I bij dit advies opgenomen.

De aanleiding voor de adviesaanvraag is gelegen in de dualisering van het decentraal bestuur, welke berust op de voorstellen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Staatscommissie-Elzinga).² De Staatscommissie concludeert in haar rapport 'Dualisme en lokale democratie' (2000) dat het huidig decentraal bestuursmodel op een aantal punten aan herziening toe is en heeft daartoe een aantal voorstellen gedaan. Deze voorstellen zijn voor wat het gemeentebestuur betreft voor een belangrijk deel opgenomen in de Wet dualisering gemeentebestuur, die per 7 maart 2002 in werking is getreden. Daarnaast is thans een wetsvoorstel dualisering provinciebestuur in voorbereiding, alsmede een wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden en een wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden.

De kern van de adviesaanvraag is naar de mening van de Raad de verhouding tussen de – voor een belangrijk deel in de Wet dualisering gemeentebestuur opgenomen – dualiseringsvoorstellen en de Grondwet. In dit advies wordt dit meer uitgebreid toegelicht, maar hier kan alvast – samenvattend – worden vastgesteld dat het volgens de Raad om de volgende drie centrale vraagstukken gaat (een en ander is mutatis mutandis ook van toepassing op de provincie):

- de spanning tussen de gewenste dualisering en de grondwettelijke positie van de gemeenteraad; met name artikel 124, eerste lid, en 125, eerste lid van de Grondwet, die de gemeenteraad niet alleen wat betreft verordenende bevoegdheid, maar ook wat betreft bestuursbevoegdheden, aan het hoofd van de gemeente plaatst. Gelet op dit stelsel zijn de Staatscommissie en de regering er de invoering van de dualiseringsvoorstellen ervan uitgegaan dat voor het kunnen overhevelen van de onbenoemde bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders, als sluitstuk van de dualisering, een uitspraak van de grondwetgever is vereist;
- de belemmeringen die de Grondwet nu opwerpt voor verdere dualisering van de organisatie en inrichting van het gemeentebestuur; met name artikel

¹ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 februari 2002, BW2002/U100897.

² Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2001.

125, derde lid, Grondwet, dat de burgemeester tot voorzitter van de gemeenteraad verklaart;

- de vraag in hoeverre andere aspecten van de gedualiseerde verhoudingen tussen bestuursorganen moeten neerslaan in de Grondwet.

Anders gezegd, gaat het daarbij naar het oordeel van de Raad om de vraag in hoeverre de Grondwet de hoofdlijnen van de organisatie van het decentraal bestuur moet bevatten en daarmee tevens belemmeringen opwerpt voor gewenste wijzigingen in de toekomst. Te denken valt hier aan opnemings van de bepaling dat het college van burgemeester en wethouders het dagelijks bestuur van de gemeente vormt, dat er een gemeentelijke rekenkamer is, enzovoort.

In het verlengde van laatstgenoemd vraagstuk heeft het kabinet de Raad de vraag voorgelegd of niet ook andere onderwerpen met betrekking tot de organisatie van het openbaar bestuur in hoofdstuk 7 van de Grondwet zouden moeten worden geregeld. Gedacht zou kunnen worden aan de zelfstandige bestuursorganen en de vormgeving van het regionaal bestuur.

1.2

Procedure van advisering

In de adviesaanvraag wordt de Raad verzocht voorrang te geven aan het uitbrengen van een (tussen)advies vóór de komende Tweede-Kamer-verkiezingen. De Raad wordt gevraagd daarbij aandacht te besteden “aan die onderdelen die betrekking hebben op grondwetswijzigingen die een verdere implementatie van de dualiseringsvoorstellen mogelijk maken”.³

Uit de adviesaanvraag blijkt dat het vraagstuk van de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid prioriteit heeft, omdat – zo vat de Raad de adviesaanvraag op – daarmee het sluitstuk van de dualisering tot stand kan worden gebracht. Daarbij is het echter ook noodzakelijk dat de Raad nu al zijn visie geeft over de vraag wat wel en wat niet in de Grondwet thuishoort als het gaat om de organisatie en inrichting van het decentraal bestuur. Zo ligt het na de inwerking-treding van de Wet dualisering gemeentebestuur (en de voorbereiding van het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden) voor de hand in artikel 125, eerste lid, Grondwet niet meer te bepalen dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. Maar wat dan wel? Vastleggen dat de gemeenteraad verordent en controleert en de bestuursbevoegdheden berusten bij het college van burgemeester en wethouders, waarmee de wetgever een andere keuze voor de toekomst wordt ontnomen? Of volledige deconstitucionalisering van de organisatie en inrichting van het gemeentebestuur, zodat een latere wetgever zelf kan bepalen of hij de dualisering wil terugdraaien?

³ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 3.

Dit zijn vragen die naar de mening van de Raad een meer algemene beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet en zelfs over de positie van de Grondwet in ons constitutioneel bestel vergen. Om deze reden beperkt de Raad zich in dit eerste advies over modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet tot twee aspecten, te weten de positie van de Grondwet als basisdocument van het openbaar bestuur en die van het hoofdschap van de gemeenteraad. In het tweede advies, dat is gepland voor de tweede helft van dit jaar, worden de belemmeringen voor verdere dualisering alsmede de overige onderwerpen uit de adviesaanvraag behandeld.

1.3

Opbouw van het advies

De opbouw van het advies is als volgt. In hoofdstuk 2 worden enige hoofdlijnen van de dualiseringsvoorstellen alsmede de verhouding tussen de Grondwet en dualisering besproken en toegelicht. De plaats en betekenis van de Grondwet in het constitutioneel bestel, de grondwetsherziening in 1983 en ontwikkelingen daarna, en de visie daarop van de Raad, vormen het onderwerp van hoofdstuk 3. Het vraagstuk van de autonome bestuursbevoegdheid en het hoofdschap van de gemeenteraad komen aan bod in hoofdstuk 4. Het advies wordt gecompliceerd met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

2. Dualisering

2.1

Dualisering in vogelvlucht

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft op 17 januari 2000 haar rapport uitgebracht. Op 23 mei 2000 is het kabinetsstandpunt inzake het rapport 'Dualisme en lokale democratie' aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴ Het kabinet deelt de probleemanalyse van de Staatscommissie, die in vier hoofdproblemen uiteenvalt:

1. de positie van politieke partijen staat onder druk, waardoor het primaat van het vertegenwoordigend stelsel wordt bedreigd;⁵
2. discrepantie tussen de formele monistische structuur en de meer dualistische bestuurspraktijk;
3. gebrekkige herkenbaarheid van het lokaal bestuur en de lokale democratie als gevolg van een onduidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke organen;
4. de onder druk staande collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders.

Met het oog op het vervolg van dit advies worden met name de onder 2 en 3 genoemde problemen hierna toegelicht en besproken, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de positie van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.⁶

Rolverduidelijking

Het vraagstuk van de onduidelijke 'rolverdeling' tussen de organen van de gemeente vormt volgens de Staatscommissie de kern van de problematiek van de lokale democratie. Met name het feit dat het complex van bestuursbevoegdheden is verdeeld over de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, komt de inzichtelijkheid en transparantie van het stelsel niet ten goede. Daarnaast zijn raadsleden niet alleen controleur maar bovendien bestuurder. De Staatscommissie noemt het geheel van deze rolcombinaties 'inclusief bestuur', dat zich kenmerkt door een grote mate van interne gerichtheid en ondoorzichtige besluitvorming met gevolgen voor de herkenbaarheid en toegankelijkheid van het lokaal bestuur voor de burger. 'Inclusief bestuur' is echter niet alleen schadelijk voor de verhouding tussen bestuur en burgers, maar leidt ook tot onvolkomenheden in het functioneren van de gemeentelijke organen in hun onderlinge verhoudingen, waarbij de gemeenteraad het onderspit dreigt te delven.

⁴ Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42.

⁵ Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, 1998, p. 11 e.v.

⁶ De volgende passages zijn ontleend aan het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Tweede Kamer, 1990-2000, 26 800 VII, nr. 42, p. 6 e.v.

Ontvlechting van bevoegdheden

Dualisering van het gemeentelijk bestuursstelsel is allereerst gericht op verduidelijking van de rollen van dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging en vervolgens een heldere verdeling van bevoegdheden over de organen van de gemeente, zodat de onderlinge verhoudingen binnen het stelsel eenduidiger worden, opdat ook de herkenbaarheid van het bestuur voor de burger toeneemt. Een monistisch stelsel, waarin er één orgaan is dat het zwaartepunt vormt en de richting bepaalt, biedt deze helderheid feitelijk niet; transparantie kan volgens Staatscommissie en kabinet slechts worden bereikt door scheiding van machten. In de gegroeide bestuurspraktijk is de gemeenteraad niet meer het alles bestierende gemeentelijk orgaan. Het bestuurlijk zwaartepunt is veeleer bij het college komen te liggen.

Dit betekent concreet volgens het kabinet, in navolging van de Staatscommissie, dat:

- de bestuursbevoegdheden moeten worden geconcentreerd bij het college, dat wil zeggen alle bestuursbevoegdheden die nu in de Gemeentewet en in bijzondere wetten aan de gemeenteraad of het gemeentebestuur zijn toebedeeld, worden toebedeeld aan het college. Hiermee hangt samen het loskoppelen van het wethouderschap en het raadslidmaatschap;
- de gemeenteraad behoudt zijn verordenende bevoegdheid. Het bestuur (het college) wordt genormeerd en gecontroleerd door een orgaan (de raad) dat op zekere afstand staat van het bestuur en waaraan het bestuur verantwoording schuldig is (*checks and balances*). De gemeenteraad dient als gekozen volksvertegenwoordiging vooraf de kaders te stellen waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent en deze vervolgens achteraf te controleren;
- de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de gemeenteraad moet worden versterkt door het toekennen van een aantal instrumenten en bevoegdheden.

Wet dualisering gemeentebestuur

Zoals hiervoor is aangegeven, is een belangrijk deel van de dualiseringsvoorstellen opgenomen in de Wet dualisering gemeentebestuur, die per 7 maart 2002 inwerking is getreden.

Samenvattend worden hieronder de belangrijkste punten (in volgorde van de artikelen) van deze wet, dat wil zeggen die essentieel zijn voor het gedualiseerde gemeentelijk bestuursmodel, op een rij gezet:

- het wethouderschap wordt onverenigbaar verklaard met het lidmaatschap van de gemeenteraad van een gemeente respectievelijk een deelraad;
- ‘de raad benoemt de wethouders’; dit artikel introduceert een facultatieve mogelijkheid tot benoeming van wethouders die niet voortkomen uit de gemeenteraad (‘wethouders van buiten de raad’);⁷

⁷ Vergelijk het inmiddels vervallen artikel 35 Gemeentewet: ‘Wethouders worden door de raad uit zijn midden benoemd’.

- de burgemeester en wethouders zijn geen lid van een raadscommissie, een lid van de gemeenteraad is voorzitter van een raadscommissie;
- de gemeenteraad kan een rekenkamer instellen; als geen rekenkamer is ingesteld stelt de raad bij verordening regels vast voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie;
- de instelling van deelgemeenten en de wijze van verkiezing, taken en bevoegdheden van (het dagelijks bestuur van) deelraden is nu meer expliciet in de Gemeentewet geregeld;⁸
- vaststellen van verordeningen en regeling en bestuur inzake autonome taken van de gemeente berusten bij de gemeenteraad;
- regeling en bestuur van medebewindstaken berusten bij het college, voor zover deze niet bij krachtens de wet aan de gemeenteraad of de burgemeester zijn toegekend (artikel 147 Gemeentewet). Dit artikel treedt in werking na de voziene inwerkingtreding van de reeds genoemde medebewindswetgeving;
- een lid van de gemeenteraad kan een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de gemeenteraad indienen ('recht van initiatief');
- een lid van de gemeenteraad kan een voorstel tot wijziging van een ontwerpverordening of ontwerpbeslissing indienen ('recht van amendement');
- artikel 148 Gemeentewet (de gemeenteraad kan beleidsregels opstellen waarmee andere organen van de gemeente rekening moet houden bij de uitvoering van medebewindstaken) is komen te vervallen;
- een lid van de gemeenteraad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen ('vragenrecht');
- de gemeenteraad kan op voorstel van een of meer van zijn leden een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur instellen, dat wordt uitgevoerd door een door de gemeenteraad in te stellen onderzoekscommissie uit de gemeenteraad ('recht van onderzoek');
- de burgemeester respectievelijk het college en elk van zijn leden dienen de gemeenteraad alle inlichtingen te geven, die de gemeenteraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft ('actieve informatieplicht').

2.2

Dualisering en de Grondwet

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft bij haar voorstellen te komen tot een nieuw gemeentelijk bestuursmodel als uitgangspunt genomen, dat implementatie van deze voorstellen zonder voorafgaande grondwetsherziening mogelijk zou moeten zijn. Voor verdere dualisering van de verhoudingen tussen bestuursorganen zou eerst een aantal grondwettelijke obstakels en problemen tot een oplossing moeten worden gebracht. Het

⁸ De instelling van deelraden was in de vorige Gemeentewet gebaseerd op artikel 87, dat in zijn eerste lid sprak van "commissies waaraan de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente is opgedragen".

gaat daarbij in de optiek van de Raad op hoofdlijnen om drie ongelijksoortige, maar op onderdelen met elkaar samenhangende, vraagstukken, te weten:

1. de overdracht van de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid en het hoofdschap van de gemeenteraad;
2. belemmeringen voor verdere dualisering van de verhoudingen tussen de organen van de gemeente;
3. de positie van de Grondwet als basisdocument van het openbaar bestuur in het algemeen.

Ad 1. Overdracht onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid en hoofdschap van de gemeenteraad

Zoals hiervoor is aangestipt, wordt met de dualiseringsvoorstellen beoogd alle bestuursbevoegdheden bij het college van burgemeester en wethouders te leggen, voor zover deze door de wetgever niet aan de burgemeester worden toegekend. In dit stadium betreft dit echter nog alleen de bestuursbevoegdheden die de Gemeentewet expliciet noemt, alsmede de medebewindsbevoegdheden op basis van bijzondere wetten.⁹ Uitdrukkelijk is niet bepaald, dat ook alle overige autonome bestuursbevoegdheden als bedoeld in artikel 124, eerste lid, Grondwet bij het college berusten. Volgens de Staatscommissie en het kabinet staan artikel 124 en 125 Grondwet daaraan in de weg. Het kabinet vraagt de Raad advies over de wijze waarop de artikelen 124 en 125 Grondwet moeten worden aangepast teneinde de dualisering op dit punt te kunnen voltooien.

Ad 2. Belemmeringen voor verdere dualisering

De vraag is vervolgens in hoeverre de andere bepalingen van hoofdstuk 7 van de Grondwet die betrekking hebben op gemeenten en provincies door de dualisering van de verhoudingen tussen organen op een andere leest zouden moeten worden geschoeid. Het betreft in wezen twee verschillende vragen, namelijk: 1. of de dualistische uitgangspunten in de Grondwet moeten worden verankerd, en 2. of de Grondwet zich tegen verdergaande dualisering verzet. De desbetreffende grondwettelijke bepalingen zijn immers tegen de achtergrond van een monistisch bestel ontworpen. Meer in het bijzonder spelen hier naar het oordeel van de adviesaanvrager de volgende punten:

- a. “dient de scheiding van bevoegdheden tussen gemeenteraad en college op nog verdergaande wijze in de grondwettelijke bepalingen tot uitdrukking te worden gebracht dan door aanpassing van artikel 124? Gedacht kan worden aan de grondwettelijke verankering van de verordenende, controlerende (recht van onderzoek, rekenkamer/rekenkamerfunctie) en budgettaire bevoegdheden van de gemeenteraad enerzijds en de grondwettelijke verankering van de bestuurlijke bevoegdheden van het college anderzijds;
- b. dient de Grondwet een incompatibiliteit tussen het lidmaatschap van de gemeenteraad en het lidmaatschap van het college te introduceren?;

⁹ Zoals gezegd, is met het oog op een nadere regeling van de medebewindsbevoegdheden thans een apart wetsvoorstel in voorbereiding.

c. dient het raadsvoorzitterschap van de burgemeester, dat thans in artikel 125, derde lid, Grondwet is vastgelegd, in lijn met het voorstel tot wijziging van artikel 131 Grondwet¹⁰, te worden gedeconstitutionaliseerd?”

“Ook ten aanzien van deze vragen geldt dat zij mutatis mutandis tevens moeten worden gesteld voor de provinciale (bestuurs)organen en hun onderlinge verhoudingen.”¹¹

Ad 3. De Grondwet als basisdocument van het openbaar bestuur

Aan de beantwoording van de vorige vraag gaat een meer principiële vraag vooraf, namelijk wat is de plaats, de betekenis van de Grondwet in ons constitutioneel bestel. Volgens de Raad hebben de beschouwingen van de Staatscommissie aan het licht gebracht hoe weinig normerend hoofdstuk 7 van de Grondwet is. Immers, de Grondwet laat – althans volgens de Staatscommissie en de wetgever – zowel ruimte voor een monistisch gemeentebestuur waarbij de gemeenteraad zelf de gemeente bestuurt als voor een dualistisch systeem waarbij de gemeenteraad alleen verordeningen maakt en het college controleert, terwijl het bestuur, met uitzondering van de autonome bestuursbevoegdheid, bij het college van burgemeester en wethouders ligt. In het verlengde hiervan constateert het kabinet in de adviesaanvraag dat hoofdstuk 7 van de Grondwet ook op andere punten summier is of zelfs zwijgt over belangrijke organisatievormen in het openbaar bestuur. Zo vinden de hulpmiddelen in het kader van het regionaal bestuur alleen een zeer algemene basis in artikel 135 Grondwet en leiden de zelfstandige bestuursorganen zelfs een geheel buitengrondwettelijk bestaan.

Het kabinet vraagt van de Raad een antwoord op de vraag welke aspecten van de overheidsorganisatie in de Grondwet moeten worden neergelegd. Zoals aangegeven, vereist beantwoording van deze vraag volgens de Raad eerst een visie op de plaats en betekenis van de Grondwet in ons constitutioneel bestel.

2.3

Vervolg

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de plaats en betekenis van de Grondwet in het constitutioneel bestel en wordt een algemene beschouwing gegeven over de grondwetsherziening 1983 en de ontwikkelingen daarna. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een visie van de Raad op de plaats en betekenis van de Grondwet als basisdocument van het Nederlands openbaar bestuur. Het vraagstuk van de autonome bestuursbevoegdheden en het hoofdschap van de gemeenteraad komt aan bod in het vierde hoofdstuk.

¹⁰ Het wetsvoorstel is inmiddels in beide Kamers der Staten-Generaal in eerste lezing aanvaard. Wet van 24 januari 2002, Staatsblad 2002, 121.

¹¹ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pp. 2-3.

3. Grondwet en openbaar bestuur

3.1

Inleiding

De plaats en betekenis van de Grondwet worden in de literatuur gezien vanuit de drieledige functie van het positieve staatsrecht:

1. constituerende of instellingsfunctie;
2. attribuerende of bevoegdheidsverlenende functie;
3. regulerende of matigende functie, zowel inzake de ambten of organen van de staat onderling als inzake de relatie tussen ambten of staatsorganen en de burgers van een staat.¹²

Deze drie functies worden hieronder kort toegelicht.

Ad 1. Constituerende functie

Onder de constituerende functie van het staatsrecht wordt hier verstaan het instellen van ambten of organen van de staat, dat wil zeggen bepalen dat er bepaalde ambten of overheidsorganen zijn.¹³ De constituerende functie beperkt zich niet louter tot het instellen, in het leven roepen of erkennen van ambten of organen. Het omvat eveneens de regeling van de omvang, samenstelling of inrichting van de staatsorganen of ambten, alsmede de wijze waarop ambtsdragers worden aangewezen, van hun ambt worden ontheven of hun ambt verliezen.

Ad 2. Attribuerende functie

De attribuerende functie van het staatsrecht slaat op het creëren en toekennen van bevoegdheden aan geconstitueerde ambten, lichamen of organen. Constituering van ambten en attributie (en regulering) van bevoegdheden zijn vaak vervat in één wet of besluit, bijvoorbeeld de Grondwet, en vinden dan op hetzelfde moment plaats. Aan een geconstitueerd ambt of orgaan dat reeds bevoegdheden bezit kunnen nieuwe bevoegdheden worden toegekend respectievelijk kunnen eerder geattribueerde bevoegdheden worden ontnomen. Daarnaast kunnen organen die constituerende en attribuerende bevoegdheid bezitten deze onder omstandigheden overdragen aan andere organen. Zo bevat de Grondwet de globale constitutie van en attributie van bevoegdheden aan de organen van provincies en gemeenten.¹⁴

Ad 3. Regulerende functie

Onder de regulerende functie van het staatsrecht wordt hier verstaan de spreiding, verdeling van overheidsbevoegdheden over meerdere organen of ambten. Spreiding of verdeling heeft als oogmerk concentratie van bevoegd-

¹² Kortmann, 2001, p. 21.

¹³ Kortmann spreekt expliciet over ambten. Hier wordt eveneens het begrip organen gebruikt.

¹⁴ Kortmann, 2001, p. 35.

heden in één orgaan of ambt te voorkomen. Er is anders gezegd, sprake van een matigende invloed van het positieve recht op de macht van de overheid. Dit is een van de twee aspecten van het zogenoemde constitutionalisme (als tegenhanger van het absolutisme).¹⁵ Het andere aspect daarvan is verbonden met de rechtsstaatsidee, met als kernbegrippen: legaliteitsbeginsel, machtenscheiding, voorafgegane algemene regel, onafhankelijke rechter en grondrechten.¹⁶ In de context van hoofdstuk 7 heeft de regulerende functie een bijzondere betekenis. In dit hoofdstuk wordt immers, als het goed is, de onderlinge verhouding tussen de centrale, provinciale en de gemeentelijke overheid geregeld. Uit hoofde van het feit dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, komt dit ook neer op een spreiding van macht en bevoegdheden, waarbij de decentrale overheid tegenover de centrale overheid aan de Grondwet bepaalde waarborgen ontleent.

Het constitutioneel recht of de constitutie van een staat is niet noodzakelijk vervat in een afzonderlijk document, al kennen de meeste West-Europese landen een geschreven staatsrechtelijk basisdocument.¹⁷ De Nederlandse Grondwet verenigt de genoemde drie functies van het positieve staatsrecht, maar onderscheidt zich van wetten in formele zin door haar bijzondere wijze van totstandkoming in 1814¹⁸ en zwaardere herzieningsprocedure (in twee lezingen, verplichte ontbinding van de Tweede Kamer en aanneming van het wetsvoorstel in tweede lezing door beide Kamers met tweederden van de uitgebrachte stemmen). Daarnaast neemt de Grondwet een bijzondere plaats in de staatsrechtelijke normenhiërarchie in. Hoewel de Grondwet dit niet expliciet aangeeft, is zij normatief voor de gewone wetgever, die niet van de Grondwet mag afwijken, ook al bestaat daar krachtens artikel 120 Grondwet geen rechtelijke controle op.¹⁹

Om deze redenen – de vereniging van de drie functies van het staatsrecht, de bijzondere wijze van totstandkoming, zwaardere herzieningsprocedure en haar plaats in de staatsrechtelijke normenhiërarchie – kan de Grondwet als het basisdocument van ons constitutioneel bestel worden gezien, ook al omvat zij niet het gehele constitutioneel recht. Behalve de Grondwet vormen immers ook organieke wetten, ongeschreven regels, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, het supranationaal en internationaal recht en rechterlijke uitspraken de bronnen van het Nederlands constitutioneel recht.

¹⁵ Zoethout, 1995.

¹⁶ Vgl. Kortmann, 2001, p. 51 e.v. Zie ook: Van der Pot/Donner, Prakke, De Reede, Van Wissen, 2001, p.155 e.v., De Jong, 1988, p. 122.

¹⁷ Een uitzondering hierop vormt bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.

¹⁸ De Grondwet van 1814 voor het Koninkrijk der Nederlanden kwam tot stand door buitengrondwettelijke en -parlementaire goedkeuring door zeshonderd, in vergadering bijeengekomen, notabelen. In dit opzicht kan de huidige Grondwet nog steeds worden beschouwd als een herziene Grondwet van 1814, ook al zijn inhoud, terminologie en systematiek in 1983 aanzienlijk gewijzigd.

¹⁹ Kortmann, 2001, p. 28.

3.2 De grondwetsherziening van 1983

3.2.1 Inleiding

De plaats van de Grondwet in het Nederlands constitutioneel bestel is uitvoerig aan de orde geweest bij de grondwetsherziening die op 17 februari 1983 haar beslag heeft gekregen. Aan de grondwetsherziening van 1983 is een lange periode van voorbereidende werkzaamheden voorafgegaan.²⁰ De motieven voor een algehele grondwetsherziening zijn in 1974 door het kabinet-Den Uyl vervat in de 'Nota inzake het grondwetsherzieningbeleid'.²¹ Deze Nota bevat tevens een inventarisatie van de belangrijkste onderwerpen die naar de mening van het kabinet bij een algehele grondwetsherziening in beschouwing moesten worden genomen. Volgens het kabinet-Den Uyl was een algehele grondwetsherziening noodzakelijk op grond van de volgende motivering:

- het gebrekkig functioneren van de parlementaire democratie. Het is noodzakelijk meer duidelijkheid in de politiek te krijgen, onder meer via een meer overzichtelijk partijstelsel, van parlementaire meerderheden, van meer rechtstreekse betrokkenheid van de kiezers bij het staatsrechtelijk gebeuren;
- de positie van het parlement ten opzichte van de regering moet worden versterkt, met name door middel van een wijziging van het kiesstelsel;
- de grondwettelijke bepalingen inzake de territoriale decentralisatie moeten worden herzien in verband met de mogelijke instelling van gewesten in plaats van provincies en gemeenten;
- de klassieke grondrechten moeten worden uitgebreid; dringend is echter met name de opnemng van grondwettelijke bepalingen inzake een aantal sociale grondrechten alsmede openbaarheid van de overheid;
- uit de Grondwet moet worden verwijderd datgene wat door de tijd overbodig is geworden;
- een aantal onderwerpen moet worden gedeconstitutionaliseerd ter wille van latere situaties en behoeften, waarmee de gewone wetgever dan op flexibele wijze rekening kan houden;
- de tekst van de Grondwet moet beter aansluiten bij de algemeen aanvaardbare praktijk en gewoonten.²²

²⁰ Met name zijn te noemen: *Proeve van een nieuwe grondwet*, Den Haag, 1966 en de drie rapporten van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie Cals-Donner), Den Haag, 1968, 1969, 1971.

²¹ Tweede Kamer, 1973-1974, 12 944, nrs. 1-2.

²² Geciteerd bij Kortmann, 1987, p. 2.

3.2.2

Grondwetsherziening 1983 en hoofdstuk 7

De artikelen 123 tot en met 136 Grondwet vormen het zevende hoofdstuk inzake de provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. Hoofdstuk 7 laat materieel en als het gaat om terminologie en systematiek nogal wat afwijkingen zien in vergelijking met de bepalingen van de Grondwet 1972. Zo waren de bepalingen met betrekking tot de provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen in de Grondwet 1972 verspreid over vier hoofdstukken. In de Grondwet 1983 zijn zij alle in één hoofdstuk samengebracht en is vooral ten aanzien van provincies en gemeenten van de grondwetsherziening gebruikgemaakt om de geldende bepalingen zoveel mogelijk gelijkloidend te maken.²³

Deconstitutionalisering

Het huidige hoofdstuk 7 van de Grondwet kenmerkt zich door een vergaande deconstitutionalisering in vergelijking met de Grondwet naar de tekst van 1972.²⁴ Deze lijn paste volgens de regering in het uitgangspunt van bekorting en stroomlijning van de nieuwe Grondwet²⁵ en beoogde tevens openingen te maken voor nieuwe ontwikkelingen.²⁶ Deconstitutionalisering kan zich in drie – ideaaltypische – gedaanten voordoen, al wordt de kern ervan gevormd door twee houdingen van de grondwetgever: het schrappen van grondwettelijke bepalingen dan wel het opnemen van een onderwerp in de Grondwet, terwijl de nadere uitwerking wordt overgelaten aan de wetgever. Hieronder worden de verschillende vormen van deconstitutionalisering nader toegelicht en besproken.

1. Deconstitutionalisering: schrappen van bepalingen

Het eerste aspect van deconstitutionalisering dat kan worden onderscheiden is het schrappen van bepalingen of voorschriften uit de Grondwet. De bewuste bepaling keert na grondwetswijziging niet terug in de nieuwe Grondwet. In dat geval kan de grondwetgever van mening zijn geweest dat de desbetreffende bepaling of voorschrift niet meer thuishoort in de Grondwet, zulks als gevolg van veranderde inzichten of gewijzigde maatschappelijke opvattingen. Een voorbeeld hiervan is het schrappen van artikel 147 Grondwet 1972, dat bepaalde dat de ‘gemelde besturen van gemeenten de belangen van hun gemeenten en van haar ingezetenen kunnen voorstaan bij de Koning, bij de Staten-Generaal en bij de Staten der provincie waartoe zij behoren’. Een vergelijkbare bepaling is niet meer in de Grondwet opgenomen.

²³ Akkermans en Koekkoek (red.), 1992, p. 1073.

²⁴ Vgl. Kortmann, 1987, p. 341.

²⁵ Tweede Kamer, 1975-1976, 13 990, nr. 3, p. 5.

²⁶ Idem, p. 6.

Het is echter ook denkbaar dat een grondwettelijke bepaling in min of meer gelijklopende bewoordingen reeds ook is geregeld in een (organieke) wet, bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Provinciewet. De grondwetgever kan in dat geval een grondwetsherziening aangrijpen om de bepaling niet terug te laten keren in de nieuwe Grondwet, omdat een en ander al genoegzaam in de wet is geregeld en niet in de Grondwet behoeft te worden vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is het schrappen van artikel 148 Grondwet 1972, dat bepaalde dat provinciale staten uit hun midden een college van gedeputeerde staten benoemen en dat niet is teruggekeerd in de Grondwet 1983 (vergelijk artikel 125, tweede lid, Grondwet en artikel 35, eerste lid, Provinciewet). Een ander voorbeeld is het schrappen van artikel 153, tweede alinea, Grondwet 1972 inzake de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad, dat thans is geregeld in artikel 147 Gemeentewet.

Een andere mogelijkheid, in theorie althans, is dat een grondwettelijke bepaling wordt geschrapt en ook niet terugkeert in de Grondwet om zodoende ruimte te scheppen voor de wetgever het onderwerp eventueel op een later moment te regelen.

2. Deconstitutionalisering: opdracht aan de wetgever

Een tweede vorm van deconstitutionalisering is de situatie waarbij sprake is van opdracht door de grondwetgever aan de wetgever. Het in de vorige Grondwet expliciet geregelde onderwerp keert dan weliswaar terug in de nieuwe Grondwet, doch de nadere uitwerking van de grondwettelijke bepaling wordt opgedragen aan de wetgever. In de huidige grondwettelijke wetgevingsterminologie komt deze figuur tot uiting in de formulering dat een bepaald onderwerp ‘bij de wet’ of ‘bij of krachtens de wet’ wordt geregeld. Een voorbeeld waarbij sprake is van opdracht aan de wetgever is het vervangen van artikel 150 Grondwet 1972, waarbij de grondwetgever in artikel 126 Grondwet 1983 ruimte heeft geschapen voor de wetgever de taken van de commissaris van de Koning nader door middel van een ambtsinstructie te regelen. Ook de vervanging van de artikelen 146 en 156, eerste en derde alinea, Grondwet 1972 inzake de provinciale en gemeentelijke belastingen door artikel 132, zesde lid, Grondwet zijn voorbeelden van deze vorm van deconstitutionalisering. In de literatuur wordt erop gewezen dat de opdracht aan de wetgever bij de grondwetsherziening in 1983 “in een aantal gevallen zonder enige begrenzing [is] geformuleerd (art. 124, tweede lid, 132, eerste lid, 132, derde en vier lid en 134). De Grondwet bevat daardoor niet steeds die waarborgen voor de lagere publiekrechtelijke rechtsgemeenschappen die van een Grondwet mogen worden verwacht”.²⁷

3. Deconstitutionalisering: veralgemenisering van attributie

Een derde gedaante waarin deconstitutionalisering kan plaatsvinden is door middel van het veralgemeniseren van de attributie van bevoegdheden. Daarbij

²⁷ Akkermans en Koekkoek (red.), 1992, op. cit., p. 1073.

gaat het om de situatie, waarbij een bevoegdheid die aanvankelijk expliciet was toegekend aan één als zodanig aangeduid orgaan in een nieuwe Grondwet wordt toegekend of overgelaten aan meerdere organen. Het belangrijkste voorbeeld is het schrappen van artikel 153, eerste alinea, Grondwet 1972 (de regeling en het bestuur van de huishouding van de gemeente wordt aan de raad overgelaten) dat is vervangen door artikel 124, eerste lid, Grondwet, dat in zijn redactie spreekt over het overlaten van de regeling en bestuur in autonomie van gemeenten en provincies aan ‘hun besturen’ en dus derhalve niet expliciet aan de raad respectievelijk de staten worden toegekend (zie verder hoofdstuk 4).

Constitutionalisering

Hiervoor is aangegeven dat bij de grondwetsherziening in 1983 een belangrijk oogmerk van de grondwetgever is geweest het wegnemen van bepaalde grondwettelijke belemmeringen met het oog op gewijzigde inzichten of maatschappelijke ontwikkelingen. Op sommige terreinen bevat de Grondwet 1983 echter ook nieuwe elementen. Het belangrijkste voorbeeld is het benoemen van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester²⁸ als (mede)-organen van het gemeentebestuur in artikel 125, tweede lid (gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning werden wel genoemd in de Grondwet 1972).

Van belang voor het vervolg van dit advies is dat constitutionalisering zich – ideaaltypisch – eveneens in drie gedaanten kan voordoen. Daarbij is steeds sprake van het spiegelbeeld van de hiervoor genoemde drie elementen van deconstitucionalisering, te weten:

1. het grondwettelijk constitueren van organen of ambten, waaraan bepaalde bevoegdheden worden geattribueerd (dit kunnen overigens tevens organen en bevoegdheden zijn die reeds in een organieke wet zijn geregeld);
2. de grondwetgever besluit zelf een onderwerp uitputtend te regelen, terwijl de nadere uitwerking en regeling van het onderwerp in de vorige grondwet nog was gedelegeerd aan de wetgever;
3. het verbijzonderen van de attributie van bevoegdheden door deze toe te kennen aan één expliciet aangeduid orgaan of ambt dan wel door regulering, verspreiding van bevoegdheden aan meerdere, expliciet genoemde organen of ambten.

3.3

Ontwikkelingen sinds 1983

Ook na de grondwetsherziening van 1983 is de plaats en de betekenis van de Grondwet een aantal malen aan de orde geweest, zoals ten aanzien van de Kaderwet bestuur in verandering,²⁹ het (ingetrokken) wetsvoorstel tot wijziging

²⁸ Het begrip ‘burgemeester’ kwam niet voor in de Grondwet 1972. In artikel 152, vijfde alinea, Grondwet 1972 wordt alleen gesproken van de ‘Voorzitter’ van de raad.

²⁹ Kamerstukken 23 048.

van de Grondwet met het oog op het opnemen van een bepaling inzake de zelfstandige bestuursorganen³⁰ en in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie,³¹ mede in relatie tot de wetsvoorstellen tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester (en de commissaris van de Koning).³²

Bij de totstandkoming van de Kaderwet bestuur in verandering vormde de vraag of deze wet verenigbaar was met de Grondwet, een belangrijk discussiepunt. Met name was daarbij de vraag aan de orde of het wetsvoorstel voor wat betreft de zogenoemde regionale gebiedsautoriteit waarin het voorzag, niet neerkwam op de introductie van een vierde bestuurslaag naast Rijk, provincies en gemeenten, of dit verenigbaar was met de Grondwet en meer in het bijzonder of artikel 134 Grondwet ('andere openbare lichamen') daarvoor een valide basis kon vormen. Deels op verzoek van het IPO en van de Tweede Kamer heeft een aantal deskundigen zich over deze kwestie gebogen. Een aantal van hen had grondwettelijke bedenkingen. Ook bij enige fracties in de Tweede Kamer bestond, anders dan bij de regering, aarzeling over de grondwettigheid van een regionale gebiedsautoriteit. Het was hoofdzakelijk deze aarzeling die ertoe leidde dat een amendement werd aangenomen waarbij de regionale gebiedsautoriteit uit het wetsvoorstel werd geschrapt.³³

De positie van hoofdstuk 7 van de Grondwet kwam ook aan de orde met betrekking tot het voorstel tot het opnemen van een grondwettelijke bepaling inzake zelfstandige bestuursorganen (dit voorstel is uiteindelijk ingetrokken). In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel stelde het kabinet zich op het standpunt dat:

“(..) de Grondwet de hoofdelementen van ons constitutioneel bestel vastlegt, doch een open systeem kent dat de wetgever niet verbiedt om bestuursvormen in het leven te roepen althans voor die gevallen waarin geoordeeld wordt dat er nog ruimte is voor bestuursvormen die een aanvulling vormen op de bestaande vormen van algemeen bestuur. De – totnogtoe weinig gecoördineerde – instelling van een groeiend aantal zelfstandige bestuursorganen is daar het levend bewijs van.”³⁴

De plaats en betekenis van de Grondwet komen ook aan de orde in het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Het kabinet deelt de mening van de Staatscommissie dat de “Grondwetgever de wetgever voldoende ruimte laat om de uitvoering van haar voorstellen voor dualisering van het lokaal bestuursmodel ter hand te nemen”.³⁵

³⁰ Kamerstukken 25 629.

³¹ Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42.

³² Kamerstukken 25 620 en 27 551.

³³ Vgl. Verstedden, 1997.

³⁴ Tweede Kamer, 1997-1998, 25 629, nr. 3, pp. 4-5.

³⁵ Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42, p. 38.

Tevens ging het kabinet in op de principiële vraag welke ruimte de Grondwet de wetgever moet bieden om de inrichting van het lokale bestuursmodel te kunnen regelen:

“Hoeveel ruimte moet de Grondwet de wetgever laten om de inrichting van het gemeentelijk bestuur te regelen? Indien de grondwetgever de keuze voor dualisme als uitgangspunt voor de vormgeving van het lokale bestuursmodel verankert, kan de wetgever daarbij voorts meer of minder ruimte gelaten worden om de vormgeving daarvan aan te passen aan veranderende eisen. Het huidige grondwettelijk kader heeft de ruimte geboden aan het lokale bestuursmodel om zich, met handhaving van de formeel monistische grondstructuur, feitelijk in dualistische zin te ontwikkelen. Het kabinet meent dat ook een gewijzigd grondwettelijk kader ruimte moet laten voor ontwikkelingen die zich in de praktijk aandienen, zodat de wetgever daaraan binnen dat kader recht kan doen. Anders gezegd, het is naar het oordeel van het kabinet niet wenselijk en ook niet nodig zoveel mogelijk elementen van het door de Staatscommissie bepleite model in de Grondwet te fixeren, maar ter zake een weloverwogen keuze te maken.”³⁶

Met betrekking tot de aanstellingwijze van de burgemeester (commissaris van de Koning) is het kabinet van oordeel, dat “los van de vraag wat in de Nederlandse verhoudingen de beste wijze van aanstelling van de burgemeester is, zijn aanstellingswijze niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet moet worden verankerd”. “Deinstitutionalisering van de aanstellingwijze van de burgemeester biedt de wetgever de mogelijkheid om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen inzichten ter zake.” Wel deelt het kabinet de visie van de Staatscommissie dat het de voorkeur verdient “in de Grondwet vast te leggen dat de wetgever de keuze van de aanstelling bepaalt”. “Bovendien hecht het kabinet eraan dat de aanstelling, benoeming of verkiezing van belangrijke ambten een grondwettelijke basis heeft.”³⁷

3.4

Standpuntbepaling

De Grondwet biedt naar het oordeel van de Raad sinds 1983 een magere afspiegeling van het Nederlands constitutioneel bestel. Het grondwets- en grondwetsherzieningsbeleid van de grondwetgever is er in die periode – bewust of onbewust – steeds op gericht geweest zo min mogelijk belemmeringen op te werpen tegen wijzigingen die in de toekomst wenselijk zouden blijken. Enerzijds is sindsdien op een aantal terreinen gepoogd een bepaalde figuur waarvan *in confesso* is dat hij deel uitmaakt van het constitutioneel bestel in de Grondwet neer te leggen, soms met succes (Nationale ombudsman), soms niet

³⁶ Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42, p. 40.

³⁷ Idem, pp. 26-27.

(zelfstandige bestuursorganen), maar daar bleef het ook meestal bij. Anderzijds is op een aantal plaatsen een verdere deconstitutionalisering ingezet, met name ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester (en de commissaris van de Koning). Veelal echter hebben grondwetsherzieningen het oogmerk belemmeringen weg te nemen. Het meest normatief zijn de grondwetsartikelen waarin de zogeheten ‘klassieke’ grondrechten zijn neergelegd, maar ook daarvan kan worden gezegd dat zij de wetgever veel ruimte laten voor het maken van uitzonderingen.

Als in het bijzonder naar hoofdstuk 7 wordt gekeken, komt daaruit hetzelfde relatief magere beeld naar voren. Hiervóór is gebleken dat bij de grondwetsherziening in 1983 een aantal belangrijke bepalingen uit de Grondwet 1972 op verschillende wijzen is gedeconstitutionaliseerd. Ook andere belangrijke elementen van het decentraal bestuur ontbreken in de huidige Grondwet. Dat er gemeenten en provincies moeten zijn, is niet grondwettelijk bepaald, laat staan dat deze op het hele grondgebied van ons land moeten bestaan. De deelraad, een zeer belangrijke bestuurslaag in de twee grootste gemeenten van ons land, zoekt men tevergeefs in de Grondwet (de instelling van deelraden was, zoals gezegd, tot voor kort gebaseerd op artikel 87 Gemeentewet). Belangrijke zaken als de benoeming en het ontslag van wethouders (gedeputeerden), de inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college van burgemeester en wethouders (gedeputeerde staten) en de burgemeester (commissaris van de Koning), ondertekening van besluiten en eedsaflegging zijn aan de wetgever overgelaten.³⁸ Ook een – door het Europees Handvest inzake de lokale autonomie³⁹ te onzent wel geldende – decentralisatieverplichting ontbreekt. En waar elementen van het decentraal bestuur wel in de Grondwet zijn geregeld, blijken de wetgevende organen daarin veel vrijheid van handelen te kunnen vinden. Dit is bijvoorbeeld gebleken bij het wetsvoorstel voor een stadsprovincie Rotterdam, terwijl het, zoals gezegd, ook geldt voor de dualiseringswetgeving.

Eerder is aangestipt, dat het de bedoeling is de benoemingswijze van de burgemeester (en de commissaris van de Koning), geregeld in artikel 131 Grondwet, te deconstitutionaliseren, waarmee volgens de Raad het normatief karakter van hoofdstuk 7 van de Grondwet verder zou verminderen. Bijzonder probleem van de deconstitutionalisering in 1983 is voorts nog, dat het feit dat bepalingen zijn verwijderd, nog niet betekent dat zij daarmee geen deel meer uitmaken van het grondwettelijk recht. Zo kan naar de mening van de Raad de vraag worden gesteld of de geschrapte bepaling (artikel 153, eerste alinea, Grondwet 1972) dat de autonome bevoegdheden bij de gemeenteraad berusten, niet nog steeds geldt onder het huidig artikel 124, eerste lid, Grondwet, terwijl

³⁸ Dergelijke zaken zijn voor het niveau van de centrale overheid veelal wel in de Grondwet geregeld. Zie artikel 42, tweede lid, 43, 47, 49 en 68 Grondwet.

³⁹ Zie artikel 3, eerste lid.

de Staatscommissie en het kabinet zich daarentegen op het standpunt hebben gesteld dat in artikel 124, eerste lid nog steeds gelezen moet worden dat de autonome bestuursbevoegdheid aan de gemeenteraad toekomt (zie verder hoofdstuk 4).

Van de Raad wordt een visie gevraagd op de wijze waarop hoofdstuk 7 van de Grondwet de organisatie van het openbaar bestuur normeert. Een consistente, voor de langere termijn bruikbare visie op de plaats en betekenis van de Grondwet in het constitutioneel bestel, in ieder geval waar het de inrichting en organisatie van het openbaar bestuur betreft, acht de Raad van wezenlijk belang.

Bij de keuze voor deze visie bestaan twee uitersten. Een vrijwel 'leeg' hoofdstuk 7 van de Grondwet, dat hoogstens bepaalt dat 'er' gemeenten, provincies, waterschappen en andere openbare lichamen 'zijn' of zelfs 'kunnen zijn' (dat laatste zou dan voorzien in gemeente- of provinciële gebieden), en dat de wetgever laat bepalen hoe deze lichamen ingericht worden, alsmede hun onderlinge verhoudingen regelt. Anderzijds kan de Grondwet een gedetailleerde regeling van de openbare lichamen bevatten, zodat voor iedere wijziging van enige betekenis een zwaardere procedure tot grondwetsherziening nodig is.

Naar het oordeel van de Raad ligt de juiste keuze ergens tussen deze beide uiterste invalshoeken. Dat wil zeggen dat wordt gekozen voor een visie die recht doet aan de notie, dat: 1. enerzijds de Grondwet het normatieve basisdocument van de staatsinrichting is, en 2. anderzijds de wetgever voldoende ruimte moet hebben voor het – zonder op een procedureel omslachtige wijze – aanbrengen van noodzakelijke veranderingen. Per saldo betekent dit naar het oordeel van de Raad een 'zwaardere', dus meer gedetailleerde regeling dan thans in hoofdstuk 7 van de Grondwet is neergelegd. Wil de Grondwet enige normatieve betekenis voor de inrichting van het openbaar bestuur hebben respectievelijk krijgen, dan dient zij volgens de Raad ten minste de hoofdlijnen van organisatie van het decentraal overheidsbestuur te bevatten, daaronder begrepen de kernelementen van de verhoudingen tussen de bestuurslagen/openbare lichamen. Hierna, en met name in het vervolgadvisie zal nader worden aangegeven wat deze hoofdlijnen zouden kunnen inhouden. Hier wordt alvast opgemerkt dat dit méér is of op zijn minst gelijkwaardig is aan hetgeen thans in hoofdstuk 7 van de Grondwet is neergelegd.

Een stevige normering heeft natuurlijk ook belangrijke bestuurlijke en politieke gevolgen. Het wordt moeilijker vanwege bestuurlijke overwegingen snel een wijziging in de bestaande organisatiestructuren aan te brengen. Met name zich snel veranderende omstandigheden, zoals de voortschrijdende Europese integratie, kunnen afwijking van het grondwettelijk regime urgent maken. Ook kan een zware normering voor kabinetten van wisselende politieke samenstelling een hinderlijke belemmering vormen. Grondwetsherziening lijkt de laatste jaren op een aantal cruciale momenten als

‘wisselgeld’ te zijn gebruikt voor het laten slagen van de kabinetsformatie. Hanteert men een stevige normatieve visie op de Grondwet, dan is het deconstitutionaliseren van een onderwerp als ‘wisselgeld’ minder bruikbaar.

Niettemin bestaan voor een visie als hier voorgesteld, goede redenen. De essentie van een geschreven Grondwet met een zwaardere procedure van wijziging is er voor een belangrijk deel in gelegen dat zij de hoofdlijnen bevat van de overheidsorganisatie.⁴⁰ Hier bestaat tevens een rechtstreeks verband met de beginselen van de democratische rechtsstaat, de normatieve uitgangspunten van de inrichting van ons staatsbestel, meer in het bijzonder binding van de overheid aan het recht en de rechtszekerheid.⁴¹ De Grondwet heeft zowel een normatieve functie als een waarborgfunctie. De grondwetgever geeft in de Grondwet aan wat er normatief gesproken in thuishoort. Als bepaalde normopvattingen in de tijd verschuiven of ingrijpend veranderen en daarmee hun betekenis verliezen, dient derhalve de zwaardere herzieningsprocedure te worden gevolgd. De grondwettelijke herzieningsprocedure biedt zodoende naar de mening van de Raad een zekere waarborg voor bestendigheid, dat wil zeggen tegen al te snel opeenvolgende wijzigingen en veranderingen in de organisatie van het openbaar bestuur.

Er zij overigens op gewezen dat de belangrijkste organen en instellingen van de centrale overheid alsmede hun bevoegdheden ook in de Grondwet zijn neergelegd (ministers, ministeries, de raad van ministers, Algemene Rekenkamer, Raad van State, Nationale Ombudsman, wetgevende bevoegdheid en mogelijkheden tot delegatie daarvan, inlichtingenrecht van het parlement, enzovoort). Naar het oordeel van de Raad valt niet steeds in te zien waarom dat voor decentrale overheden en hun organen anders zou moeten liggen. De voortschrijdende Europese integratie, eerder nog genoemd als een nadeel van een meer uitgewerkte grondwettelijke regeling, kan ook als een belangrijk argument vóór zo’n regeling gelden. De organisatie van het openbaar bestuur wordt geacht een zaak van de lidstaten zelf te zijn; communautaire maatregelen eisen een bepaald resultaat. Deze gedachte blijkt meer en meer een fictie. Communautaire maatregelen hebben wel degelijk steeds meer gevolgen voor de inrichting van het openbaar bestuur.⁴² Indien een bepaalde organisatie-structuur geen grondwettelijke status heeft, maar door de wetgever kan worden ingesteld dan wel afgeschaft, maakt dit het binnenlands bestuur kwetsbaarder ten opzichte van communautaire invloed. In dat licht is het wenselijk de

⁴⁰ Vgl. Van der Tang, 1998, p. 43, die dit plaatst onder de noemer van de materiële constitutie-idee.

⁴¹ Vgl. Zoethout, 1995, p. 255 e.v., Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1995, p. 33, Zijlstra, 1997, pp. 56-57.

⁴² Vgl. E. Steyger, 2000, pp. 309-315, waar het gaat om de vraag in hoeverre lidstaten zelf nog kunnen bepalen wat een publieke taak is, en de consequenties hiervan voor de overheidsorganisatie. Zie ook: Besselink en Widdershoven, 1998.

organisatie van het Nederlands openbaar bestuur een solide constitutionele basis te geven.⁴³

Samenvattend is de Raad van oordeel dat de Grondwet in het algemeen, en hoofdstuk 7 in het bijzonder, een adequate afspiegeling moet vormen van de hoofdlijnen van het openbaar bestuur. Dit betekent volgens de Raad dat de kernelementen van de verhoudingen tussen de bestuurslagen/openbare lichamen moeten worden geregeld (het (overal) bestaan van gemeenten en provincies, autonomie, decentralisatie, toezicht), dat ten aanzien van de verschillende bestuurslagen de belangrijkste organen moeten worden genoemd, en dat de wijze van aanstelling – verkiezen en benoemen – van hun leden alsmede de bevoegdheidsverdeling tussen deze organen onderling voorwerp tot regeling in de Grondwet moet zijn.

Het voorgaande heeft de volgende consequenties:

- het dualistisch bestel moet in hoofdlijnen in de Grondwet worden neergelegd, bijvoorbeeld waar het gaat om de verhouding tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, alsmede de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen deze organen. (Een en ander geldt mutatis mutandis ook voor de provinciale (bestuurs)organen);
- ook van andere gemeentelijke en provinciale elementen van constitutioneel gewicht moet opnemings in de Grondwet worden overwogen, zoals de autonome positie, het decentralisatiebeginsel en het (in beginsel) overal bestaan van gemeenten en provincies en het toezicht;
- grondwettelijke bepalingen, die zich niet verdragen met hetgeen als uitkomst van de dualiseringsdiscussie wenselijk wordt geacht, worden niet gedeconstitutionaliseerd, maar geherformuleerd ‘in gedualiseerde zin’ (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.3);
- ook elders in hoofdstuk 7 moet worden bezien of hoofdelementen van het decentraal bestel voldoende zijn geconstitutionaliseerd.

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, beperkt de Raad zich in dit advies wat betreft uitwerking van het voorgaande tot artikel 124 en 125, eerste lid, Grondwet. De overige hierboven genoemde elementen zullen onderdeel uitmaken van het advies dat staat gepland voor de tweede helft van dit jaar.

⁴³ Op dit moment doen de Erasmus Universiteit en de Universiteit Utrecht onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de gevolgen van ‘Europa’ voor de Nederlandse Grondwet.

4.

Autonome bestuursbevoegdheid en hoofdschap van de gemeenteraad

4.1

Inleiding

Artikel 124 Grondwet luidt:

1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.
2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Artikel 125, eerste lid, Grondwet luidt:

1. Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

De Grondwet legt het hoofdschap van de gemeente bij de gemeenteraad (artikel 125, eerste lid). De dualiseringsvoorstellen, deels verankerd in de Wet dualisering gemeentebestuur, leiden tot een wettelijk systeem waarbij de autonome bestuursbevoegdheden, die de Gemeentewet expliciet noemt (bijvoorbeeld het oprichten van stichtingen, het toezicht op markten, enzovoort) bij de gemeenteraad worden weggehaald en bij het college van burgemeester en wethouders worden gelegd.

Ook de bestuursbevoegdheden met betrekking tot medebewindstaken zullen, zoals eerder is aangegeven, door middel van aanpassingswetgeving bij het college van burgemeester en wethouders terechtkomen. Artikel 147 Gemeentewet is echter niet gewijzigd in die zin, dat ook de algemene bestuursbevoegdheid bij het college komt te liggen. Dit wordt namelijk door de Staatscommissie en het kabinet geacht in strijd te zijn met artikel 124, eerste lid, Grondwet, omdat daarin wordt gelezen dat de gemeenteraad de autonome bevoegdheid tot regeling en bestuur heeft. Dit vormt dus een belemmering voor vervolmaking van de dualisering, omdat het de bedoeling is dat de bestuursbevoegdheden, zowel met betrekking tot autonome taken als medebewindstaken, bij het college van burgemeester en wethouders komen te liggen.

Aan de Raad wordt gevraagd hoe herziening van artikel 124 Grondwet zou moeten plaatsvinden teneinde toekenning van de autonome bestuursbevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders grondwettelijk mogelijk te maken. De Staatscommissie heeft als haar mening uitgesproken dat als artikel 124 Grondwet wordt gewijzigd, van de gelegenheid gebruik moet worden gemaakt het hoofdschap van de gemeenteraad uit artikel 125 Grondwet te schrappen. Of dit geschiedt door deconstitucionalisering van het gehele onderwerp, dan wel door het formuleren van een andere bevoegdheidsverdeling, laat het kabinet aan de Raad ter overweging.

Er zijn naar de mening van de Raad argumenten aan te voeren om op dit punt een grondwetswijziging in overweging te nemen. Een dwingend gedualiseerd gemeentelijk bestuursstelsel verdraagt zich niet met een – impliciete – bepaling dat autonome bevoegdheden bij de gemeenteraad liggen.

Het voorgaande culmineert in een viertal vragen:

- wat is de positie van het onbenoemde autonoom bestuur in artikel 124, eerste lid, Grondwet? (4.2);
- moet dat geschrapt worden, en wat moet daarvoor in de plaats komen? (4.2);
- hoe moet in dat verband worden aangekeken tegen het hoofdschap in artikel 125, eerste lid, Grondwet? (4.3);
- moet dat worden gewijzigd, en wat moet daarvoor in de plaats komen? (4.3);

4.2

Autonome bestuursbevoegdheid

In artikel 124, eerste lid, Grondwet worden de regeling en bestuur inzake de eigen huishouding van gemeenten en provincies aan ‘hun besturen’ overgelaten. De Staatscommissie wijst er in haar rapport op dat de toelichtende stukken laten zien dat de grondwetgever met artikel 124, eerste lid, en 125, eerste lid, Grondwet “niets heeft willen af- of toedoen aan de formele en materiële positie van de raad”.⁴⁴ Dat de algemene bestuursbevoegdheid in grondwettelijke zin bij de gemeenteraad berust, is kennelijk in dezen gebaseerd op de grondwettelijke geschiedenis en -interpretatie van het huidig artikel 124 Grondwet.

Het kabinet zegt dat ook met zoveel worden in zijn standpunt inzake het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie:

“Tot de grondwetsherziening van 1983 was in de redactie van de voorlopers [van artikel 124, eerste lid] tot uitdrukking gebracht dat regeling en bestuur van de gemeente aan de raad waren overgelaten, terwijl in de huidige redactie [van artikel 124, eerste lid] wordt gesproken van het overlaten van regeling en bestuur van gemeenten en provincies aan hun besturen. Het bestuurlijk primaat van de raad werd tot 1983 expliciet verwoord. De Grondwet van 1983 heeft weliswaar niet beoogd daarin materieel verandering te brengen, de huidige tekst van artikel 124, eerste lid zou naar zijn bewoordingen evenzeer kunnen passen in een samenstel van bepalingen dat uitgaat van een dualistisch bestuursmodel.” (...)“Wel kan er naar aanleiding van het voorgaande op worden gewezen dat het beëindigen van de bestuursfunctie van de raad, met inbegrip van de autonome bestuursbevoegdheid, tot gevolg heeft dat de woorden ‘bestuur’ en ‘besturen’ in hoofdstuk 7 niet meer zo kunnen worden gebruikt dat daarbij (mede) op de raad wordt gedoeld.”⁴⁵

⁴⁴ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000, p. 55. De Staatscommissie verwijst daarbij naar Kamerstukken II, 1975-1976, 13 990, nr. 3, p. 3.

⁴⁵ Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42, p. 39.

In de literatuur wordt erop gewezen dat de autonome bestuursbevoegdheid, voor wat betreft de gemeenten,⁴⁶ weliswaar van 1848 tot 1983 aan de gemeenteraad werd overgelaten, doch tussen 1814 en 1848 sprake was van het overlaten van die bevoegdheid aan ‘de besturen’.⁴⁷ De grondwetgever is in 1983 derhalve teruggekeerd naar de formulering die vóór 1848 voor de gemeenten gold. “Deze formulering laat de mogelijkheid open dat de wet aan andere organen dan de raad de bevoegdheid tot regeling en bestuur overlaat.”⁴⁸

Uit het voorgaande komt volgens de Raad geen duidelijk beeld naar voren. Naar de mening van het kabinet, zoals verwoord in zijn adviesaanvraag, zijn Staatscommissie en regering het erover eens dat het huidig artikel 124, eerste lid, Grondwet thans in de weg staat aan het overhevelen, door de wetgever, van de autonome bestuursbevoegdheden naar het college van burgemeester en wethouders. De parlementaire geschiedenis van de grondwetsherziening 1983 biedt echter ook aanknopingspunten voor een andere visie. Wat daarvan zij, de Raad is van mening dat gerede twijfel kan bestaan aan de grondwettelijke houdbaarheid van de hier gewenste situatie, te weten volledige dualisering, ook van de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid. Deze twijfel dient door de grondwetgever te worden weggenomen. Dit past ook in het eerder (in paragraaf 3.4) geformuleerde standpunt van de Raad, dat de Grondwet de hoofdlijnen van de (in dit geval gemeentelijke) bestuursorganisatie dient te bevatten.

Het is volgens de Raad dan ook wenselijk dat de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad die – impliciet – in artikel 124, eerste lid, kan worden gelezen, wordt geschrapt. Omdat het niet mogelijk is in een wetsartikel iets te schrappen dat er niet expliciet staat, namelijk dat de gemeenteraad in autonomie de bevoegdheid tot regeling en bestuur heeft, betekent het wegnemen van een grondwettelijke belemmering in dit geval onvermijdelijk het opnemen van een bepaling, die het tegendeel zegt. Dit komt, zoals gezegd, overeen met het eerder geformuleerde uitgangspunt dat de Grondwet de hoofdelementen van de organisatie van het openbaar bestuur zou moeten bevatten.

Artikel 124 Grondwet is naar het oordeel van de Raad voor deze bepaling evenwel niet de juiste plaats. Dit artikel kan beter gereserveerd worden voor de verhouding tussen de bestuurslagen, dat wil zeggen decentralisatie, autonomie en medebewind. Artikel 127 Grondwet kan dan de bepaling worden waarin de onderlinge bevoegdheidsverdeling binnen de bestuurslaag wordt neergelegd.

De Raad is van mening dat artikel 124 Grondwet ongewijzigd kan blijven. Het probleem van de autonome bestuursbevoegdheid wordt in artikel 127 Grondwet opgelost.

⁴⁶ Voor de provincies geldt wel dat in de Grondwet van 1814 tot 1983 de regeling en bestuur in autonomie aan provinciale staten werd overgelaten.

⁴⁷ Akkermans en Koekkoek (red.), 1992, p. 1083.

⁴⁸ Idem, op. cit., p. 1083.

4.3

Het hoofdschap van de gemeenteraad

Over de juridische betekenis van het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad is onduidelijkheid ontstaan. Uitgaande van het gestelde in de Memorie van Toelichting bij de Grondwet 1983, waarin ter motivering van het huidige artikel 125, eerste lid, stond dat uit de “Grondwet duidelijk moet blijken dat het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid toekomt aan provinciale staten en de raad”⁴⁹, waarbij zelfs geen onderscheid werd gemaakt tussen autonomie en medebewind, moet in ieder geval worden gezegd, dat overheveling van de onbenoemde bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders zich niet op voorhand lijkt te verdragen met het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad.

Vanuit een meer bestuursrechtelijk oogpunt en kijkend naar de praktische ontwikkelingen kan worden geconstateerd, dat de Grondwet kennelijk ruimte laat voor een ontwikkeling waarbij het zwaartepunt van de autonome bestuursbevoegdheid en van het bestuur in medebewind allengs meer bij het college is komen te liggen, terwijl de gemeenteraad zelf ook vaak een meer dualistische opstelling verkiest. Weliswaar werd de positie van de gemeenteraad bij de wijziging van de Gemeentewet versterkt, ook ten aanzien van het medebewind, maar dit heeft in de praktijk niet veel veranderd en van deze lijn is de wetgever inmiddels teruggekeerd; het desbetreffende artikel 148 is inmiddels komen te vervallen. Zoals gezegd, beogen de dualiseringsvoorstellen het bestuur inzake medebewindstaken in beginsel toe te kennen aan het college. De wetgever heeft daartoe een bepaling in de Gemeentewet (artikel 147) gereserveerd, die in werking zal treden na inwerkingtreding van de voorziene aanpassingswetgeving. Naast de verordenende en controlerende bevoegdheid behoort naar huidige constitutioneel recht in ieder geval de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid tot de kern van het hoofdschap van de gemeenteraad, hetgeen tevens een initiatiefrecht van de raad inhoudt.⁵⁰

Maar ook in praktische zin kan na implementatie van de dualiseringsvoorstellen niet meer worden gezegd, dat de gemeenteraad het bestuursorgaan van de gemeente is dat men voor ogen heeft indien men over hem spreekt als hoofd van de gemeente. Immers, na de voorziene inwerkingtreding van de gewijzigde medebewindswetgeving wordt een belangrijke scheiding en spreiding aangebracht van verschillende ‘machten’ tussen de gemeenteraad (volksvertegenwoordigende, controlerende en verordenende functie) en het college van burgemeester en wethouders (bestuurlijke bevoegdheden, zowel met betrekking tot autonome taken als medebewindstaken). De nog bestaande onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad geeft naar huidige recht nog wel een zekere juridische betekenis aan dat hoofdschap, maar

⁴⁹ Agh VIIa, p. 13.

⁵⁰ Zie voor een overzicht: Eerste Kamer, 2001-2002, 27 751, nr. 10a, p. 8 e.v.

deze term roept alleen al in het spraakgebruik een beeld op dat in ieder geval niet in overeenstemming is met de nieuwe verhoudingen.

Het is trouwens ook niet zinvol als het ware twee werelden te scheppen of te laten voortbestaan: die van de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid waarbij de gemeenteraad wel het hoofd van de gemeente is, en die van het medebewind waar hij die positie niet heeft, of althans een wezenlijk andere positie heeft.

In een consequent doorgevoerd dualistisch bestel kan men niet meer van een hoofdschap van enig orgaan van de gemeente spreken, zoals overigens op het niveau van de centrale overheid ook niet van een 'hoofdschap' van het parlement, de regering of de wetgever kan worden gesproken. Het gaat in ons staatsbestel om spreiding van taken en bevoegdheden over organen (*checks and balances*) en om samenwerking tussen deze organen. Zonder dat de materiële betekenis van het hoofdschap duidelijk is, is een discussie over begrippen als 'hoofdschap' of 'hoofdorgaan' in de nieuwe gedualiseerde verhoudingen weinig zinvol en bovendien verwarrend. Het gaat naar de mening van de Raad veeleer om de vraag in hoeverre toegekende en gespreide taken en bevoegdheden van de organen van gemeenten en provincies in de Grondwet zouden moeten worden verankerd. Om de vraag ook welke bevoegdheden typisch 'des raads' zijn, enzovoort.

De Raad is van oordeel dat het hoofdschap van de gemeenteraad (provinciale staten) dient te worden geschrapt en na grondwetswijziging niet in nieuwe vorm moet terugkeren. Voorts is het wenselijk de gedualiseerde verhoudingen vast te leggen; artikel 127 is daarvoor de juiste plaats.

Een voorstel tot grondwetsherziening van die strekking zou de volgende inhoud kunnen hebben.

Artikel 125, eerste lid, Grondwet komt te luiden:

1. In iedere provincie en gemeente zijn provinciale staten onderscheidenlijk een gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

Artikel 127 Grondwet wordt als volgt gewijzigd.

Onder plaatsing van het cijfer '1.' voor de huidige tekst, wordt een tweede lid ingevoegd, dat luidt:

2. De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 124, berusten bij gedeputeerde staten onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan de commissaris van de Koning onderscheidenlijk de burgemeester zijn toegekend.

4.4

Slotopmerkingen

In het tweede advies over modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet, dat de Raad in de tweede helft van dit jaar hoopt uit te brengen, zal nader worden ingegaan op de belemmeringen die de Grondwet nu opwerpt voor verdere dualisering van de organisatie en inrichting van het gemeentebestuur. Het gaat met name om artikel 125, derde lid, Grondwet, dat de burgemeester tot voorzitter van de gemeenteraad verklaart, maar ook zal de vraag onder ogen worden gezien of het bij gedualiseerde verhoudingen past dat de wetgevende bevoegdheid bij één orgaan ligt, dan wel dat zij over meerdere organen zou moeten worden verdeeld. Meer in het algemeen zal worden gezien in hoeverre andere aspecten van de gedualiseerde verhoudingen tussen bestuursorganen moeten neerslaan in de Grondwet.

Tot slot is aan de orde in hoeverre ook andere onderwerpen met betrekking tot de organisatie van het openbaar bestuur in hoofdstuk 7 van de Grondwet zouden moeten worden geregeld (zoals de zelfstandige bestuursorganen en de vormgeving van het regionaal bestuur). Beantwoording van deze vragen zal geschieden aan de hand van het kader dat de Raad in het onderhavige advies heeft geformuleerd.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1

Plaats en betekenis van de Grondwet

De essentie van een geschreven Grondwet met een zwaardere procedure van wijziging is dat zij de hoofdlijnen bevat van de overheidsorganisatie. Hier bestaat tevens een rechtstreeks verband met de beginselen van de democratische rechtsstaat, de normatieve uitgangspunten van de inrichting van ons staatsbestel, in het bijzonder binding van de overheid aan het recht en de rechtszekerheid. De Grondwet heeft zowel een normatieve als een waarborgfunctie.

De Grondwet in het algemeen, en hoofdstuk 7 in het bijzonder, vormen een magere afspiegeling van het constitutioneel bestel. Bij de grondwetsherziening van 1983 is een aantal belangrijke zaken met betrekking tot de inrichting en vormgeving van het decentraal bestuur gedeconstitutionaliseerd om zodoende ruimte te scheppen voor nadere uitwerking en regeling door de wetgever.

De Raad is van oordeel dat de Grondwet in het algemeen, en hoofdstuk 7 in het bijzonder, een adequate afspiegeling moet vormen van de hoofdlijnen van het openbaar bestuur. Dit bekent volgens de Raad dat de kernelementen van de verhouding tussen de bestuurslagen moeten worden vastgelegd en dat ten aanzien van de verschillende bestuurslagen de belangrijkste organen moeten worden genoemd, de wijze van aanstelling van hun leden alsmede de bevoegdheidsverdeling tussen deze organen onderling.

Het voorgaande heeft in de optiek van de Raad de volgende consequenties:

- het dualistisch bestel moet in hoofdlijnen in de Grondwet worden neergelegd, bijvoorbeeld waar het gaat om de verhouding tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, alsmede de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen deze organen. (Een en ander geldt mutatis mutandis ook voor de provinciale (bestuurs)organen);
- ook van andere gemeentelijke en provinciale elementen van constitutioneel gewicht moet opneming in de Grondwet worden overwogen, zoals het decentralisatiebeginsel en het (in beginsel) overal bestaan van gemeenten en provincies;
- grondwettelijke bepalingen die zich niet verdragen met hetgeen als uitkomst van de dualiseringsdiscussie wenselijk wordt geacht, worden niet gedeconstitutionaliseerd, maar geherformuleerd 'in gedualiseerde zin';
- ook elders in hoofdstuk 7 moet worden gezien of hoofdelementen van het decentrale bestel voldoende zijn geconstitutionaliseerd.

De Raad is voornemens op deze aspecten in te gaan in een vervolgadvis over 'modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet' in de tweede helft van dit jaar.

5.2

Autonome bestuursbevoegdheden

De dualiseringsvoorstellen leiden tot een wettelijk systeem waarbij de autonome bestuursbevoegdheden die de Gemeentewet expliciet noemt bij de gemeenteraad worden weggehaald en bij het college van burgemeester en wethouders worden gelegd. Ook de bestuursbevoegdheden in medebewind zullen door middel van aanpassingswetgeving bij het college terecht komen. Artikel 147 Gemeentewet is echter niet gewijzigd, in die zin dat ook de algemene bestuursbevoegdheid in autonomie bij het college van burgemeester en wethouders komt te liggen. Dit wordt door de Staatscommissie en het kabinet namelijk geacht in strijd te zijn met artikel 124, eerste lid, Grondwet, omdat daarin wordt gelezen dat de gemeenteraad de autonome bevoegdheid tot regeling en bestuur heeft. Hoewel de parlementaire geschiedenis van de grondwetsherziening 1983 ook aanknopingspunten biedt voor een andere visie, is de Raad van mening dat gereede twijfel kan bestaan aan de grondwettelijke houdbaarheid van de hier gewenste situatie, te weten volledige dualisering, ook van de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid. Deze twijfel dient door de grondwetgever te worden weggenomen.

Het is volgens de Raad dan ook wenselijk dat de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad, die – impliciet – in artikel 124, eerste lid, kan worden gelezen, wordt geschrapt. Omdat het niet mogelijk is in een wetsartikel iets te schrappen dat er niet expliciet staat, namelijk dat de gemeenteraad in autonomie de bevoegdheid tot regeling en bestuur heeft, betekent het wegnemen van een grondwettelijke belemmering in dit geval onvermijdelijk het opnemen van een bepaling die het tegendeel zegt. Dit komt overeen met het eerder geformuleerde uitgangspunt van de Raad, dat de Grondwet de hoofdelementen van de organisatie van het openbaar bestuur zou moeten bevatten.

Artikel 124 Grondwet is voor deze bepaling evenwel niet de juiste plaats. Dit artikel kan beter gereserveerd worden voor de verhouding tussen de bestuurslagen, dat wil zeggen decentralisatie, autonomie en medebewind. Artikel 127 Grondwet kan dan de bepaling worden waarin de onderlinge bevoegdheidsverdeling binnen de bestuurslaag wordt neergelegd.

De Raad is van mening dat artikel 124 Grondwet ongewijzigd kan blijven. Het probleem van de autonome bestuursbevoegdheid wordt in artikel 127 Grondwet opgelost.

5.3

Het hoofdschap van de gemeenteraad

Uitgaande van het gestelde in de Memorie van Toelichting bij de Grondwet 1983, waarin ter motivering van het huidige artikel 125, eerste lid, stond dat uit de “Grondwet duidelijk moet blijken dat het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid toekomt aan provinciale staten en de raad”,

waarbij zelfs geen onderscheid werd gemaakt tussen autonomie en medebewind, moet in ieder geval worden gezegd, dat overheveling van de onbenoemde bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad naar het college zich niet op voorhand lijkt te verdragen met het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad.

Vanuit een meer bestuursrechtelijk oogpunt en kijkend naar de praktische ontwikkelingen kan worden geconstateerd, dat de Grondwet kennelijk ruimte laat voor een ontwikkeling waarbij het zwaartepunt van de autonome bestuursbevoegdheid en van het bestuur in medebewind allengs meer bij het college is komen te liggen, terwijl de gemeenteraad zelf ook vaak een meer dualistische opstelling verkiest. Naast de verordenende en controlerende bevoegdheid behoort naar huidig constitutioneel recht in ieder geval de onbenoemde autonome bestuursbevoegdheid tot de kern van het hoofdschap van de raad, hetgeen tevens een initiatiefrecht van de gemeenteraad inhoudt.

Ook in praktische zin kan niet meer worden gezegd, dat de gemeenteraad het bestuursorgaan van de gemeente is dat men voor ogen heeft indien men over hem spreekt als hoofd van de gemeente. Het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad wekt een suggestie die, hoewel juridisch nog steeds juist, praktisch niet of in sterk verminderde mate in overeenstemming is met de werkelijkheid, als wordt gekeken naar de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen organen van de gemeente. In een consequent doorgevoerd dualistisch bestel kan men *überhaupt* niet meer van een hoofdschap van enig orgaan spreken. Het gaat veeleer om spreiding, verdeling van bevoegdheden over organen (*checks and balances*) en om samenwerking tussen de organen met bestuurlijke en regelgevende bevoegdheid.

Zonder dat de materiële betekenis duidelijk is, is volgens de Raad een discussie over begrippen als 'hoofdschap' of 'hoofdorgaan' in de nieuwe gedualiseerde verhoudingen weinig zinvol en bovendien verwarrend. De Raad acht het van meer betekenis in hoeverre toegekende en gespreide taken en bevoegdheden van de organen van gemeenten en provincies in de Grondwet zouden moeten worden verankerd.

De Raad beveelt aan het hoofdschap van de gemeenteraad (en provinciale staten) uit artikel 125, eerste lid, Grondwet te schrappen en na grondwetswijziging niet in nieuwe vorm terug te laten keren. De gedualiseerde bevoegdheidsverdeling wordt in artikel 127 Grondwet neergelegd.

Op grond van het voorgaande beveelt de Raad aan te komen tot de volgende wijzigingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet.

Artikel 125, eerste lid, van de Grondwet komt te luiden:

1. In iedere provincie en gemeente zijn provinciale staten onderscheidenlijk een gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

Artikel 127 Grondwet wordt als volgt gewijzigd.

Onder plaatsing van het cijfer '1.' voor de huidige tekst, wordt een tweede lid ingevoegd, dat luidt:

- 2. De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 124, berusten bij gedeputeerde staten onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan de commissaris van de Koning onderscheidenlijk de burgemeester zijn toegekend.*

Geraadpleegde literatuur

- Akkermans, P.W.C., Koekkoek, A.K. (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, tweede druk, Zwolle, 1992.
- Besselink, L.F.M., Widdershoven, R.J.G.M., *Juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag, september 1998.
- Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J., *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, tweede druk, Deventer, 1999.
- Hasselt, W.J.C. van, *Verzameling van Nederlandse staatsregelingen en grondwetten*, zeventiende druk, Alphen a/d Rijn, 1987.
- Heringa, A.W., Zwart, T., *Grondwet 1983*, tweede druk, Zwolle, 1987.
- Jong, H.M. de, *Norm en feit in de gemeente. Een rechtstheoretisch en empirisch onderzoek naar het geldende recht in Nederlandse gemeenten*, Zwolle, 1988.
- Kortmann, C.A.J.M., *De grondwetsherzieningen van 1983 en 1987*, tweede druk, Deventer, 1987.
- Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, vierde druk, Deventer, 2001.
- Pot, C.W. van der, Donner, A.M., *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, veertiende druk, Deventer, 2001.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, 1998.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag, 2001.
- Steyger, E., 'Staatssteun als breekijzer in het publiek domein', in: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2000, nr. 10.
- Tang, G.F.M. van der, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, dissertatie, Arnhem, 1998.
- Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42. Kabinetsstandpunt rapport Dualisme en lokale democratie.
- Verstedden, C.J.N., 'De constitutionele positie van provincies en gemeenten. Een nabeschuiving op de Kaderwet bestuur in verandering': in: *Besturen in het midden* (afscheidsbundel Jhr. drs. P.A.C. Beelaerts van Blokland), IPO, Den Haag 1997.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het binnenlands bestuur*. Reeks rapporten aan de regering nr. 49, Den Haag, 1995.
- Wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, Eerste Kamer, 2001-2002, 27 751, nr. 10.
- Zoethout, C.M., *Constitutionalisme, Een vergelijkend onderzoek naar het beperken van overheidsmacht door het recht*, dissertatie Rotterdam, Gouda, 1995.
- Zijlstra, S.E., *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, dissertatie Rotterdam, Den Haag, 1997.

Bijlage I

Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De Raad voor het openbaar bestuur
t.a.v. drs M.P.H. van Haeften, secretaris
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Onderwerp

Modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet

Datum

13 februari 2002

Ons kenmerk

BW2002/U100897

Onderdeel

Directie BFO/BW
Directie CZW

Inlichtingen

mr J. Schipper-Spanninga
mr T.D. Cammelbeek

T (070) 426 6844

F (070) 426 7655

Uw kenmerk

Blad

1 van 3

Aantal bijlagen

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Hierbij verzoek ik u advies uit te brengen over een modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Ter toelichting van het verzoek dient het volgende.

Zoals u bekend is, heeft de regering ter uitvoering van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Staatscommissie-Elzinga) het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur ingediend (kamerstukken II 2000-2001, 27 751). Dit wetsvoorstel is thans bij de Eerste Kamer aanhangig en zal, indien de Eerste Kamer het aanneemt, op 7 maart 2002 in werking treden. Het wetsvoorstel strekt ertoe het gemeentelijke politieke bestel op dualistische leest te schoeien, onder andere door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van de gemeenteraad enerzijds en het college van burgemeester en wethouders anderzijds. Voor een uitgebreide beschrijving van de inhoud, strekking en achtergrond van het wetsvoorstel zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Tevens is thans een wetsvoorstel dualisering provinciebestuur in voorbereiding, alsmede een wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden en een wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden.

In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42), dat aan het opstellen van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur vooraf is gegaan, is door het kabinet in navolging van de Staatscommissie een partiële herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet aangekondigd. Ook in de stukken die inzake het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur met het parlement zijn gewisseld, is aangegeven dat een partiële herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet zal worden voorbereid (zie o.a. kamerstukken II 2000-2001, 27 751, nr. 3, p. 10, punt 9).

In het kabinetsstandpunt zijn verschillende onderwerpen genoemd die bij een partiële herziening van hoofdstuk 7 aan de orde zouden kunnen komen.

Datum
13 februari 2002

Ons kenmerk
BW2002/U100897

Blad
2 van 3

De directe aanleiding voor het overwegen van een herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet is gelegen in de wens de grondwettelijke belemmeringen voor de toedeling van de autonome bestuursbevoegdheid aan het college weg te nemen. Hiermee zouden in beginsel alle bestuursbevoegdheden bij het college komen te berusten, waarmee de dualisering van bevoegdheden, die voor een deel al in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur is opgenomen en voor een ander deel tot stand zal worden gebracht door middel van het nog in te dienen wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden, volledig wordt doorgevoerd. Het huidige artikel 124, eerste lid, van de Grondwet staat hieraan echter naar het oordeel van de Staatscommissie en de regering thans in de weg.

Direct verband met het voorgaande houdt de vraag of artikel 125, eerste lid, van de Grondwet, dat het hoofdschap van de raad vastlegt, ten gevolge van de overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid aan het college, ofwel zou moeten worden gedeconstitutionaliseerd ofwel moet worden aangepast.

Bovenbeschreven vragen over herziening van de artikelen 124 en 125 Grondwet zijn vanzelfsprekend mutandis ook aan de orde bij de verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten.

Het kabinet heeft de wens uitgesproken om de vragen die bij herziening van de artikelen 124 en 125 Grondwet aan de orde komen, te beantwoorden in het perspectief van een eenduidig constitutioneel kader voor een gedualiseerd gemeentelijk en provinciaal bestel. De vraag is in hoeverre de andere bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet die betrekking hebben op gemeenten en provincies door de dualisering van de verhoudingen op een andere leest zouden moeten worden geschoeid. De betreffende bepalingen zijn immers tegen de achtergrond van een monistisch bestel ontworpen. Meer in het bijzonder spelen hier naar het oordeel van het kabinet de volgende vragen:

- a. dient de scheiding van bevoegdheden tussen raad en college op nog verdergaande wijze in de grondwettelijke bepalingen tot uitdrukking te worden gebracht dan door aanpassing van artikel 124? Gedacht kan worden aan de grondwettelijke verankering van de verordenende, controlerende (recht van onderzoek, rekenkamer/rekenkamerfunctie) en budgettaire bevoegdheden van de raad enerzijds en de grondwettelijke verankering van de bestuurlijke bevoegdheden van het college anderzijds.
- b. dient de Grondwet een incompatibiliteit tussen het lidmaatschap van de raad en het lidmaatschap van het college te introduceren?
- c. dient het raadsvoorzitterschap van de burgemeester, dat thans in artikel 125, derde lid, Grondwet is vastgelegd, in lijn met het voorstel tot wijziging van artikel 131 Grondwet, te worden gedeconstitutionaliseerd?



Datum
13 februari 2002

Ons kenmerk
BW2002/U100897

Blad
3 van 3

Ook ten aanzien van deze vragen geldt dat zij mutatis mutandis tevens moeten worden gesteld voor de provinciale (bestuurs)organen en hun onderlinge verhoudingen.

De voorbereiding van een herziening van de bepalingen in hoofdstuk 7 Grondwet die direct of indirect worden geraakt door de dualisering heeft voorts de vraag doen rijzen of dit deel van de Grondwet overigens nog een adequate weerslag vormt van ons huidige binnenlands bestuurlijke bestel. Vastgesteld kan worden dat het grondwettelijk kader voor ons binnenlands bestuur wordt gekenmerkt door een hoge mate van bestendigheid, terwijl bestuurlijke ontwikkelingen met onmiskenbaar constitutionele dimensies reeds geruime tijd aandacht vragen, maar hun weerslag (nog) niet hebben gevonden in de Grondwet. Zo kan worden gewezen op het verschijnsel zelfstandige bestuursorganen dat de afgelopen decennia in de praktijk van het openbaar bestuur een steeds grotere betekenis heeft gekregen. Dat geldt in nog hogere mate het vraagstuk van de vormgeving van het regionaal bestuur, dat reeds lange tijd op de politieke agenda prijkt. Het is ook vanuit deze bredere moderniseringsvraag dat ik van u advies zou willen ontvangen. In concreto gaat het dan om de vraag welke bestuurlijke vraagstukken die verband houden met hoofdstuk 7 van de Grondwet een zodanig constitutioneel gewicht hebben dat zij tot aanpassing of aanvulling van onze Grondwet zouden moeten leiden. Vanzelfsprekend zou ik het op prijs stellen als u daarbij zou willen aangeven wat naar uw oordeel de globale inhoud van een dergelijke aanpassing of aanvulling zou moeten zijn.

Dualisering en modernisering zoals hierboven aangeduid kunnen los van elkaar worden gezien, maar er zijn ook raakvlakken. De richting van het proces van dualisering en de noodzaak van en de mogelijkheden voor grondwetswijzigingen in dat verband zijn met het advies van de Staatscommissie en het kabinetsstandpunt terzake reeds grotendeels bepaald, terwijl de overige vragen veel meer een oriënterende analyse en richtinggevende duiding vragen als bouwstenen voor beleidsontwikkeling. Dat mede in aanmerking genomen zou ik het op prijs stellen indien de raad door het uitbrengen van een (tussen)advies vóór de komende kamerverkiezingen, voorrang zou willen geven aan die onderdelen van deze adviesaanvraag die betrekking hebben op grondwetswijzigingen die een verdere implementatie van de dualiseringsvoorstellen mogelijk maken. Een nieuw kabinet zou zodoende een procedure van grondwetsherziening voor die onderdelen spoedig in gang kunnen zetten.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



K.G. de Vries



Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheid regio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grote stedenbeleid november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) maart 2001
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) november 2000
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) september 2000
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000

- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aan- gaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Verslag symposium, Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998

- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
kroonlid CTG en beleidsadviseur
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **prof. dr. W.B.H.J. van de Donk**,
hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de
Katholieke Universiteit Brabant;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit van Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de
Universiteit Utrecht;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,
(geen Raadslid).