



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke

Raijmakers, L.M.

Citation

Raijmakers, L. M. (2014, November 27). *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke. Meijers-reeks*. Uitgeverij Kluwer BV, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/29876>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/29876>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/29876> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Raijmakers, Laurens Marie

Title: Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke

Issue Date: 2014-11-27

4 | Decentralisatie als doelstelling, de ontwikkeling van het decentralisatiebeginsel in organieke wetgeving

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de vraag wat de leidende motieven zijn die worden gehanteerd bij Nederlandse organieke wetgeving vanaf 1848 als gesproken wordt over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden. In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe het discours over decentralisatie zich in de rechtswetenschap heeft ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe is gesproken over decentralisatie als doelstelling bij de totstandkoming van de drie wetten die bepalend zijn voor de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden. Deze drie wetten zijn de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Vanwege de invloed die deze wetten hebben op de onderlinge verhoudingen tussen de overheden is hun wetsgeschiedenis van belang. Het parlementaire debat over de totstandkoming, wijziging en herziening van deze wetten geeft informatie over hoe wordt gedacht over decentralisatie door politiek verantwoordelijken.¹ Tijdens de parlementaire behandeling spreken volksvertegenwoordiging en regering zich uit over de bedoeling die zij hebben met de beoogde verandering. Daarmee wordt ook duidelijk wat hun motieven zijn voor decentralisatie.

De beschrijving van de wetsgeschiedenis van de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet is ingedeeld in dezelfde periodes die in het vorige hoofdstuk zijn gebruikt (1848-1887; 1887-1917; 1917-1945; 1945-1983; 1983-heden). Deze keuze is gemaakt om de vergelijkbaarheid tussen de beschrijving van het wetenschappelijke en het parlementaire debat te vergroten.

Het werken met periodes betekent dat voor een wetswijziging die zich over meerdere periodes uitspreidt, gekozen moet worden bij welk periode deze wijziging wordt ingedeeld. Een voorbeeld hiervan is de herziening van de Grondwet in 1983. In die enkele gevallen waar dit zich voordoet, is gekeken naar de ontstaansgeschiedenis van de wijziging. In het voorbeeld van de grondwetsherziening van 1983 is de aanloop zo lang geweest, dat op grond hiervan gekozen is voor indeling in de periode 1945-1983.

Nadat een wetswijziging of grondwetsherziening is ingedeeld in een periode, wordt beschreven welke voor dit onderzoek relevante wijzigingen

¹ Onder parlementair debat wordt in dit onderzoek zowel de schriftelijke voorbereiding als de mondelinge beraadslaging verstaan.

er zijn voorgesteld en hoe hierover is gesproken. Daarbij worden autonomie en medebewind zoveel als mogelijk afzonderlijk behandeld. Omdat dit onderscheid in het parlementaire debat niet altijd expliciet wordt gemaakt, is dat in de beschrijving ook niet altijd mogelijk.

Als hulpmiddel bij de beschrijving van het parlementaire debat, zijn in de tekst tabellen opgenomen met daarin de relevante wetsartikelen. Steeds zijn in de tabel opgenomen het artikel waarvoor een verandering wordt voorgesteld, de door de regering voorgestelde nieuwe redactie van een artikel en het wetsartikel zoals het is vastgesteld. Bij grondwetsherzieningen is ook het voorstel van de staatscommissie die de herziening heeft voorbereid, opgenomen in de tabel. De tabellen zijn samengevoegd ook opgenomen als bijlagen achterin dit boek. Daarmee wordt een totaal overzicht gegeven van de wetswijzigingen.

4.2 DE JURIDISCHE VERANKERING VAN DE RECHTSSTAAT (1848-1887)

Het begin van de periode 1848-1887 is de tijd waarin, mede op basis van de herziening van de Grondwet, verschillende wetten tot stand komen die bepalen zijn voor de verdere ontwikkeling van Nederland. Voorbeelden hiervan zijn de onderwijswetgeving en de wetgeving die het spoorwegnet regelt. Ook organieke wetgeving komt aan het begin van deze periode tot stand: de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet.

In deze paragraaf wordt eerst beschreven hoe bij de herziening van de Grondwet in 1848, de voor dit onderzoek relevante bepalingen zijn besproken. Daarna volgt een beschrijving van de totstandkoming van de Provinciale Wet en de Gemeentewet. De paragraaf wordt afgesloten met een reflectie op het parlementaire debat bij de beschreven wetswijzigingen.

4.2.1 Herziening Grondwet 1848

De revoluties in grote delen van Europa deden Koning Willem II halverwege maart 1848 besluiten om een commissie, onder voorzitterschap van Thorbecke, opdracht te geven een ontwerp op te stellen voor een algehele grondwetsherziening. Op 11 april 1848 brengt de commissie zijn rapport uit. De commissie heeft bij het formuleren van het ontwerp twee doelen voor ogen: “de betrekking des volks tot de Staatsinrigtingen” en “de regeling der wetgevende en besturende Magten.”² Het werk van de commissie bestaat voor een groot deel uit het vereenvoudigen van de Grondwet en het verplaatsen van grond-

2 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 198.

wettelijke bepalingen naar gewone wetten (deconstitutionalisering). Een aantal bepalingen over het decentrale bestuur worden juist grondwettelijk verankerd.³

Autonomie

In de inleiding van haar verslag benadrukt de commissie Thorbecke het belang van autonomie van de decentrale overheden binnen de eenheid van het staatsverband. De commissie redeneert dat door het verlenen van autonomie aan de decentrale overheden burgers worden betrokken bij het bestuur. Door die betrokkenheid bij het bestuur ontstaat een krachtige staat die onlusten kan doorstaan:

“...behoeft ons land de eenheid en kracht van een monarchaal bestuur in algemeene aangelegenheden, gepaard met die zelfregering der provinciën en gemeenten, welke, zonder de orde van het staatsligchaam te storen, het door vrije ontwikkeling zijner deelen versterkt. De belangstelling van den ingezetenen in de plaats en het gewest zijner woning, op werkelijk deelgenootschap in de huishouding gegrond, geeft aan het gansche staatswezen eene stevigheid en zwaarte die menige waggeling en menigen storm te boven doet komen.”⁴

De toelichting op het vierde hoofdstuk van het herzieningsontwerp wordt geopend met de constatering dat de organisatie van de provinciale en lokale overheden een “mengsel van verouderde nederlandsche en napoleontisch-fransche elementen” is. Als gevolg hiervan is de bevolking niet betrokken bij het bestuur van deze overheden.⁵ De commissie ziet als doel van haar ontwerp dan ook

“(...) de kiemen te leggen eener zoodanige inrigting der provinciale en plaatselijke regeringen, dat zij, de inwendige huishouding, onder behoorlijk toezigt, zelfstandig regelende en besturende, tevens, in algemeene belangen, geschikte werktuigen van het rijksbestuur zijn”.⁶

De commissie ontwerpt voor de bepalingen over de autonomie van provincies en gemeenten een nieuwe redactie. Voor de provincies betekent dit dat “beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige politie en economie behoort” (art. 144 Grondwet 1840) wordt vervangen door “Aan de Staten wordt regeling en bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten”.⁷

3 Van den Berg & Vis 2013, p. 321.

4 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 200-201.

5 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 218.

6 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 218.

7 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 183.

Voor gemeenten wordt voorgesteld om de organisatie van het bestuur te regelen bij wet. Daarmee wordt gebroken met de tot dan gebruikelijke regeling via plaatselijke reglementen. Dit betekent dat natie breed een wettelijke uniformering van de gemeentelijke organisatie wordt doorgevoerd. Het artikel over gemeentelijke autonomie moet daarom ook wijzigen. In artikel 154 van de Grondwet 1840 hebben de lokale besturen “overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen”. De uniformering van het gemeentebestuur maakt een nieuwe formulering nodig omdat de plaatselijke reglementen komen te vervallen. De nieuwe formulering lijkt op die voor de provincies: “Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van het gemeentelijk huishouden overgelaten.”⁸ Voor de provincies is zoals hiervoor beschreven, gekozen voor de formulering “door de wet overgelaten”. Die bepaling zal, zoals later blijkt, in de Tweede Kamer op de nodige weerstand stuiten.

De regering neemt, als zij de wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet indient, de formulering van het herzieningsontwerp grotendeels over. Het enige verschil is dat in het wetsvoorstel gesproken wordt over ‘huishouding der gemeente’ in plaats van ‘gemeentelijk huishouden’ en in afwijking van ‘provinciaal huishouden’. Dit verschil wordt in de memorie van toelichting niet toegelicht en roept bij de behandeling in de Kamer ook geen vragen op. In de memorie wordt benadrukt dat de herzieningsvoorstellen geen ander doel hebben dan het inkorten en opschonen van de bestaande tekst.⁹

De discussie bij parlementaire behandeling van de voorgestelde herziening richt zich vooral op de vraag welke zelfstandigheid volgens de nieuwe Grondwet aan de provincies wordt gegund. Twee belangrijke punten keren met regelmaat terug tijdens de behandeling. Deze punten zijn de vrees voor centralisatie en de betrokkenheid van provinciale staten bij provinciale herindelingen.

Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel door de commissie van rapporteurs van de Tweede Kamer wordt gepleit voor het schrappen van het woord ‘algemeen’ in artikel 144 over regeling en bestuur van de provinciale huishouding (“...moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordelen...”). Reden voor dit pleidooi is de vrees dat het woord ‘algemeen’ te beperkend is voor het opstellen van specifieke verordeningen, bijvoorbeeld voor een poldermolen.¹⁰ De Kamerleden pleiten daarmee voor een zo groot mogelijke autonomie. De regering neemt dit voorstel over.¹¹

8 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 184.

9 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 361 en 363.

10 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 474.

11 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 554.

Tabel 4.1: Wijzing Grondwet 1848 – autonomie

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1840	144	Aan de Staten wordt geheel en al overgelaten de beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige politie en economie behoort. Alle zoodanige reglementen en ordonnantiën als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, moeten alvorens haar beslag te hebben, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1840	154	De Plaatselijke Besturen hebben, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter in geen geval met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn. Zij zenden afschriften van dezelve aan de Staten der Provinciën, blijvende het voorts den Koning onverlet, om ten allen tijde inzage te vorderen, en zoodanige bevelen te geven, als hij vermeent te behooren.
1848	Herz.- voorstel Cie. Thorbecke	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 141 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	Herz.- voorstel Cie. Thorbecke	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 127 toepasselijk.

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	Herz.- voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 141 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	Herz.- voorstel regering	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 127 toepasselijk.
1848	131	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 129 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	140	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 133 van toepassing.

In de memorie van antwoord schetst de regering, in de geest van de driekring-leer, de verantwoordelijkheden van drie bestuurslagen. Daarbij wordt dankbaar gebruik gemaakt van een citaat van Van Hogendorp:

“de nationale vertegenwoordiging dient voor nationale belangen, de provinciale vertegenwoordiging voor provinciale belangen, de plaatselijke vertegenwoordiging voor plaatselijke belangen.”¹²

De regering beroept zich, niet alleen door het gebruik van dit citaat, op de historische ontwikkeling. Ze ziet de verantwoordelijkheidsverdeling als een voortzetting van het stelsel van vóór de Bataafse Revolutie, een stelsel dat in

12 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 549.

1814 weer is ingevoerd, en dat niet tot de problemen heeft geleid die op dat moment door tegenstanders werden voorspeld.¹³

Bij de eerste lezing van de herzieningsvoorstellen krijgt de regering in de Tweede Kamer kritiek over de bepaling dat de provinciale huishouding 'door de wet' wordt overgelaten aan provinciale staten. Deze bepaling biedt volgens het liberale Kamerlid De Man de wetgever de mogelijkheid om de bevoegdheid van de staten tot "nietsbeduidende bemoeienis" terug te brengen.¹⁴ Ook de gematigd-liberale De Jong van Beek en Donk ziet een gevaar van centralisatie door wetgeving:

"De regering wil aan de provinciale en gemeentelijke besturen eene soort van zelfstandigheid verzekeren; maar van den anderen kant onderwerpt zij weder de voorname takken van gezag aan de algemeene wetgeving."¹⁵

Minister van Binnenlandse Zaken De Kempenaer brengt tegen de kritiek in dat regeling bij wet de mogelijkheid biedt om, zo nodig, in te spelen op gewijzigde omstandigheden.¹⁶ De formulering ziet hij als een gebiedend voorschrift die een plicht voor de wetgever inhoudt.¹⁷

Bij de tweede lezing van de herzieningsvoorstellen wordt in het verslag van de commissie van rapporteurs een punt gemaakt van het aan de wet overlaten van de vereniging of splitsing van provincies. Dit wordt door een deel van de leden, mede omdat het bestaan van de provincies vooraf gaat aan de Grondwet, gezien als een miskenning van de zelfstandigheid van de provincies. Onzekerheid over de zelfstandigheid kan volgens hen leiden tot een stilstand in het bestuur van deze gebiedscorporaties. Voor grenswijzigingen van zowel gemeenten als provincies wordt het daarom wenselijk gevonden dat provinciale staten hier tenminste een stem in hebben.¹⁸ De regering is het niet eens met de kritiek. Het Rijk is één geheel en al hebben de lagere gebiedscorporaties een zekere zelfstandigheid, het kan niet zo zijn dat zij een positie krijgen die zo verankerd is in de Grondwet dat het staatsgezag er geen zeggenschap over heeft. Het regeringsvoorstel is gericht op de eenheid van de staat en op de voorkoming van een gewestelijke soevereiniteit.¹⁹

Tijdens de beraadslagingen bestempelt het conservatieve Kamerlid D'Abblang van Giessenburg het aan de wet overlaten van provinciale herindeling als onwenselijk omdat dit de indeling laat afhangen van de goede wil van de minister en de afgevaardigden van de vier grootste provincies,

13 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 549.

14 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 354.

15 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 368.

16 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 373.

17 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 380.

18 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 66.

19 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 86-87.

die samen een meerderheid vormen in het parlement.²⁰ Minister van Justitie Donker Curtius brengt hier tegen in dat de Grondwet niet de flexibiliteit biedt om in te spelen op veranderende omstandigheden waarvoor herindeling nodig zou kunnen zijn. Hij benadrukt dat er op dat moment geen concrete plannen tot herindeling bestaan. De regering, de Kamer en ook de commissie Thorbecke hebben hier geen voordeel in gezien.²¹

Een ander discussiepunt bij de beraadslagingen is de centraliserende werking die van de voorstellen wordt verondersteld uit te gaan. De eerder genoemde parlementariër De Man en de eveneens liberale Sloet van de Beele staan hierbij lijnrecht tegenover elkaar. De Man betoogt dat het voorstel de bedoeling heeft om de provinciale huishouding sluipenderwijs te ondermijnen en te vervangen door een stelsel van centralisatie. De minister heeft dit volgens hem bij de eerste lezing met zoveel woorden ook erkend, de provinciale besturen moeten vernietigd worden om zo tot één enkele huishouding te raken. Provinciale huishoudingen zijn echter niet alleen historisch maar ook feitelijk van belang voor de staat. Hij pleit niet voor provincialisme maar wel voor de eigenheid van karakter van de verschillende gewesten.²² Sloet van de Beele betoogt dat het voorstel juist niet tot centralisatie zal leiden omdat aan provinciale staten regeling en bestuur van de eigen huishouding wordt overgelaten.²³

Ook de gematigd liberale Lotsy ziet in het voorstel geen beweging naar centralisatie. De bepalingen over het gemeentebestuur verdienen volgens hem alle lof omdat ze centralisatie tegen gaan en tegelijkertijd koninklijk ingrijpen bij misstanden eenvoudiger maakt. De op te stellen Gemeentewet zal kennis kweken en

“hieruit spruit belangstelling in de plaatselijke huishouding ook bij den middenstand voort. De Gemeentewet zal het centrum zijn, aan de ingezetenen den besten waarborg voor goed beheer, en ware vrijheid en zelfstandigheid aan plaatselijke besturen verzekeren”.²⁴

Minister De Kempnaer betoogt dat hij in zijn werk als lid van de commissie Thorbecke én als bewindspersoon altijd heeft gestreefd naar een balans tussen zelfstandigheid van provincies en onderworpenheid aan het centrale gezag. Door een groot aantal zaken bij wet te regelen zal de “wetgeving de regelmatigheid dier huishouding besturen, en hare zelfstandigheid in wezen houden”.²⁵ Hij benadrukt dat de grondwetgever de algemene beginselen voor

20 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 295.

21 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 301-303.

22 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 375-376.

23 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 381.

24 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 373-374.

25 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 387-388.

de bevoegdheid, macht en gezag van de staten vaststelt. Aan de gewone wetgever wordt de uitwerking en toepassing ervan overgelaten.²⁶

Zelfbestuur/Medebewind

De commissie Thorbecke stelt voor om het artikel over provinciaal zelfbestuur te vereenvoudigen door het weglaten van de opsomming van onderwerpen waarvoor medebewind kan worden gevorderd. In zijn toelichting wordt door de commissie niet ingegaan op dit voorstel. De regering neemt het voorstel over en geeft in de memorie van toelichting een aantal argumenten als onderbouwing voor de wijziging. Doel van deze verandering is dat flexibeler kan worden ingespeeld op tijd en omstandigheden en om “alle verwarring van lands-bestuur en provinciaalbestuur en wrijving tusschen die beide, te voorkomen”.²⁷ Resultaat van de bepaling is dat de provinciale staten hun zelfstandigheid niet verliezen en tegelijk betere “werktuigen of raderen van het rijksbestuur” worden.²⁸ Tijdens de beraadslagingen voert minister De Kempenaer doelmatigheid aan als argument:

“Is het niet doelmatig, in het belang der provinciën zelve, en is het niet zeer doelmatig, in sommige gevallen nut te trekken van die Provinciale Staten, maar dan ook telkens hunnen bevoegdheid te bepalen?”²⁹

Tabel 4.2: Wijziging Grondwet 1848 – medebewind

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1840	143	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten opzigtelijk de bescherming der verschillende godsdienstige gezindheden en derzelver uitwendige eeredienst, het openbaar onderwijs en armbestuur, de aanmoediging van den landbouw, den koophandel, de fabrieken en trafijken, en voorts omtrent alle andere zaken tot de algemeene belangen betrekkelijk, welke aan hen te dien einde door den Koning worden toegezonden.	1840		Geen bepaling

26 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 392.

27 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 360.

28 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 361.

29 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 375.

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	Herz.- voorstel Cie. Thor- becke	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betreffende tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848	Geen bepaling	
1848	Herz.- voorstel regering	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betreffende tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848		
1848	130	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betreffende tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848		

In zowel het voorlopig verslag als in de verdere stukken en beraadslagingen is een deel van de parlementaire kritiek gericht op het nieuwe artikel. De kritiek is dat de uitvoerende macht, die in de nieuwe Grondwet aan de Koning wordt opgedragen én waarvoor ministeriële verantwoordelijkheid geldt, met dit artikel wordt uitgehold.³⁰ In de memorie van antwoord wordt dit gepareerd met een beroep op het werk van Van Hogendorp. “Om de uitvoering der wetten zekerder en gemakkelijker te maken” is het soms nodig, soms mogelijk om die uitvoering over te dragen aan provinciale staten. De staten blijven in dat geval “behooren (...) tot het algemeen bestuur, tot de uitvoerende magt, en staan als zoodanig onder de kroon, welke in alle gevallen het hoofd is van de uitvoerende magt”.³¹ Provincies worden, bij de uitvoering van gevorderd zelfbestuur, in de visie van de regering dus gezien als uitvoerende organen van de centrale overheid. Als bijkomend voordeel ziet de regering dat een te grote centralisatie met dit artikel wordt voorkomen.

30 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 473.

31 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 551.

Ook bij de tweede lezing van de herzieningsvoorstellen wordt bezwaar gemaakt tegen het bij wet vorderen van de uitvoering van wetten. In het verslag van de commissie van rapporteurs wordt het beschreven als een

“aanranding van het beginsel dat de uitvoerende magt bij den Koning berust, en eene niet te verdedigen vermenging van magten. De Provinciale Staten vormen een wetgevend collegie, en behoorden daarom niet met maatregelen van uitvoering te worden belast”.³²

Bij de beraadslagingen wordt door de gematigd liberale Van Hall aangevoerd dat het voorstel geen afbreuk doet aan de uitvoerende macht van de Koning. Het biedt de mogelijkheid om van de staten medewerking af te dwingen aan uitvoering van wetten. De staten handelen vervolgens onder bevel en verantwoordelijkheid van de ministers.³³ De Kempnaer wijst erop dat de bepaling over medebewind door de staten niet nieuw is en ten doel heeft bureaucratie en centralisatie tegen te gaan. De wetgever laat aan de uitvoerende macht over hoe zaken te regelen. Als gewestelijke verschillen dit nodig maken, wordt die bevoegdheid aan de staten overgelaten.³⁴

4.2.2 Totstandkoming Provinciale wet 1850³⁵ en Gemeentewet 1851³⁶

Nadat in 1848 de Grondwet is herzien, moet het provinciale en gemeentelijke bestuur bij wet worden geregeld. In de wetgeving moeten onder meer de hoofdbeginselen rechtstreekse vertegenwoordiging en openbaarheid worden neergelegd. Ook de regeling van de decentrale organen wordt erin opgenomen.

Door Minister van Binnenlandse Zaken De Kempnaer wordt in juli 1849 een voorstel voor een provinciale wet ingediend bij de Tweede Kamer. Dit voorstel wordt uitermate slecht ontvangen, zo blijkt uit het verslag van de commissie van rapporteurs uit augustus van datzelfde jaar:

“...indien men zich had mogen verheugen in eene uitstekende zamenstelling, in eene meer dan gewoon zorgvuldige bearbeiding van de aangeboden wetsvoordragt.”³⁷

32 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 75.

33 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 382-383.

34 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 390.

35 Wet van 6 juli 1850, regeling van de zamenstelling en de magt van de Provinciale Staten (Provinciale Wet), *Stb.* 1850, 39.

36 Wet van 29 juni 1851, regelende de zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der Gemeentebesturen (Gemeentewet 1851), *Stb.* 1851, 85.

37 *Kamerstukken II* 1849/50, XLIII, nr. 4, p. 230.

Het verslag, dat mede is ondertekend door Thorbecke, leest als een programma voor de toekomstige Provinciale Wet. Opgemerkt wordt dat het in de wet ontbreekt aan beginselen, “geen spoor vond men, dat er over gedacht was wat bij voorbeeld door provinciaal belang, provinciaal huishouden enz. verstaan moest worden”.³⁸ Geschetst wordt dat provinciale staten twee eigenschappen in zich verenigen: die van rijksmacht als onderdeel van het Rijk en die van provinciale macht aan het hoofd van de provinciale huishouding. Voor het begrip provinciaal belang wordt verwezen naar de Belgische wet waarin “niet materieel maar toch formeel de betrekking van provinciale tot algemenen verordeningen was geregeld”.³⁹

Niet lang na het vernietigende oordeel van de Kamer over het wetsvoorstel, komt in september 1849 het kabinet Donker Curtius/De Kempenaer ten val. Een nieuw kabinet treedt aan onder leiding van Thorbecke. Zelf bekleedt deze de post van Minister van Binnenlandse Zaken. Daarmee is hij verantwoordelijk voor het ontwerpen van een nieuwe Provinciale Wet. Dit wetsvoorstel wordt op 2 mei 1850 aangeboden aan de Tweede Kamer en op 6 juli van datzelfde jaar door de Koning ondertekend. Belangrijke verbeteringen die met de Provinciale Wet worden doorgevoerd zijn de invoering van rechtstreeks verkiezingen van statenleden; openbaarheid van de statenvergaderingen; nieuwe regeling van de provinciale financiën; en de vervanging van afzonderlijke provinciale reglementen door één uniforme wet.⁴⁰

Ook de Gemeentewet wordt onder de regering van Thorbecke ontworpen. Dit wetsvoorstel wordt op 3 maart 1851 aangeboden aan de Kamer en 29 juni daaropvolgend bekrachtigd. Belangrijke verbeteringen die de Gemeentewet brengt zijn de uniformering van het gemeentelijk bestuur; volksvertegenwoordiging; autonomie; openbaarheid van bestuur en de wettelijke grondslag van het gemeentebestuur.⁴¹

In het nu volgende wordt eerst besproken hoe bij de totstandkoming van beide wetten is gesproken over autonomie. Vervolgens wordt het parlementaire debat over zelfbestuur beschreven.

Autonomie

Bij de parlementaire behandeling van de Provinciale Wet wordt geen discussie gevoerd over de autonome bevoegdheden van de provincies. Het artikel dat regels geeft voor de autonome huishouding van de provincies luidt in het wetsvoorstel: “Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.”⁴² Dit voorstel wordt ongewijzigd overgenomen.

38 *Kamerstukken II* 1849/50, XLIII, nr. 4, p. 231.

39 *Kamerstukken II* 1849/50, XLIII, nr. 4, p. 234.

40 De Monchy/Günther 1976, p. 22 & 26.

41 Dölle & Elzinga 2004, p. 19-21.

42 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVIII, nr. 2, p. 267.

In de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat de wetgever niet in staat is om “alle onderwerpen van provinciaal huishoudelijk belang” te beschrijven, immers “alles, wat dit belang vorderen zal, te voorzien is onmogelijk”. Maar het lijkt de regering wel raadzaam om “de voornaamste onderwerpen te vermelden, opdat de te dien aanzien aan de Staten toekomende bevoegdheid niet betwist of betwijfeld worde”.⁴³ Deze onderwerpen worden beschreven in de artikelen die direct volgen op het artikel dat de huishouding regelt.

Tabel 4.3: Totstandkoming Provinciale Wet 1850 en Gemeentewet 1851 – autonomie

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1850	Voorstel regering	Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.	1851	Voorstel regering	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.
1850	130	Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.	1851	135	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente

In het wetsvoorstel voor de Gemeentewet wordt aan de raad de bevoegdheid gegeven tot het “maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente”.⁴⁴ De memorie van toelichting op de Gemeentewet geeft een zelfde betoog als bij de Provinciale Wet, om uit te leggen waarom het niet mogelijk is de gemeentelijke huishouding nader te omschrijven:

“De wetgever, ofschoon buiten magte, alles te vermelden, wat onder de huishoudelijke gemeente-aangelegenheden is te rangschikken, zal wel doen, het voornaamste te noemen, opdat althans te dien aanzien geen twijfel ontsta, en daaruit ten aanzien van het overige een besluit kunne worden afgeleid.”⁴⁵

⁴³ Bijsterbos 1855, p. 308.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 1850/51, LXV, nr. 2, p. 382.

⁴⁵ Francken NGz 1851, p. 283-284.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet wordt stil gestaan bij de vraag of het wetsvoorstel centralisatie in de hand werkt. In de memorie van toelichting gaat de regering in op kritiek van provinciale staten van de provincies Noord- en Zuid-Holland dat het wetsvoorstel te centraliserend is en de gemeentebesturen belemmert in het beheer van de gemeente. De regering is het niet eens met deze kritiek. Voor het toezicht op het instellen van gemeentelijke belastingen beroept de regering zich op artikel 142 van de Grondwet. Andere vormen van toezicht door gedeputeerde staten worden gezien als bescherming van de belangen en de vrijheid van de ingezetene. De regering onderstreept dat de wet "aan de ingezetene, zooveel mogelijk de regeling hunner eigene belangen vrij late, en het hooger gezag eer daarop doe toezien dan zich daarin mengen".⁴⁶

Een deel van de Kamerleden is niet overtuigd door deze redenering. Centraliserende tendensen zien ze onder meer in de taakverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders, de rol van de burgemeester, diens afhankelijkheid van het centraal gezag en de voorschriften over toezicht door gedeputeerde staten. Een Kamermeerderheid is het overigens niet eens met de kritiek en wijst erop dat de nieuwe wet het nu eindelijk mogelijk maakt dat het centrale bestuur kan ingrijpen in lokale misstanden zoals hoge belastingdruk. Op die manier kan het centrale bestuur de belangen van ingezetenen beschermen. Zij benadrukken bovendien dat zelfstandigheid niet hetzelfde is als volstreekte onafhankelijkheid.⁴⁷

In haar memorie van antwoord wijst de regering de kritiek af dat het wetsvoorstel centralisatie in de hand werkt. Ze stelt dat een deel ervan niet wordt onderbouwd. Voor het overige beargumenteert de regering dat toezicht door en beroep bij gedeputeerde staten, geen centralisatie genoemd kunnen worden. Het maakt, zo is de stelling, de gemeenteraad immers niet afhankelijk van hoger gezag maar biedt de gelegenheid om strijdigheid met wet of gemeentebelang recht te zetten. Toezicht is niet alleen in het belang van de hogere overheden maar ook in het belang van de (continuïteit van de) gemeente en zijn burgers.⁴⁸ Zelfstandigheid van gemeenten heeft, volgens de regering, als doel het mogelijk maken van bijzondere regelgeving die zich richt op de bijzondere aard of behoefte van een gemeente. Op die punten dat gemeenten hetzelfde zijn is zelfstandigheid dan ook niet nodig:

"Verder, dan die bijzonderheid het medebrengt, mag de zelfstandigheid niet gaan, of zij ware zonder grond. Voor zooveel onze Gemeenten gelijken aard en gelijke behoefte hebben, behoort die gelijkheid tegen plaatselijke eigenzin te worden gehandhaafd."⁴⁹

46 Francken NGz 1851, p. 2.

47 Francken NGz 1851, p. 3-4.

48 Francken NGz 1851, p. 5.

49 Francken NGz 1851, p. 5.

Tijdens de beraadslagingen geven onder meer de anti-revolutionairen Mackaij, Van Lynden en Groen van Prinsterer en de gematigd-liberale Van Goltstein te kennen het ontwerp te centralistisch en daarmee ongrondwettelijk te vinden. De kritiek richt zich opnieuw vooral op de regeling van toezicht. Gemeenten worden hierdoor teveel een administratief orgaan van de staat, in plaats van een zelfstandig gouvernementeel orgaan. De conservatief-liberale Wintgens betoogt dat het hogere gezag zich moet beperken tot

“het wegnemen der geschillen tussen de Gemeentebesturen; het moet opletten en zorgen, dat zij den kring hunner bevoegdheid niet te buiten gaan, dat zij de algemeene wetten handhaven, en dat de eenheid van *gouvernement* niet wordt verbroken”.⁵⁰

Minister Thorbecke beargumenteert opnieuw wat de noodzaak is van de bepalingen en waarom ze geen centraliserende werking hebben. Daarbij benadrukt hij de onmogelijkheid dat “toezien alleen bestaat in zien en niet zal behoeven te werken, niet zal mogen en moeten handelen”.⁵¹ Aansluitend geeft hij zijn eigen definitie van centralisatie:

“Centralisatie is, dunkt mij, wanneer alleen in of van wege het middenpunt wordt gehandeld, en ik meen dat de strekking van dit ontwerp van wet is te doen handelen door Gemeentebesturen, maar onder toezigt van een hooger gezag.”⁵²

In lijn met de driekringenleer beschrijft hij de gemeentelijke huishouding:

“Ik meen, dat men zoo ook hier de wet moet schoeijen op hetgeen algemeen is in de gemeenten, op hetgeen tot op zekere hoogte overal gelijk is, overlatende aan de bepalingen, aan het initiatief van de Gemeentebesturen, om te voorzien in die behoefte, welke niet ten gevolge van algemeene regels zouden kunnen worden vervuld, maar waarin door bijzondere, door individuele regels zal worden voorzien. Dit (...) behoort tot de huishouding, tot de individualiteit van de gemeente, en aan de provincie en aan het Rijk niet raakt.”⁵³

Zelfbestuur/Medebewind

Het zelfbestuur door de provincies wordt geregeld in artikel 127 van de Provinciale Wet. Dit artikel wordt na de parlementaire behandeling ongewijzigd vastgesteld. Uit de memorie van toelichting blijkt de bedoeling van het artikel. Die bedoeling is duidelijk te maken “welke wetsbepalingen de Staten in den regel zullen hebben uit te voeren”. De uitvoerende macht bepaalt of

50 Francken NGz 1851, p. 19.

51 Francken NGz 1851, p. 47.

52 Francken NGz 1851, p. 47.

53 Francken NGz 1851, p. 51.

en in welke mate van het provinciaal bestuur uitvoering van andere wetten kan worden gevorderd.⁵⁴ In de afweging of uitvoering wordt gevorderd is, zo schrijft de regering in de memorie van antwoord, niet een provinciaal belang leidend maar de vraag of “de Staten voor die uitvoering inzonderheid geschikt zijn te achten”.⁵⁵

Tabel 4.4: Totstandkoming Provinciale Wet 1850 en Gemeentewet 1851 – medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1850	Voorstel regering	De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzondere bestuur van den waterstaat; de vereeniging en splitsing van gemeenten; het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie, door gemeenten of bijzondere personen opgerigt; het armbestuur; de nijverheid; voorts van alle wetten, welker uitvoering hun door Ons wordt opgedragen.	1851	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders.
1850	127	De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzondere bestuur van den waterstaat; de vereeniging en splitsing van gemeenten; het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie , door gemeenten of bijzondere personen opgerigt; het armbestuur;?de nijverheid; voorts voor alle wetten, welker uitvoering hun door Ons wordt opgedragen.	1851	126	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders.

⁵⁴ Bijsterbos 1855, p. 297.

⁵⁵ Bijsterbos 1855, p. 297.

Groen van Prinsterer en Thorbecke voeren naar aanleiding van het artikel over zelfbestuur een debat over de rol van de staten, meer in het bijzonder bij uitvoering van onderwijswetgeving. Door Groen van Prinsterer is een amendement ingediend om de bijzin 'voorts voor alle wetten, welke uitvoering hun door Ons wordt opgedragen' te schrappen uit het artikel. In het debat verklaart Groen van Prinsterer zich voorstander van centralisatie én van 'zelfstandigheid in eigen kring'. Dit ontlokt hem de verzuchting

"dat er een middel moge gevonden worden om weder een welingerigt verband te hebben der zelfstandigheid van de gewesten met hunne ondergeschiktheid aan den Staat".⁵⁶

Thorbecke merkt op dat Groen van Prinsterer geen argumenten aanvoert waarmee hij vast stelt waarom de uitvoering van onderwijswetten niet aan decentrale besturen kan worden opgedragen. Meer algemeen mist Thorbecke een argumentatie over wat al dan niet tot de provinciale huishouding hoort. Zijn eigen stelling is dat het binnen de Grondwet niet anders kan. Dit onderbouwt hij met het standpunt dat het onderwijs een van die beleidsvelden is, waarbij de centrale regering minder kan betekenen dan de provinciale overheid. Provinciale staten hierbij negeren "ware de nationale organen afsnijden daar, waar bovenal zij leven en kracht aan alle deelen van het ligchaam kunnen geven". Als de staten bij de uitvoering van de onderwijswetgeving worden gepasseerd kunnen ze op alle overige beleidsvelden worden genegeerd.⁵⁷

Zelfbestuur door gemeenten beschouwt de regering als een vanzelfsprekendheid, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Gemeentewet:

"Ter uitvoering van hetgeen de wet, of het algemeen of provinciaal bestuur verordend heeft, is veelal de medewerking der gemeentebesturen noodig. Het is de Regering voorgekomen, dat die medewerking van zelf behoort plaats te vinden, ook zonder dat zij telkens door het hooger bestuur wordt bevolen."⁵⁸

De bepaling over zelfbestuur in de Gemeentewet regelt dan ook niet dát uitvoering van hogere regelingen van gemeenten kan worden gevorderd, maar bepaalt welk gemeentelijk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. Het vorderen van zelfbestuur door gemeenten leidt in het parlement ook niet tot vragen of discussie.

⁵⁶ Bijsterbos 1855, p. 298-299.

⁵⁷ Bijsterbos 1855, p. 304.

⁵⁸ Francken NGz 1851, p. 267.

4.2.3 Reflectie periode 1848-1887

In de voorgaande subparagrafen is beschreven hoe bij de herziening van de Grondwet in 1848 en de totstandkoming van de Provinciale Wet en de Gemeentewet in respectievelijk 1850 en 1851 is gesproken over de bevoegdheden van de decentrale overheden en wat dit betekent voor hun positie in het staatsbestel. In het nu volgende worden eerst de hoofdlijnen van de gevoerde parlementaire discussie weergegeven. Vervolgens wordt, aan de hand van de in hoofdstuk twee gegeven karakterisering van motieven, beschreven welke motieven voor decentralisatie in deze periode leidend zijn geweest.

Duiding debat

In het voorstel van de commissie Thorbecke wordt autonomie van decentrale overheden gezien als een instrument om de burger te betrekken bij het bestuur. Dit leidt tot een stabiele sterke staat. De organische beschouwingwijze van Thorbecke blijkt als gesproken wordt over de vrije ontwikkeling van de delen die het geheel van de staat versterken. Zelfbestuur wordt gezien als een manier om op doelmatige wijze uitvoering te geven aan wetten.

In het parlementaire debat over de grondwetswijziging wordt, als gesproken wordt over de positie van de decentrale overheden, vooral gesproken over de plaatsbepaling van de provincies in het bestel. Het debat richt zich op de vraag welke mate van zelfstandigheid de provincies moeten krijgen. Gezocht wordt naar de juiste balans tussen nationale eenheid en regionale onafhankelijkheid. De driekringenleer is uitgangspunt voor de verdeling van bevoegdheden en de regering beroept zich daarbij op de historische continuïteit van dit stelsel.

De positie van de provincies komt ook ter sprake bij het gevoerde debat over zelfbestuur. Het antwoord op de vraag of provincies bij de uitvoering van zelfbestuur-taken deel uitmaken van de uitvoerende macht, heeft consequenties voor hun positie. Als onderdeel van de uitvoerende macht zijn de provincies ondergeschikt aan de Koning en vallen daarmee onder de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Impliciet betekent dit dat ze minder vrijheid hebben om te handelen en een uitvoeringsorgaan zijn van de regering. Bij de behandeling van de Provinciale Wet blijkt dat voor het vorderen van zelfbestuur in de eerste plaats wordt gekeken of een overheidslaag geschikt is om een taak uit te voeren. Wat daarbij de afweging is blijft in het midden. In elk geval wordt niet meegewogen of de uitvoering van de betreffende taak ook in het belang is van de overheid waarvan zelfbestuur wordt gevorderd. Zelfbestuur door gemeenten wordt als vanzelfsprekend geacht. Aan de positie van gemeenten binnen het staatsbestel wordt in het debat veel minder aandacht besteed.

Bij het debat over de Gemeentewet komt de balans tussen centralisatie en autonomie opnieuw aan bod. Conservatieven beschouwen de wet als een

poging om de zelfstandigheid van gemeenten in te perken. De uniformerende werking van de wet en het toezicht door provincies werken volgens hen centraliserend. De regering benadrukt bij monde van Thorbecke dat gemeenten in de eerste plaats onderdeel zijn van de staat en pas daarna een zelfstandige eenheid. De gemeentelijke taken, en daarmee de huishouding van de gemeente, hebben daarom altijd betrekking op lokale behoeften waarin door een hogere overheidslaag niet wordt voorzien.

Motieven

In de hiervoor besproken parlementaire beraadslaging over de grondwetsherziening van 1848 keren een aantal motieven voor decentralisatie herhaaldelijk terug. De commissie Thorbecke wijst op het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij hun bestuur door autonomie te verlenen aan de decentrale overheden. Dit leidt weer tot ontwikkeling en stabiliteit van de staat als geheel. Ook de liberaal Lotsy wijst op de vormende werking van decentralisatie. Tijdens de parlementaire behandeling van de herziening wordt verder herhaald gedebatteerd over de mogelijke centraliserende werking die van bepalingen uit kan gaan. Dit leidt tot verlies van zelfstandigheid en vrijheid. Door zowel de regering als de commissie van rapporteurs wordt gewezen op de historische positie van de provincies die voorafgaat aan die van de Grondwet en de staat. Dit rechtvaardigt decentralisatie van bevoegdheden. De minister benadrukt dat de grondwetsherziening streeft naar het aanbrengen van een balans tussen eenheid van de staat en de verscheidenheid van de delen. Die balans moet leiden tot een doelmatige uitvoering van wetten en bureaucratie tegengaan.

De parlementaire debatten over de totstandkoming van de Provinciale Wet en de Gemeentewet geven een beperkt aantal motieven voor decentralisatie. Opnieuw is de Kamer bezorgd over mogelijke centralisatie van bevoegdheden. De regering wijst dit af en benadrukt het belang van gemeentelijke autonomie. Dit maakt het mogelijk dat afzonderlijke gemeenten kunnen voorzien in de lokale behoeften van hun ingezetenen. In het debat over provinciaal medebewind komt naar voren dat medebewind wordt gevorderd voor die taken waarvoor de provincie de meest geschikte overheid is.

De typen motieven voor decentralisatie die in de periode 1848-1887 naar voren komen zijn daarmee:

- motieven geworteld in het verleden;
- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid;
- motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatsstelsel te verbeteren;
- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

Na deze reflectie op de periode waarin de wettelijke basis is gelegd voor de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden zoals we die nu kennen, wordt in de volgende paragraaf een beschrijving gegeven van de periode waarin Nederland moderniseerde.

4.3 DE MODERNISERING VAN NEDERLAND (1887-1917)

In de vorige paragraaf is beschreven hoe bij de herziening van de Grondwet in 1848 is gesproken over de bevoegdheden van de decentrale overheden en op welke manier dit zijn neerslag heeft gekregen in de Provinciale Wet en de Gemeentewet. De periode die in deze paragraaf wordt beschreven is die waarin Nederland moderniseerde. De centrale staat begeeft zich langzaam op het terrein van het welzijn van de bevolking door invoering van sociale wetgeving. De vernieuwing en uitbouw van de vervoersinfrastructuur, bijvoorbeeld de aanleg van vaarten en later van tramlijnen en de opzet van busdiensten, zorgen ervoor dat reisafstanden slinken. In 1887 wordt de Grondwet herzien. In het nu volgende wordt weergegeven hoe bij die herziening is gesproken over de bevoegdheden van provincies en gemeenten. Vervolgens wordt de wijziging van de Provinciale Wet in 1905 besproken.

4.3.1 Herziening Grondwet 1887

Aan het begin van de jaren tachtig van de negentiende eeuw spelen twee grote politieke kwesties. De bekostiging van het lager onderwijs en verruiming van het kiesrecht. Voor de hervorming van het kiesrecht wordt aanvankelijk geprobeerd oplossingen te zoeken die passen binnen de bestaande Grondwet. Het kabinet onder leiding van Minister van Binnenlandse Zaken Van Heemskerk Azn. (conservatief-liberaal) besluit bij zijn aantreden dat de oplossing van het kiesrechtsvraagstuk alleen mogelijk is door herziening van de Grondwet.⁵⁹ In 1883 wordt daarom de *Staatscommissie tot Onderzoek der vraag, van welke bepalingen der Grondwet herziening noodzakelijk en thans raadzaam is ingesteld*. Van Heemskerk wordt zelf voorzitter van deze commissie die een jaar later zijn verslag uitbrengt.

De commissie stelt voor om de verschillen tussen bepalingen over provinciaal bestuur en gemeentebestuur waar mogelijk weg te nemen. Een belangrijk verschil tussen beide is de vereiste koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen. De commissie ziet geen reden voor deze bepaling. Enerzijds omdat deze voor gemeenten ook niet geldt, anderzijds omdat provincies zelf verantwoordelijk horen te zijn voor hun huishouding.⁶⁰ Commissielid Van

⁵⁹ Oud/Bosmans 1979, p. 125-127.

⁶⁰ Commissie Heemskerk Azn. 1884, p. 20.

Nispen is het niet eens met het voorstel om de koninklijke goedkeuring te schrappen. Zijn argument is dat dit voorstel er toe zal leiden dat “de magt des Konings en der Regering zonder noodzakelijkheid op sommige punten te verminderen en (...) hun prestige te verzwakken”.⁶¹

In het ontwerp van de commissie worden de bevoegdheden van de provincies door de wet geregeld met inachtneming van de grondwettelijke voorschriften. Deze voorschriften zijn vervat in artikel 135 van het ontwerp:

“Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen. Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.”⁶²

De eerste zin van het ontwerp-artikel is een voorbeeld van uniformering van de bepalingen voor provincies en gemeenten. Het ontwerp is gelijkloidend aan de bepaling die voor gemeenten geldt. De laatste zin van het ontwerp is een herformulering van het artikel over provinciaal zelfbestuur. De commissie heeft hiervoor twee argumenten. Door te spreken van wetten en algemene maatregelen van bestuur is duidelijk dat zelfbestuur uitsluitend op basis van deze twee wettelijke voorschriften kan worden gevorderd. Andere koninklijke besluiten kunnen geen basis vormen voor zelfbestuur. Daarnaast constateert de commissie dat in 1848 werd uitgegaan van de uitvoering van volledige wetten door provincies. In de praktijk blijkt dat aan provincies slechts delen van een wet ten uitvoer worden opgedragen. De nieuwe formulering komt zo meer overeen met de bestaande praktijk.⁶³

In maart 1885 wordt een voorstel tot herziening van de Grondwet aangeboden aan de Tweede Kamer. De voor de decentrale overheden voorgestelde wijzigingen komen grotendeels overeen met de wijzigingen zoals voorgesteld door de staatscommissie. Daarbij worden ook de argumenten van de staatscommissie gehandhaafd.

Autonomie

Het door de regering ingediende herzieningsvoorstel kent ook enkele verschillen met het ontwerp van de staatscommissie. Zo wordt voor provinciale staten de volgorde van de artikelen over zelfbestuur en autonomie gewisseld zodat de zeggenschap over de eigen huishouding als eerste wordt genoemd. De regering geeft hiervoor in de memorie van toelichting als verklaring dat de

61 Commissie Heemskerk Azn. 1884, p. 54-55.

62 Commissie Heemskerk Azn. 1884, p. 44.

63 Commissie Heemskerk Azn. 1884, p. 20-21.

artikelen zo meer in overeenstemming zijn met de afdeling die de gemeenten regelt.⁶⁴

Tabel 4.5: Wijzing Grondwet 1887 – autonomie

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	131	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 129 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	140	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 133 van toepassing.
1884	Herz.-voorstel Cie. Heemskerk	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen die zij voor het provinciaal belang noodig oordelen.	1884	Herz.-voorstel Cie. Heemskerk	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten.
1885	Herz.-voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het, provinciaal belang noodig oordeelen. Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings.	1885	Herz.-voorstel regering	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.

⁶⁴ Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 13, p. 20.

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1887	134	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen. Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord.	1887	144	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.

Een ander punt dat de regering niet overneemt betreft het schrappen van de koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen. De regering voert hiervoor aan dat de argumenten van de commissie, te weten uniformering en verantwoordelijkheid voor de eigen huishouding, onvoldoende reden zijn om de verhouding tussen Rijk en provincies te wijzigen. Daarbij weegt mee dat het bestaande stelsel nooit tot problemen heeft geleid. De regering benadrukt dat de goedkeuring zich niet uitstrekt tot bepalingen die betrekking hebben op de provinciale huishouding.⁶⁵ Tijdens de Kamerbehandeling zal de bepaling over de koninklijke goedkeuring tot uitvoerige discussies leiden.

Uit het voorlopig verslag blijkt dat een minderheid van de Kamerleden zich sterk maakt voor het schrappen van de koninklijke goedkeuring voor verordeningen die in autonomie worden opgesteld.⁶⁶ Maar de regering houdt vast aan haar standpunt dat koninklijke goedkeuring wenselijk blijft.⁶⁷

In april 1886 biedt het kabinet Heemskerk, vanwege de oppositie tegen de herziening van de grondwetsartikelen over het onderwijs, zijn ontslag aan. Omdat het formeren van een nieuw kabinet niet mogelijk blijkt, ontbindt de Koning op verzoek van de regering de Kamer. De nog niet afgehandelde wetsvoorstellen worden, zoals toen wettelijk verplicht, na de verkiezingen opnieuw ingediend.⁶⁸ Hieronder ook de voorstellen voor herziening van de

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1884/85, 111 nr. 13.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 1884/85, 111 nr. 37.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1885/86, 34, nr. 16.

⁶⁸ Van de Berg & Vis 2013, p. 435.

Grondwet. De regering verwijst voor de toelichting op deze voorstellen naar de eerder gewisselde stukken.⁶⁹

In februari 1887 worden de beraadslagingen over de voorgestelde grondwetsherziening begonnen. Tijdens de beraadslagingen over het vierde hoofdstuk wordt uitvoerig gesproken over het vasthouden aan de preventieve koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen. Het liberale lid Goekoop dient een amendement in dat tot doel heeft

“de meening uit het grondwetsartikel uit te sluiten, dat bij de koninklijke goedkeuring (...) ook beoordeeld moet worden de doelmatigheid der regeling van provinciale belangen. (...) behoort, mijns inziens, dat oordeel (...) uitsluitend te berusten bij de Staten”.⁷⁰

De anti-revolutionair Huber keert zich op andere gronden tegen artikel 131. In zijn visie maakt de koninklijke goedkeuring de Koning tot medewetgever in provinciale aangelegenheden. Daarmee wordt volgens hem de autonomie in eigen kring beperkt. Hij stelt daarom bij amendement voor de koninklijke goedkeuring volledig te schrappen uit het artikel.⁷¹ Een andere liberaal, Van de Kaay, vraagt zich in dit debat af waarom “aan de provinciale besturen minder zelfstandigheid toe te kennen dan aan gemeentebesturen?” Het is voor hem vanzelfsprekend dat provinciale staten niet treden in zaken van algemeen belang die aan de wetgevende macht zijn voorbehouden.⁷²

Minister Van Heemskerk reageert afwijzend op beide ingediende amendementen. Het amendement van Goekoop weet hij ingetrokken te krijgen door aan de weigering van de koninklijke goedkeuring de voorwaarde te verbinden dat deze met reden wordt omkleed én dat de weigering vooraf wordt gegaan door advies van de Raad van State.⁷³ Tegen het amendement van Huber verweert hij zich door te waarschuwen voor te grote soevereiniteit van de provincies. Dit zou het Koninkrijk terugbrengen naar de situatie ten tijde van de Republiek. In zijn visie is het hoofdbeginsel dat

“tegenover de provinciale vertegenwoordiging (...) moet blijven staan het centrale gezag, dat noodig is om de verordeningen die naar buiten werken in het leven te doen treden”.⁷⁴

Ook constateert hij dat zijn voorganger Thorbecke als Kamerlid van oordeel was dat koninklijke goedkeuring zou moeten afhangen van afwegingen van algemeen belang. Als minister zou hij zich echter “wel eens op eene andere

69 *Kamerstukken II* 1886, 2, nr. 14.

70 *Handelingen II* 1886/87, 84, p. 1445.

71 *Handelingen II* 1886/87, 84, p. 1445 & 1448 en *Handelingen II* 1886/87, 85, p. 1450.

72 *Handelingen II* 1886/87, 84, p. 1447.

73 *Handelingen II* 1886/87, 85, p. 1450.

74 *Handelingen II* 1886/87, 84, p. 1446.

wijze uitgelaten" hebben.⁷⁵ "Het is eene zaak waarover de beste schrijvers over ons staatsrecht het niet volkomen eens zijn, het is daarenboven eene zaak van moreele appreciatie".⁷⁶ Hoezeer Heemskerk aan zijn standpunt hecht blijkt uit zijn dreigen met een politiek crisis. Bij de stemming wordt het amendement Huber met 44 tegen 24 verworpen.

Zelfbestuur/Medebewind

Zoals hiervoor beschreven nam de regering de voorstellen en argumenten van de staatscommissie Heemskerk grotendeels over. Dat geldt ook voor het artikel dat het provinciaal zelfbestuur regelt. De regering volgt de redenering dat er in het verleden vanuit is gegaan dat de staten de volledige uitvoering van een wet op zich zouden nemen, maar dat de praktijk zich anders heeft ontwikkeld. Daarom wordt nu bepaald dat de staten, als dit bij wet of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald, hun medewerking verlenen aan de uitvoering van wetten.⁷⁷ Aan deze wijziging wordt in de parlementaire behandeling verder geen aandacht besteed.

Tabel 4.6: Wijzing Grondwet 1887 – medebewind

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	130	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848		
1884	Herz.-voorstel Cie. Heemskerk	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verlenen de Staten hunne mede-werking tot uitvoering daarvan.	1884	Herz.-voorstel Cie. Heemskerk	Geen

⁷⁵ *Handelingen II* 1886/87, 85, p.1452.

⁷⁶ *Handelingen II* 1886/87, 85, p. 1452.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 13, p. 20.

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1885	Herz.- voorstel regering	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne mede-werking tot uitvoering daarvan.	1885	Herz.- voorstel regering	Geen
1887	135	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1887	144	Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleenen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.

Tijdens de schriftelijke behandeling wordt, zo blijkt uit het voorlopig verslag, door een aantal van de leden de wens geuit dat ook voor de gemeenten een zelfde bepaling over medebewind wordt opgenomen als voor provincies bestaat.⁷⁸ Deze wens wordt niet verder beargumenteerd. De regering neemt het voorstel zonder meer over en stelt voor om artikel 140 van de Grondwet, waarin de autonomie van gemeenten is geregeld, uit te breiden met een lid dat luidt:

“Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van inwendig bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleenen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.”⁷⁹

Ook over deze toevoeging wordt in de verdere parlementaire behandeling niet gesproken.

4.3.2 Wijziging Provinciale Wet 1905

In 1903 biedt de regering een wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciale Wet aan. Dit omdat de wijziging van de Grondwet in 1887 nieuwe bepalingen voor onder meer de provinciale belasting, de provinciale begroting en vernietiging door de Kroon van provinciale verordeningen nodig maakt. In het wets-

⁷⁸ *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 38, p. 116.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 1885/86, 34, nr. 16, p. 40 en *Kamerstukken II* 1885/86, 34, nr. 18, p. 43.

ontwerp wordt ook een nieuwe redactie voorgesteld voor het artikel over zelfbestuur. De formulering wordt gelijk getrokken met de formulering zoals opgenomen in de Grondwet. Dit is in de memorie van toelichting dan ook het enige wat er door minister Kuyper (ARP) over de wijziging wordt opgemerkt.⁸⁰

Tabel 4.7: Wijziging Provinciewet 1905 – medebewind

Jaar	Artikel	Provinciewet
1850	127	De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzondere bestuur van den waterstaat; de vereeniging en splitsing van gemeenten; het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie, door gemeenten of bijzondere personen opgerigt; het armbestuur; de nijverheid; voorts voor alle wetten, welke uitvoering hun door Ons wordt opgedragen.
1903	Voorstel regering	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.
1905	127	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.

Bij de schriftelijke behandeling wordt aan de wijziging van artikel 127 geen aandacht besteed. De discussie richt zich met name op de vraag aan welk provinciaal orgaan op grond van de artikelen 128, 129 en 151 van de Provinciale Wet de uitvoering van wetten wordt opgedragen. De gekozen formulering laat volgens de Kamer in het midden of provinciale staten danwel gedeputeerde staten tot uitvoering bevoegd zijn. De minister neemt het voorstel van de Kamer over om de formulering hierover gelijk te trekken met de Gemeentewet zodat gedeputeerde staten, tenzij anders bepaald, de uitvoering van wetten op zich nemen.⁸¹

4.3.3 Reflectie periode 1887-1917

De periode 1887-1917 kent twee momenten waarop organieke wetten wijzigen. In 1887 wordt de Grondwet herzien en in 1905 de Provinciale Wet. In deze paragraaf wordt eerst het debat over beide wijzigingen geduid. Vervolgens worden de opgevoerde motieven getypeerd.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 1903/04, 103, nr. 3, p. 11.

⁸¹ *Kamerstukken II* 1903/04, 103, nr. 4, p. 20-21 en *Kamerstukken II* 1904/05, 19, nr. 1, p. 7.

Duiding debat

De wijziging van de Grondwet in 1887 betekent voor de decentrale overheden een eerste stap in het gelijktrekken van de bepalingen over gemeenten en provincies. Een te groot onderscheid tussen de beide overheidslagen wordt niet nodig geacht.

De discussie over de koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen laat zien dat het zoeken naar balans tussen zelfstandigheid van provincies en eenheid van de staat nog niet is uitgekristalliseerd. Er bestaat wantrouwen tegen een te sterke onafhankelijkheid van de provincies, daarbij wordt verwezen naar de situatie ten tijde van de Republiek. Wel wordt de mate van provinciale autonomie versterkt doordat het weigeren van de koninklijke goedkeuring aan voorwaarden wordt verbonden en goedkeuring dus niet zomaar kan worden geweigerd.

Ook het vorderen van zelfbestuur wordt in de Grondwet aan banden gelegd doordat het voortaan alleen kan worden afgedwongen op basis van wettelijke voorschriften, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen. De gegroeide praktijk dat provincies niet een hele wet maar slechts onderdelen ervan in zelfbestuur uitvoeren, wordt in de Grondwet neergelegd door te spreken van het 'verlenen van medewerking' eraan. Opvallend is dat over provinciaal zelfbestuur verder weinig gedebatteerd wordt. Ook de regeling van het zelfbestuur door gemeenten wordt geruisloos in de Grondwet opgenomen. Ook bij de wijziging van de Provinciale Wet, bijna twintig jaar nadien, leidt bepaling over zelfbestuur niet tot noemenswaardig politiek debat.

Motieven

Bij de herziening van de Grondwet wordt gestreefd naar uniformering van de bepalingen die gelden voor provincies en gemeenten. Dit voorkomt verwarring en van elkaar afwijkende regels voor beide decentrale overheden. Uniformering zorgt zo voor een beter functioneren van de overheid. Uit het debat over de herziening van de bepaling over koninklijke goedkeuring blijkt dat gezocht wordt naar een balans tussen eenheid van de staat en verscheidenheid van de afzonderlijke delen. Het zoeken naar deze balans is een uiting van het streven naar machtsevenwicht. Als de provincies teveel eigen bevoegdheden krijgen komen ze los te staan van de staat. Maar als de balans de andere kant op slaat door centralisatie van bevoegdheden verliezen zij aan zelfstandigheid.

De typen motieven voor decentralisatie die in de periode 1887-1917 naar voren komen zijn daarmee:

- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van vrijheid;

In de nu volgende paragraaf wordt beschreven hoe in de periode waarin de verzuiling in Nederland zijn hoogtepunt bereikt het parlementaire debat wordt gevoerd over decentralisatie.

4.4 INTERBELLUM: VERZUILING (1917-1945)

Het Interbellum is de periode waarin de verzuiling in Nederland een belangrijke stempel drukt op de maatschappelijke verhoudingen. De pacificatie van de schoolstrijd als gevolg van de herziening van de Grondwet in 1917 draagt hieraan bij. Omdat deze herziening alleen de regeling van het algemeen kiesrecht en het onderwijsvraagstuk regelt, heeft zij echter geen gevolgen voor de positie van provincies en gemeenten. In 1922 volgt opnieuw een grondwetsherziening. Deze herziening en de wijziging van de Gemeentewet in 1931 worden in deze paragraaf achtereenvolgens besproken.

4.4.1 Herziening Grondwet 1922

De grondwetsherziening van 1922 kent een lange aanloop waarin verschillende herzieningsvoorstellen worden geformuleerd. De troonrede van 1905 kondigt de deconstitutionalisering van het kiesrecht aan. Tegelijk zal onderzocht worden op welke punten herziening van de Grondwet verder noodzakelijk is.⁸² De door het kabinet De Meester voorgestelde herziening krijgt geen parlementaire meerderheid en wordt door het opvolgende kabinet ingetrokken. In 1910 wordt de *Staatscommissie tot Onderzoek van de vraag, welke wijzigingen in de Grondwet behoren te worden aangebracht* ingesteld. Voorzitter van de commissie is de Minister van Binnenlandse Zaken en voorzitter van de minister-raad Heemskerk. Hij is van anti-revolutionaire huize en zoon van de Heemskerk die de herziening van de Grondwet in 1887 tot stand bracht. De commissie adviseert om niet langer te spreken van de 'macht en gezag' van provinciale staten maar van de bevoegdheid, dit in lijn met de bepalingen over het gemeentebestuur. Ook stelt de commissie voor om het preventief koninklijk toezicht te schrappen en het toezicht in lijn te brengen met het voor gemeenten geldend regime. Dit omdat repressief toezicht al geldt op basis van artikel 140 Grondwet.⁸³ De regering neemt de hiervoor genoemde voorstellen, inclusief de onderbouwing, van de staatscommissie over. De verkiezingen van 1913 betekenen het einde van het kabinet Heemskerk. De nieuwe regering Cort van der Linden (liberaal) trekt de volledige grondwetsherziening in en beperkt zich tot de regeling van het algemeen kiesrecht en het onderwijsvraagstuk.

⁸² Oud/Bosmans 1979, p. 192.

⁸³ Kan 1917, p. 35.

In december 1918 wordt bij koninklijk besluit opnieuw een staatscommissie ingesteld om een beperkte herziening van de Grondwet voor te bereiden. Voorzitter is minister Ruijs de Beerenbrouck (RKSP). In de opdracht is onder meer opgenomen de instelling van andere publiekrechtelijke lichamen dan de reeds bij Grondwet erkende.

De commissie stelt onder meer voor om voor gemeenten de mogelijkheid te creëren dat de raad de bestuursfunctie overdraagt aan andere organen. Argument hiervoor is dat, wil de raad het bestuur in volle omvang op zich nemen, dit “leidt tot overlading”.⁸⁴ Een tweede voorstel betreft de introductie van een bepaling die de wet samenwerking tussen twee of meer gemeenten laat regelen. Dit artikel heeft tot doel om elke twijfel weg te nemen dat gemeentelijke samenwerking bij wet kan worden afgedwongen.⁸⁵ Afgedwongen samenwerking wordt tot die tijd door sommigen beschouwd als strijdig met het primaat van de raad over regeling en bestuur van de huishouding zoals neergelegd in artikel 144 Grondwet.⁸⁶ Een ander herzieningsvoorstel betreft de introductie van artikel 191bis waardoor de wet “aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid kan geven”. Volgens de staatscommissie is er in het verleden twijfel geweest over deze bevoegdheid. Maar de “ontwikkeling van ons staatsbestuur maakt het gewenscht deze bevoegdheid zeker te stellen”.⁸⁷

In maart 1921 biedt de regering elf ontwerpen van wet aan tot het in overweging nemen van een voorstel tot herziening van de Grondwet.⁸⁸ Voor dit onderzoek is het voorstel van belang dat het mogelijk maakt om aan andere publiekrechtelijke lichamen dan provincies en gemeenten verordenende bevoegdheid toe te kennen. De regering handhaaft de argumenten die de staatscommissie hiervoor aanvoert.⁸⁹ De bepaling over andere publiekrechtelijke lichamen, verwoord in artikel 191bis, is voor dit onderzoek relevant omdat het zich richt op de verdeling van bevoegdheden. Het geeft daarmee een beeld hoe hierover wordt gedacht door de volksvertegenwoordigers uit deze periode.

De introductie van verordenende bevoegdheid voor andere publiekrechtelijke lichamen wordt, zo blijkt uit het voorlopig verslag, goed ontvangen. Opneming in de Grondwet wordt echter niet nodig gevonden omdat de wetgever deze bevoegdheid ook zonder deze bepaling al zou hebben.⁹⁰ Wel zijn er leden die dit voorstel niet ver genoeg vinden gaan en naast de Staten-Generaal een vertegenwoordigend lichaam willen instellen dat een aandeel krijgt in sociale wetgeving of minstens de bedrijfsorganisatie willen invoeren. Daaren-

84 Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 10.

85 Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 6.

86 Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 10-11.

87 Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 6.

88 *Kamerstukken II* 1920/21; 451, nr. 1-12.

89 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 13, p. 12.

90 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 51.

tegen zijn er ook leden die het voorstel te ver vinden gaan en het zien als een inperking van de vrijheid van de ondernemer.⁹¹

In de memorie van antwoord geeft de regering te kennen het opnemen van bedrijfsorganisaties in de Grondwet onnodig en ongewenst te vinden. Onnodig omdat de Grondwet de ontwikkeling ervan niet beperkt. Ongewenst omdat nu nog niet helder is wat men ermee wil bereiken. De mogelijkheid om verordenende bevoegdheid aan andere lichamen toe te kennen is vooral bedoeld om discussie over de rechtmatigheid van die toekenning te beëindigen.⁹²

In de verdere parlementaire behandeling van het artikel wordt vooral stil gestaan bij twee punten. Deze zijn het 'vraagstuk van de socialisatie' en de juridische noodzakelijkheid van het artikel. Artikel 191bis wordt door de sociaal-democraten gebruikt om het vraagstuk van de socialisatie, het proces waarbij materiële productiefactoren in handen van de gemeenschap worden gebracht, een plek te geven in de Grondwet. De beraadslaging richt zich dan ook vooral op de amendementen die hiertoe zijn ingebracht.⁹³ Andere Kamerleden merken op dat het artikel vooral wordt ingegeven om twijfel weg te nemen over de vraag of de wetgever publiekrechtelijke lichamen met verordenende bevoegdheid mag instellen. Echt noodzakelijk lijkt het artikel niet, maar het is wel handig die twijfel weg te nemen. Smeenk (ARP) merkt op dat er behoefte kan zijn "aan nieuw te creëren organen voor de juiste uitvoering van de Staatswerkzaamheid",⁹⁴ en Kuiper, Kamerlid namens de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) ziet het artikel als mogelijkheid om "klachten over bureaucratie in het bedrijfsleven weg te nemen en een zeker zelfbestuur van de maatschappelijke groepen in te voeren".⁹⁵ De Vrijzinnige-Democratische Bond laat bij monde van het lid Beresteyn weten de bepaling te zien als mogelijkheid om lagere wetgevende organen te krijgen die geen provincie of gemeente zijn, maar bijvoorbeeld 'schappen' zoals electriciteitsschappen.⁹⁶ De Kamerleden Visser van IJzendoorn (Vrijheidsbond) en Schokking (CHU) benadrukken dat de wetgevende bevoegdheid zich moet richten op "het geheele gebied waarop de Staat zich beweegt".⁹⁷ In deze reacties klinkt de nadrukkelijke boodschap door dat niet-territoriale publiekrechtelijke lichamen zich niet alleen moeten begeven op het terrein van arbeidswetgeving. Door het werkterrein van het artikel breder te trekken, wordt geprobeerd de discussie erover weg te halen bij het vraagpunt van de socialisatie.

91 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 40.

92 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 17, p. 56.

93 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 977-991.

94 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 977.

95 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 978.

96 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 980.

97 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 989.

4.4.2 Wijziging Gemeentewet 1931

In december 1918 stelt de regering een staatscommissie in die een herziening van de Gemeentewet moet voorbereiden. Voorzitter van deze commissie wordt staatsraad en voormalig hoogleraar gemeente- en volkenrecht Oppenheim. De commissie brengt in 1920 haar rapport uit. In juli 1923 dient de regering een voorstel tot wetswijziging in. Daarbij merkt de regering op dat, na raadpleging van de decentrale bestuurslagen, de voorstellen van de staatscommissie vrijwel ongewijzigd zijn overgenomen. Zoals de voormalige secretaris-generaal én minister op het departement van Binnenlandse Zaken en Landbouw Kan beschrijft, is met het voorstel weinig gedaan:

“Hare voorstellen, in de meeste opzichten onveranderd overgenomen, hebben van 1923 tot eind 1928 ter griffie van de Tweede Kamer gelegen, zonder zelfs in de afdelingen te zijn onderzocht.”⁹⁸

Als reden voor wijziging van de Gemeentewet voert de regering aan dat de omstandigheden van 1851 niet meer zijn als die in 1923. Dit is met name problematisch waar het gaat om de bevoegdheidsverdeling tussen de diverse gemeentelijke organen.⁹⁹ De memorie van toelichting gaat uitgebreid in op de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad. Geconstateerd wordt dat bij het afbakenen van gemeentelijke bevoegdheden ten opzichte van het hogere gezag de moeilijkheid bestaat dat niet helder is wat onder het gemeentebelang valt en wat onder belang van het hoger gezag. Iedere poging om de afzonderlijke huishoudingen of belangen af te bakenen is gedoemd te mislukken. “Zoo zweeft naar geldend recht de verhouding van den raad tot de regelingen van hooger gezag min of meer in den lucht”.¹⁰⁰ Om dit probleem op te lossen wordt voorgesteld om bij de bepaling van de grenzen van de wetgevende bevoegdheid niet langer uit te gaan van ‘de huishouding’ maar van ‘het belang’ van de gemeente. Volgens de regering gaat het namelijk niet om het onderwerp waarop een verordening zich richt maar om het belang dat die verordening dient. Dat maakt het mogelijk dat een gemeente regels stelt voor een onderwerp waar ook hogere regelgeving bestaat maar waarbij het belang dat gediend wordt specifiek gemeentelijk is. Als voorbeeld wordt genoemd de Trekhondenwet die als algemeen belang dient de bestrijding van het misbruik van trekhonden. In dat belang kan de gemeente niet treden, maar een gemeentelijk belang kan de verkeersveiligheid zijn. Hiervoor kan de gemeente dan aanvullend regels stellen. Het doel of motief van een gemeente-

98 Kan 1931, p. VII.

99 *Kamerstukken II 1922/23*, 515, nr. 3, p. 17.

100 *Kamerstukken II 1922/23*, 515, nr. 3, p. 22.

lijke regeling is in het voorstel bepalend voor de begrenzing van de wetgevend- de bevoegdheid van de gemeenteraad.¹⁰¹

In november 1928 dient Minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw Kan, een nieuw ontwerp in voor herziening van de Gemeentewet. De minister verwijst naar zijn eerder uitgesproken voornemen om het in 1923 ingediende wetsvoorstel in te trekken. De toen nodig geachte belangrijkste wijzigingen zijn inmiddels minder urgent en een algehele herziening van het stelsel van de Gemeentewet wordt daarom onnodig gevonden. De nu ingediende wijziging is vooral gericht op de regeling van intergemeentelijke samenwerking en de splitsing en vereniging van gemeenten.¹⁰² Wel maakt de regering er melding van dat “een dankbaar gebruik [is] gemaakt van de vele verbeteringen, die het wetsontwerp-Ruys de Beerenbrouck in overweging gaf”.¹⁰³ Het parlementaire debat over de bepaling over autonomie richt zich op de vraag of het begrip ‘huishouden’ vervangen moet worden door een nieuw begrip ‘belang’. Bij de parlementaire bespreking van de bepaling over medebewind wordt stil gestaan bij de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor bestuur dat is uitgevoerd in medebewind.

Autonomie

Voorgesteld wordt om artikel 135 van de Gemeentewet, waarin de autonome bevoegdheid van gemeenten wordt geregeld, te wijzigen waarbij het begrip ‘huishouding’ wordt vervangen door ‘belang’.

Tabel 4.8: Wijziging Gemeentewet 1931 – autonomie

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1851	135	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente
1923	Voorstel regering	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, welke hij in het belang van de gemeente noodig oordeelt.
1928	Voorstel regering	Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.
1931	168	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.

De regering geeft als enige verklaring voor de wijziging dat het oude artikel vaak als te beperkend is gezien. Door dezelfde tekst te nemen als gebruikt in de Grondwet (artikel 144), wordt aan de gemeenteraad maximale ruimte

101 *Kamerstukken II* 1922/23, 515, nr. 3, p. 22.

102 *Kamerstukken II* 1928/29, 235, nr. 3, p. 10.

103 *Kamerstukken II* 1928/29, 235, nr. 3, p. 10.

geboden om te oordelen welke verordeningen voor het gemeentelijk belang van nut zijn.¹⁰⁴ Op de vervanging van het begrip 'huishouding' door 'belang' wordt niet ingegaan. Omdat de regering het eerder door Ruys de Beerenbrouck ingediende voorstel volgt, mag worden verondersteld dat hier dezelfde redenering wordt aangehangen, namelijk dat het niet gaat om het onderwerp waarop een verordening zich richt maar om het belang dat die verordening dient. Doel en motief zijn leidend bij het bepalen van de gemeentelijke bevoegdheid.

De voorgestelde wijziging wordt bij de behandeling in de afdelingen breed gedragen, wel wordt betwijfeld of de nieuwe redactie rechtelijke toetsing zal uitsluiten over de vraag wat tot het gemeentelijk belang hoort. De regering brengt hiertegen in dat, op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad over de Provinciale Wet, het niet valt te verwachten dat de rechter zal oordelen over de vraag of een verordening al dan niet het belang van een gemeente dient.¹⁰⁵

Ondanks de aanvankelijk positieve ontvangst van het wijzigingsvoorstel ontmoet het bij de mondelinge beraadslaging in de Tweede Kamer de nodige weerstand. Rutgers van Rozenburg (CHU) betoogt dat de nieuwe redactie leidt tot een "onbeperkte bevoegdheid (...) om verordeningen te maken". Niet alleen wordt volgens hem de rechtelijke toetsing, maar ook vernietiging door de Kroon onmogelijk gemaakt door de formulering van het artikel.¹⁰⁶ Hij verklaart zich tegenstander van de wijziging omdat hij hem onnodig en zelfs een verslechtering vindt.¹⁰⁷

De liberaal Knottenbelt benoemt twee bedoelingen die de wijziging volgens hem heeft. De eerste bedoeling is het vervangen van een objectieve beschrijving van de gemeentelijke bevoegdheid door een subjectieve bepaling die de grenzen van de verordenende bevoegdheid aan de raad overlaat. De tweede bedoeling is om de grens van de gemeentelijke huishouding aan de rechtelijke toets te onttrekken. De wetswijziging draagt voor hem het gevaar in zich dat gemeenten kunnen raken aan de vrijheden van de burger zonder dat dit in het belang is van de gemeentelijke huishouding. Het uitsluiten van de rechtelijke toetsing kan leiden tot inperking van de burgerlijke vrijheden.¹⁰⁸ Hij beschouwt het artikel bovendien als een stimulans voor gemeenten om ongebreideld private bedrijven te stichten of over te nemen, zelfs als daar – anders dan uit winstoogmerk – geen direct gemeentelijk belang mee is gediend.¹⁰⁹

Kamerlid Kortenhorst (RKSP) ziet twee mogelijke betekenissen in de voorgestelde wijziging. Enerzijds kan het een onschuldige redactionele wijziging zonder diepere bedoeling zijn óf het is een poging om nieuwe staatsrechtelijke

104 Kooiman 1931, p. 339.

105 Kooiman 1931, p. 339.

106 Kooiman 1931, p. 340.

107 Kooiman 1931, p. 344.

108 Kooiman 1931, p. 346.

109 Kooiman 1931, p. 334-345.

begrippen over de verhouding tussen staatsgezag en gemeentelijke autonomie in de wet neer te leggen.¹¹⁰ Kortenhorst vervolgt met een betoog waarin hij stelt dat de regering het voorstel voor artikel 135 moet loslaten. Door het artikel is niet langer de eigen huishouding bepalend voor de verordenende bevoegdheid, maar het belang of het motief. De meervoudige huishouding van de staat wordt daarmee losgelaten en zo ontstaat een nieuwe verhouding tussen staat en decentrale overheden. Een verhouding waarbij gemeenten bevoegd zijn op het hele terrein van wetgeving bepalingen te maken die ze nodig vinden. Daarin alleen beperkt door het belang dat de staatswetgever al heeft geregeld.¹¹¹

Bij de stemverklaringen benadrukt Van den Bergh (Sociaal-Democratische Arbeiderspartij) dat de vraag wat tot de huishouding hoort, geen rechtsvraag is maar een vraag van “bestuursbeleid, welke niet los van maatschappelijke opvattingen kan worden beantwoord”. Toetsing moet dan ook aan de rechter worden onttrokken, alleen de volksvertegenwoordiging bepaalt wat tot de eigen huishouding hoort.¹¹²

Bij de stemming wordt het voorstel tot wijziging met een nipte meerderheid van 42 tegen 39 stemmen verworpen. De ‘huishouding van de gemeente’ blijft daarmee gehandhaafd in het wetsartikel.

Zelfbestuur/Medebewind

Het wijzigingsvoorstel van de regering voor artikel 126 van de Gemeentewet van 1851 heeft volgens de toelichting van de regering vooral tot doel het artikel aan te passen aan de dan geldende omstandigheden. Eén van die omstandigheden is dat de burgemeester als orgaan van zelfbestuur in de wet wordt erkend.¹¹³

Tabel 4.9: Wijziging Gemeentewet 1931 – medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1851	126	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders.
1923	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders, tenzij de medewerking bepaaldelijk van den Raad, of van den Burgemeester wordt gevorderd

¹¹⁰ Kooiman 1931, p. 348.

¹¹¹ Kooiman 1931, p. 352-353.

¹¹² Kooiman 1931, p. 366.

¹¹³ Kooiman 191, p. 273.

Jaar	Artikel	Gemeentewet
1928	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden meegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders voor zover niet de medewerking bepaaldelijk van den Raad of van den Burgemeester wordt gevorderd.
1931	151	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden meegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders voor zover niet de medewerking bepaaldelijk van den raad of van den burgemeester wordt gevorderd

De vrijzinnig-democraat Marchant dient naar aanleiding van het wijzigingsvoorstel een aantal amendementen in. Een daarvan heeft als doel de burgemeester als orgaan van zelfbestuur uit te schakelen. Een ander amendement heeft tot doel dat burgemeester en wethouders verantwoording schuldig zijn aan de gemeenteraad voor het bestuur dat is uitgevoerd in medebewind. Met dit laatste amendement wil hij voorkomen dat het “zelfbesturend orgaan als werktuig van centraal gezag in de lucht” hangt.¹¹⁴ Marchant betoogt dat als geen verantwoording bestaat ten opzichte van de lokale volksvertegenwoordiging, er geen sprake kan zijn van zelfbestuur. Dit op basis van zijn stelling “zelfbestuur is de uitvoering der wetten door de door ingezetenen zelf aangewezen en gekozen overheidsorganen”.¹¹⁵ De uitvoerder van wetten, in zijn voorbeeld is dat de burgemeester, is in zijn visie bij gebrek aan democratische legitimatie “agent van den Minister van binnenlandsche zaken (...) gelijk met een ambtenaar”.¹¹⁶ Hij beschouwt de erkenning van de burgemeester als orgaan van zelfbestuur als een vorm van centralisatie van uitvoerend gezag.¹¹⁷

Het debat over de amendementen van Marchant spitst zich toe op de vraag of de burgemeester al dan niet moet worden gezien als orgaan van zelfbestuur. Verschillende Kamerleden en de minister betogen dat de burgemeester door de wetgevingspraktijk al geworden is tot uitvoerder van zelfbestuur. Vanwege de brede tegenstand wordt het amendement dat de burgemeester uitschakelt als orgaan van zelfbestuur ingetrokken.¹¹⁸ Het amendement over de verantwoording aan de raad, wordt bij de stemming verworpen.¹¹⁹

114 Kooiman 1931, p. 276.

115 Kooiman 1931, p. 278.

116 Kooiman 1931, 278.

117 Kooiman 1931, 281.

118 Kooiman 1931, 305.

119 Kooiman 1939, p. 275.

4.4.3 Reflectie periode 1917-1945

In de periode van het Interbellum worden twee Grondwetsherzieningen doorgevoerd. Deze hebben beide geen directe gevolgen voor de positie van provincies en gemeenten. De commissie Heemskerk streefde naar een verdere uniformering van de bepalingen over de beide decentrale overheidslagen. Als gevolg van de politieke omstandigheden is deze wijziging niet doorgezet. In de Gemeentewet wordt de bepaling over zelfbestuur gewijzigd. Na een duiding van het debat over de veranderde wetten wordt deze paragraaf afgesloten met een karakterisering van de motieven die in het Interbellum leidend zijn.

Duiding debat

De grondwetswijziging van 1922 levert voor de positie van provincies en gemeenten in het staatsbestel geen concrete wijziging. De mogelijkheid om naast provincies, gemeenten en waterschappen ook andere publiekrechtelijke lichamen in te stellen wordt in de Grondwet vastgelegd. Daarmee wordt de mogelijkheid tot functionele decentralisatie grondwettelijk bevestigd. De parlementaire debatten hierover richten zich voornamelijk op de 'sociale kwestie'.

De wijziging van de Gemeentewet leidt tot een discussie over het loslaten van de term huishouden ten faveure van de term belang. Deze laatste term zou minder beperkend zijn voor gemeenten. Voortaan moeten doel of motief van een verordening de reikwijdte van de gemeentelijke bevoegdheid bepalen. Door een Kamermeerderheid wordt het voorstel echter weggestemd. Uit de kritiek van Kamerleden blijkt dat een beperking van de bevoegdheden wenselijk wordt geacht. De door de regering voorgestelde redactie kan leiden tot een onbeperkte bevoegdheid van de gemeenteraad. Dit vormt een ongewenste bedreiging voor de bestaande verhoudingen binnen het staatsverband.

Het voorstel van de regering om de bepaling over zelfbestuur te wijzigen wordt door de Kamer wel overgenomen. De wijziging geeft de mogelijkheid om uitvoering van zelfbestuur door anderen dan het college van burgemeester en wethouders op te dragen. De discussie over de wijziging richt zich dan ook vooral op de vraag wie uitvoering geeft aan wetten en onder wiens verantwoordelijkheid dit gebeurt. Over het beginsel zelf wordt verder geen discussie gevoerd.

Motieven

Bij de herzieningen van de Grondwet in het Interbellum wordt niet inhoudelijk stil gestaan bij de noodzaak tot territoriale decentralisatie. Uit het gevoerde debat kunnen dan ook geen motieven worden afgeleid. Bij de wijziging van de Gemeentewet kan dit wel. Uit de voorgenomen vervanging van de term 'huishouding' door 'belang' wordt afgeleid dat dit leidt tot nieuwe, ongewens-

te, verhoudingen tussen centrale en decentrale overheden. De vrees bestaat dat gemeenten hierdoor een ongelimiteerde beleidsruimte krijgen. Het motief dat hieruit af valt te leiden is het zoeken naar het juist machtsverwicht tussen de verschillende bestuurslagen.

Deze reflectie sluit de periode van het Interbellum af. In de volgende paragraaf komt de periode aan bod waarin wederopbouw en de maakbaarheid van de samenleving centraal staan. Die tijdgeest vertaalt zich ook in verschillende voorstellen om de Grondwet te herzien. Zowel de pogingen daartoe als de daadwerkelijke wijzigingen worden beschreven.

4.5 DE OPBOUW VAN DE VERZORGINGSSTAAT (1945-1983)

De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog staan voor Nederland in het teken van het herstel na de bezetting. Ook verliest Nederland de kolonie Nederlands-Indië. Vanaf de jaren vijftig dragen economische groei en de aardgasbaten bij aan de verhoging van de welvaart en de opbouw van een stelsel van sociale verzekeringen. In de jaren zestig wordt de roep om politieke en bestuurlijke hervorming hoorbaar. In de jaren zeventig kenmerkt de politiek zich door de polarisatie tussen partijen waarbij de idealen van links en rechts mijlenver uit elkaar lijken te liggen. In het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen wordt de Grondwet verschillende malen herzien. Even zo vaak worden er pogingen tot herziening ondernomen. In deze paragraaf wordt eerst de grondwetsherziening van 1956 beschreven. Daarna wordt stil gestaan bij de voorzetten tot herziening die zijn ondernomen in de periode 1966-1976. Vervolgens komt de herziening van 1983 aan de orde. In de subparagraaf tussen deze wijzigingen van de Grondwet, wordt ingegaan op de herziening van de Provinciale Wet. Na ruim honderd jaar vrijwel ongewijzigd te zijn, wordt deze in 1962 vervangen door de Provinciewet.

De paragraaf wordt afgesloten met een reflectie op de besproken periode waarbij de opgevoerde motieven voor decentralisatie in kaart worden gebracht.

4.5.1 Herziening Grondwet 1956

In april 1950 wordt door de regering een staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld. Voorzitter van de commissie is viceminister-president en minister zonder portefeuille Van Schaik. De breed gedeelde gedachte dat de Grondwet verouderd is, ligt ten grondslag aan het instellen van de staatscommissie. Een staatsrechtelijke opknapbeurt wordt wenselijk geacht. Zowel de nieuwe internationale rechtsorde als de binnenlandse staatsrechtelijke verhoudingen moeten opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Bij de installatie van de commissie stipt minister-president Drees aan dat wenselijk zal blijken dat de commissie onderzoekt

“in hoeverre de verhouding tot de lagere gemeenschappen – dus van het Rijk tot de provincies, gemeenten, waterschappen, en bedrijfschappen; van de provincie tot gemeenten en waterschappen – en van die gemeenschappen onderling voor herziening of nadere regeling in aanmerking komt.”¹²⁰

De veranderingen van de Grondwet moet volgens Drees gebeuren zodanig dat men zal “willen vasthouden aan de leer van Thorbecke, dat er moeten zijn elkaar in evenwicht houdende en controlerende organen”.¹²¹

In 1954 komt de commissie Van Schaik met haar eindrapport. Hierin wordt ingegaan op het onderscheid tussen autonomie en zelfbestuur van de decentrale overheden. De commissie constateert dat van gezaghebbende zijde is betoogd dat er geen onderscheid bestaat tussen autonomie en zelfbestuur. De commissie onderschrijft dit standpunt niet. Vastgesteld wordt dat de driekringenleer heeft afgedaan en dat het veelal een vraag van doelmatigheid is welke bestuurslaag een belang tot zich trekt. Net als bij autonome belangen behartigt de decentrale overheid in geval van zelfbestuur de belangen van de eigen burger. Maar omdat er sprake is van een opdracht door een hoger wetgevend gezag, heeft zelfbestuur een eigen karakter. Dit laatste maakt het onderscheid tussen beide gerechtvaardigd.¹²² Als sprake is van medebewind door een lager bestuur vindt de commissie wel dat “de ‘hogere’ regeling aan dat bestuur zoveel mogelijk vrijheid dient te laten”.¹²³

De commissie is verder van oordeel dat er geen belangen zijn die als van nature bij een bepaalde bestuurslaag thuishoren. Een hogere overheid kan altijd belangen tot zich trekken die zijn toebedeeld aan de decentrale overheid. Bij de afweging welke overheid welk belang behartigt, speelt doelmatigheid een grote maar geen doorslaggevende rol. De beslissing is ook afhankelijk

“van de afweging van alle ter zake in aanmerking komende factoren, waarbij grote betekenis toegekend zal dienen te worden aan het belang van de zelfstandigheid van de ‘lagere’ corporatie en de bevordering van haar levenskracht”.¹²⁴

De term huishouding is voor de commissie geen vastomlijnd begrip:

“zij wil uitdrukken, dat er, zij het met wisselende grenzen, een terrein bestaat, waar het provinciaal bestuur, onverminderd het normale toezicht van hoger gezag, de eigen belangen naar vrij inzicht kan verzorgen.”¹²⁵

120 Commissie van Schaik 1954, p. 8.

121 Commissie van Schaik 1954, p. 9.

122 Commissie van Schaik 1954, p. 100.

123 Commissie van Schaik 1954, p. 98.

124 Commissie van Schaik 1954, p. 101.

125 Commissie van Schaik 1954, p. 97.

Autonomie

In juli 1955 dient de regering een voorstel voor herziening van de Grondwet in. Voorgesteld wordt om de koninklijke goedkeuring voor alle provinciale verordening, zoals geregeld in artikel 143 lid 3 Grondwet, te schrappen en te vervangen door een toevoeging aan artikel 145 Grondwet. Het argument van de regering voor schrappen van het preventieve toezicht is dat “historische motieven, welke tot dit voorschrift hebben geleid (...) hun betekenis verloren”. Preventief toezicht is bovendien niet te rechtvaardigen als gekeken wordt naar de vrijheid die gemeenten hebben bij hun verordenende bevoegdheid.¹²⁶

Tabel 4.10: Wijziging Grondwet 1956 – autonomie

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1887	134	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen. Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord.	1887	144	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente nodig oordeelt.
1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Aan het provinciaal bestuur worden de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Het maakt de verordeningen, die het in het belang der provincie nodig oordeelt.	1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Aan het gemeentebestuur worden de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Het maakt de verordeningen, die het in het belang der gemeente nodig oordeelt.

126 *Kamerstukken II* 1954/55; 4022, nr. 6, p. 8.

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1955	Herz.- voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen.	1955	Herz.- voorstel regering	Geen
1956	143	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang nodig oordelen.	1956	153	Tekst ongewijzigd

Tijdens de parlementaire voorbereiding blijkt dat het voorstel op instemming van de Tweede Kamer kan rekenen. De ontwikkeling van het sociale en het economische leven brengt centralistische tendensen met zich mee. De Kamerleden achten het daarom wenselijk “de regionale gedachten te bevorderen en tot nieuwe ontwikkeling te brengen door het wegnemen van belemmeringen, die daaraan in de weg staan”.¹²⁷ Een kritische houding ten opzichte van de provincies is historisch verklaarbaar maar achterhaald. Provincies laten in hun handelen zien dat er geen bezwaar is tegen een grotere bewegingsvrijheid: “Wanneer nu, zodra zulks mogelijk is, ook de provinciale wet zal zijn herzien, zal meer dan tot dusverre rekening kunnen worden gehouden met de provincie als een groeiend organisme.”¹²⁸

Ook tijdens de beraadslagingen wordt met instemming gesproken over de afschaffing van het preventieve toezicht door de Koning. Zo verheugt Beernink (CHU) zich er over “dat verschillende knellende wetsbepalingen, die reeds meer dan een eeuw oud zijn, nu zullen vervallen”.¹²⁹

In beide Kamers wordt erop gewezen dat de wijziging van dit artikel er niet toe moet leiden dat provincies taken op zich gaan nemen die bij de gemeente horen, dan is er immers toch weer sprake van centralisatie. Er moeten vooral taken van het Rijk worden overgedragen aan provincies.¹³⁰ De regering stemt hiermee in en benadrukt dat een juiste afweging van taken van belang blijft.¹³¹ Tjalma (ARP) stelt vast dat, zonder op het terrein van de gemeenten

¹²⁷ *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 19, p. 2.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 19, p. 3.

¹²⁹ *Handelingen II* 1955/56, 53, p. 709.

¹³⁰ *Handelingen II* 1955/56, 53, p. 710; *Kamerstukken I* 1955/56, 4022, nr. 150 p. 2.

¹³¹ *Handelingen II* 1955/56, 53, p. 714; *Kamerstukken I* 1955/56, 4022, nr. 150a, p. 2.

te treden, er voor provincies nog voldoende taken zijn om op te pakken.¹³² De Vos van Steenwijk (VVD) wijst erop dat provincies een dubbele pet dragen als toezichhouder op gemeenten en regelgever. Hij ziet het gevaar dat provincies uit 'eigenliefde' deze bevoegdheden gebruiken om gemeentelijke taken naar zich toe te trekken. Gedeputeerde staten hebben hierin veel macht, zeker bij het ontbreken van een provinciale variant op de Raad van State. Dit brengt hem tot de observatie:

"Er zijn helaas velen, die om decentralisatie roepen, als het met betrekking tot het verkrijgen of behouden van bevoegdheden van hen zelf betreft, maar die deze eis vergeten zijn, als ze aan anderen van hun eigen macht moeten overlaten."¹³³

Zelfbestuur/Medebewind

Voor de artikelen over medebewind wordt door de regering geen herzieningsvoorstel ingediend. Deze blijven dan ook onbesproken en ongewijzigd.

Tabel 4.11: Wijzing Grondwet 1956 – medebewind

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1887	135	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1887	144	Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.

¹³² *Handelingen I* 1955/56, 39, p. 389.

¹³³ *Handelingen I* 1955/56, 39, p. 391.

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Wetten en algemene maatregelen van bestuur kunnen het provinciaal bestuur opdragen zijn medewerking bij de uitvoering daarvan te verlenen. Medewerking bij de uitvoering van verordeningen van andere openbare lichamen kan bij de wet aan het provinciaal bestuur worden opgedragen, wanneer het deze niet vrijwillig verleent. Aan het provinciaal bestuur wordt bij de medewerking zoveel mogelijk vrijheid gelaten. Tot medewerking kan het maken van verordeningen mede behoren.	1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen kunnen het gemeentebestuur opdragen zijn medewerking bij de uitvoering daarvan te verlenen. Medewerking bij de uitvoering van verordeningen van andere openbare lichamen dan de provincie kan bij de wet aan het gemeentebestuur worden opgedragen, wanneer het deze niet vrijwillig verleent. Aan het gemeentebestuur wordt bij de medewerking zoveel mogelijk vrijheid gelaten. Tot de medewerking kan het maken van verordeningen mede behoren.
1955	Herz.- voorstel regering	Geen	1955	Herz.- voorstel regering	Geen
1956	144	Tekst ongewijzigd	1956	153	Tekst ongewijzigd

4.5.2 Herziening Provinciale Wet 1962¹³⁴

In 1948 besluit Minister van Binnenlandse Zaken Van Maarseveen tot het instellen van een adviescommissie voor de herziening van de Provinciale Wet. De commissie, genoemd naar haar voorzitter Prinsen, wordt in juni 1949 geïnstalleerd.¹³⁵ Uit de toespraak van de interim Minister van Binnenlandse Zaken, Van Schaik, blijkt wat de drijfveren zijn voor het inwinnen van advies. Van Schaik memoreert dat sinds de totstandkoming van de Provinciale Wet in 1850 deze weinig ingrijpende veranderingen heeft ondergaan, dit mede “door het nauwe keurslijf dat de provincie door de grondwet is aangelegd”.

¹³⁴ Wet van 25 januari 1962, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van het provinciaal bestuur (Provinciewet), *Stb.* 1962, 17.

¹³⁵ Bij de installatie van de commissie is Prinsen secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken, in juli 1954 wordt hij commissaris van de Koningin in Noord-Holland.

Dit keurslijf is aangelegd om te voorkomen dat een “provinciale dissonant de harmonie van het rijksorkest zou verstoren”.¹³⁶ De schrijvers van de Grondwet hebben dit keurslijf aangelegd omdat ze bevreesd waren voor een herleving van het provinciale particularisme uit de tijd van de Republiek. Van Schaik signaleert dat het besef van het belang van de provincies als onderdeel van het Nederlands staatsbestel in recente jaren is toegenomen. Dit blijkt onder andere uit de beweging om bij de uitoefening van taken de provincies meer en meer in te schakelen in plaats van over te gaan tot deconcentratie van taken. Om aan deze beweging tegemoet te komen, wordt de adviescommissie gevraagd om de Provinciale Wet aan te passen aan de tijd en deze waar nodig te herzien. Daarbij krijgt de commissie de nadrukkelijke opdracht om binnen de grenzen van het staatsbestel te blijven. De minister heeft geen behoefte aan een “abstracte beschrijving over taak en plaats van de provincie” binnen het Nederlandse openbaar bestuur.¹³⁷ Tegelijk wordt de commissie wel de mogelijkheid geboden om voorstellen te doen die er toe kunnen leiden dat de Grondwet moet worden aangepast.

In zijn antwoord op de toespraak van de minister geeft commissievoorzitter Prinsen aan dat de taken van de provincies van nature worden beperkt. Deze beperkingen worden gegeven door financiële grenzen van de provincies maar ook door de beperkte tijd die leden van gedeputeerde staten kunnen steken in hun bestuurlijke werk.¹³⁸ Hij acht de vrees dat provincies hun taken ongebreideld zullen uitbreiden dan ook ongegrond. Wel is Prinsen van mening dat de armslag van provincies verruimd moet worden.¹³⁹

In 1954 rondt de adviescommissie haar werkzaamheden af met een adviesrapport. De voorgestelde wijzigingen betreffen onder meer het schrappen van de koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen en het schrappen van de bepaling dat het aantal vergaderingen door de wet wordt bepaald. In het verslag benadrukt de commissie het belang van decentralisatie. De commissie stelt vast dat de centrale overheid steeds meer taken op zich neemt wat de efficiency en democratische legitimatie van het overheidsoptreden niet ten goede komt. De decentrale overheden moeten niet verlaagd worden tot “automatische uitvoerders van de wil der centrale overheid”. De decentrale overheden moeten de vrijheid houden om besluiten aan te passen aan het lokaal of provinciaal belang. Als die vrijheid er niet is, is medebewind “weinig doelmatig en ook voor de besturen der ‘lagere’ lichamen zelf weinig aantrekkelijk”.¹⁴⁰

136 Commissie Prinsen 1954, p. 13.

137 Commissie Prinsen 1954, p. 14.

138 De leden van gedeputeerde staten vervulden in die tijd hun functie veelal in deeltijd.

139 Commissie Prinsen 1954, p. 15.

140 Commissie Prinsen 1954, p. 5.

Autonomie

Als gevolg van de herziening van de Grondwet in 1956 wordt de noodzaak gevoeld om de Provinciale Wet te moderniseren. In maart 1959 wordt het wetsvoorstel door de regering ingediend. In de memorie van toelichting licht de regering toe dat de wijzigingen minder verstrekkend zijn dan voorgesteld door de commissie Prinsen. Dit omdat de wijziging van de Grondwet op zijn beurt minder ver is gegaan dan door de grondwetscommissie voorgesteld. Ook wordt als reden aangevoerd “dat vragen als die of de samenstelling en taak van provinciale staten en gedeputeerde staten wellicht wijziging behoeven, niet onder ogen zijn gezien”.¹⁴¹ Na een schets van de taken die provincies kunnen uitvoeren, de vrijheid van handelen die ze daarbij hebben, en de gedifferentieerde manier waarop provincies hun taken oppakken constateert de regering dat de “bestaande staatsrechtelijke normen slechts in beperkte mate het provinciale leven in bepaalde banen hebben geleid. (...) dat het wettelijk keurslijf een ruimere ademhaling der provinciën erg heeft belemmerd”.¹⁴² Provincies hebben, zo gaat het betoog verder, “getoond (...) niet alleen de belangen der eigen provincie met zorg te behartigen, doch mede een open oog te hebben voor de eisen, gesteld door het algemeen belang (...)” de provincies is veeleer “een te grote bedachtzaamheid dan roekeloos gebruik der beschikbare bevoegdheden verweten”.¹⁴³ Met dit in het achterhoofd ziet de regering geen reden om provincies langer onder preventief toezicht te stellen en wordt voorgesteld het betreffende artikel 140 lid 1 van de Provinciale wet te schrappen.

Tabel 4.12: Wijziging Provinciewet 1962 – autonomie

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>
1850	130	Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.
1959	Voorstel regering	Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang der provincie nodig oordelen.
1962	90	Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang der provincie nodig oordelen.

Voor inmenging van provincies in de taken van gemeenten en waterschappen is de regering niet bang. Er wordt op vertrouwd

“dat het gezonde verstand de provinciale besturen er in het algemeen eveneens van zal weerhouden zich te zetten op de stoel der besturen van gemeenten en

141 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 13.

142 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 14.

143 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 14.

waterschappen en taken ter hand te nemen welke even goed of beter in lokaal verband behartigd kunnen worden".¹⁴⁴

Uit het voorlopig verslag blijkt dat de gedachte wordt ondersteund dat preventief toezicht op alle verordeningen niet nodig is. Alleen als dit in nationaal belang nodig is, is preventief toezicht te rechtvaardigen.¹⁴⁵ Uitgebreid wordt in het verslag stil gestaan bij de relatie tussen provincies en gemeenten. Hiermee inhakend op de door de regering uitgesproken verwachting dat gezond verstand bepalend zal zijn voor die verhouding, maar ook naar aanleiding van een advies van de VNG hierover.¹⁴⁶ Het VNG-advies ziet geen bezwaar tegen een evenredige uitbreiding van provinciale taken zolang dit niet leidt tot een structuurverandering van het staatsbestel. Uitbreiding ten koste van het gemeentelijk domein is voor de VNG niet acceptabel, omdat het zal leiden tot meer onduidelijkheid. Provincies moeten zich dan ook blijven richten op hun hoofdtaak:

"het indirecte bestuurlijke werk en de rechtstreekse bestuurstaken. (...) De rol van de provincies als toezichhoudende, bemiddelende en coördinerende tusseninstantie wordt ook in gemeentelijke kring in beginsel algemeen gerespecteerd en gewaardeerd."¹⁴⁷

De Kamerleden die dit inbrengen zijn benieuwd naar het oordeel van de regering over de verhoudingen tussen gemeenten en provincies. In de wet zien zij hierover nauwelijks concrete bepalingen terwijl dit toch het juiste moment is om hierover te spreken.¹⁴⁸

In de memorie van antwoord wordt door de regering ingegaan op de relatie tussen gemeenten en provincies. De regering onderschrijft de betekenis van de provincies en gaat in op de uitoefening van toezicht door provincies op gemeenten. Dit toezicht moet proportioneel zijn. Als het gaat om taakvervulling is de regering van mening dat provincies zich niet moeten begeven in het lokale domein. Maar dit in een bepaling vervatten gaat te ver. Dit zou in strijd zijn met de gedachte achter de wet om de bewegingsvrijheid van provincies te verruimen.¹⁴⁹ Over decentralisatie merkt de regering op dat die bevorderd moet worden, de regering onderbouwt dit enkel met de constatering: "Gecentraliseerde uitvoering van wetten dient immers, waar mogelijk, te worden vermeden."¹⁵⁰ Voor concrete voorstellen tot decentralisatie wordt het advies van de commissie territoriale decentralisatie afgewacht. Dat de Minister van

144 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 14.

145 *Kamerstukken II* 1959/60, 5460, nr. 5, p. 2.

146 Advies van de Commissie Oud inzake herziening Gemeentewet.

147 *Kamerstukken II* 1959/60, 5460, nr. 5, p. 2-3.

148 *Kamerstukken II* 1959/60, 5460, nr. 5, p. 3.

149 *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 7, p. 2-3.

150 *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 7, p. 3.

Binnenlandse Zaken bij zijn ambtgenoten alleen maar informeert naar de wenselijkheid van decentralisatie wordt weersproken. Hij gaat ook zelf na welke mogelijkheden er zijn en treedt hierover in overleg met zijn collegae.¹⁵¹

Bij de beraadslagingen wordt door Van den Tempel (PvdA) geconstateerd dat de afzwakking van het preventieve toezicht een aanmerkelijke versterking betekent van de zelfstandigheid van de provincies.¹⁵² Oud nuanceert dit beeld. Volgens hem draagt het schrappen van de koninklijke goedkeuring wel bij aan decentralisatie van bevoegdheden, maar het is geen schokkende koerswijziging.¹⁵³

Zelfbestuur/Medebewind

Tabel 4.13: Wijziging Provinciewet 1962 – medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>
1905	127	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.
1959	Voorstel regering	Wanneer wetten of algemene maatregelen van bestuur het vorderen, verleent het provinciaal bestuur medewerking tot uitvoering daarvan.
1962	94	Wanneer wetten of algemene maatregelen van bestuur het vorderen, verleent het provinciaal bestuur medewerking tot uitvoering daarvan.

De formulering van de bepaling over medebewind wordt aangepast aan het dan gangbare taalgebruik. De wijziging is, zoals uit het voorlopig verslag blijkt, aanleiding om stil te staan bij centralisatie van bestuur. Dit is voor veel van de Kamerleden doorgeschoten, mede door de moeilijke omstandigheden vóór, tijdens en na de Tweede Wereldoorlog. De ingezette decentralisatie moet bijdragen aan verantwoordelijkheidsgevoel en staatsrechtelijke belangstelling van de burger. Maar vastgesteld wordt dat “de op gang zijnde ontwikkeling nog geenszins is voltooid”.¹⁵⁴ De vraag voor een deel van de leden is dan ook of de Minister van Binnenlandse Zaken niet een stevigere rol moet pakken dan alleen “het informeren bij ambtgenoten naar de taken, welke dezen decentralisabel achten”.¹⁵⁵ In haar reactie huldigt de regering de opvatting dat decentralisatie constante aandacht vraagt. Als gemeenten niet de aangewezen uitvoerder van wetten zijn, moet bezien worden of de provincies de uitvoering op zich kunnen nemen.¹⁵⁶ In de verdere Kamerbehandeling wordt aan medebewind als vorm van decentralisatie geen verdere aandacht besteed.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 7, p. 3.

¹⁵² *Handelingen II* 1961/62, 6, p. 2010.

¹⁵³ *Handelingen II* 1961/62, 6, p. 2029.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 5, p. 3.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 5, p. 4.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 7, p. 3.

4.5.3 De periode 1966-1976: aanloop naar de grondwetsherziening van 1983

Niet lang na de Grondwetswijziging in 1956, wordt duidelijk dat de behoefte aan een algemene grondwetsherziening blijft bestaan. In de aanloop naar de totstandkoming van die herziening in 1983 worden hiervoor verschillende initiatieven genomen. Vermeldenswaard zijn het in 1966 gepresenteerde ambtelijk adviesrapport *Proeve van een nieuwe Grondwet*, het in 1971 verschenen rapport van de *Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (de Commissie Cals-Donner) en de door de regering opgestelde *Nota inzake het Grondwetherzieningsbeleid* uit 1974. Voordat wordt ingegaan op de parlementaire behandeling van de uiteindelijke herziening in 1983, worden deze drie rapporten besproken.

Proeve van een nieuwe Grondwet

De *Proeve van een nieuwe Grondwet* is een advies van een werkgroep van niet-ambtelijke staatsrechtsdeskundigen, bedoeld als buiten-ambtelijk klankbord voor de in november 1963 ingestelde afdeling Grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De werkgroep stelt vast dat de regelgeving over gemeenten en provincies in de Grondwet altijd uitgebreid zijn. Dit wordt verklaard door de wisselende inzichten over de rol en plaats van de decentrale overheden in de staatsregelingen voorafgaand aan 1814. Dit maakte uitgebreide regeling nodig.¹⁵⁷

Het decentrale stelsel ontleent volgens de werkgroep zijn betekenis aan “de autonomie van deze corporaties en aan het aan deze toegekende zelfbestuur, de twee componenten van het in de Nederlandse verhoudingen aanvaarde beginsel en postulaat van de territoriale decentralisatie”.¹⁵⁸ De betekenis van decentralisatie als beginsel van de democratische rechtsstaat ligt in de “mogelijkheid om bestuurden op ruimer schaal te betrekken bij doen en laten van de overheid”.¹⁵⁹ Het vervagende verschil tussen autonomie en zelfbestuur zit volgens de werkgroep niet in de aard van de decentrale overheid of de aard van de belangen die behartigd worden maar in de manier waarop de belangenbehartiging is toebedeeld.¹⁶⁰

De werkgroep adviseert een vereenvoudiging van de Grondwettelijke regeling van de decentrale overheidslichamen. Daarbij wordt de beginselen van autonomie en zelfbestuur niet meer in de Grondwet genoemd. Daaruit “mag niet de conclusie worden getrokken dat aan die zelfstandige bevoegdheid geen waarde wordt gehecht”.¹⁶¹

157 Werkgroep proeve 1966, p. 181.

158 Werkgroep proeve 1966, p. 181.

159 Werkgroep proeve 1966, p. 182.

160 Werkgroep proeve 1966, p. 182.

161 Werkgroep proeve 1966, p. 184.

De werkgroep beargumenteert dat de vrijheid die voor het individu van belang is, ook voor overheidscorporaties van belang is. Maar waar het eerste hoofdstuk van de Grondwet de vrijheid van de burger als rechtsnorm regelt, kan de Grondwet dit niet regelen voor de overheid:

“dat dit in zo ruim mogelijke mate en in zo groot mogelijke vrijheid dient te geschieden kan niet als een zinvolle rechtsnorm worden geformuleerd, daar het algemeen belang telkens in concreto zal moeten uitmaken, in hoeverre de vrijheid zal kunnen worden gelaten.”¹⁶²

Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet

In augustus 1967 wordt bij koninklijk besluit de *Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* ingesteld. De commissie wordt genoemd naar de beide voorzitters Cals en Donner. In 1971 verschijnt het rapport van de commissie.

De commissie onderschrijft dat decentralisatie een van de fundamenteën van het Nederlandse staatsrecht vormt. Naast de historische verklaring hiervoor is de commissie van oordeel dat decentralisatie ook past bij de “visie op het staatkundige leven, die bij ons ook thans nog heersende is”.¹⁶³ Het stelsel biedt het bestuur namelijk de mogelijkheid om de burger te betrekken bij de gemeenschap waar hij deel van uit maakt. Het stelsel van decentralisatie maakt het bovendien mogelijk dat zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de bijzondere behoeften van een gemeenschap.

Maar de commissie sluit haar ogen niet voor de veranderende betekenis en karakter van de decentrale overheden als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Als gevolg hiervan ziet de commissie de mogelijkheid van “een zekere plaatselijke differentiatie in rechtsorde – niet alleen gevolg maar ook doel van de plaatselijke autonomie – in deze situatie veel minder gewenst en (...) als willekeurig ervaren”.¹⁶⁴

Op basis van deze overwegingen stelt de commissie voor om te komen tot een deconstitutionalisering van de regeling voor provincies en gemeenten. Dit moet het mogelijk maken om beter in te spelen op noodzakelijke en door ontwikkelingen gewenste veranderingen.¹⁶⁵ Het beginsel van decentralisatie vindt de commissie “van voldoende betekenis om de hoofdgedachten van dit stelsel in de Grondwet vast te leggen”.¹⁶⁶ Maar er moet wel ruimte zijn voor een andere bestuurlijke indeling waarbij niet uitgesloten moet worden dat er

¹⁶² Werkgroep proeve 1966, p. 185.

¹⁶³ Commissie Cals-Donner 1971, p. 280.

¹⁶⁴ Commissie Cals-Donner 1971, p. 281.

¹⁶⁵ Commissie Cals-Donner 1971, p. 282.

¹⁶⁶ Commissie Cals-Donner 1971, p. 284.

gewesten worden ingesteld. Niet als vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincies, maar in plaats van deze beide.¹⁶⁷

De begrippen 'huishouding' en 'belang' wil de commissie vervangen door 'gebied'. Dit omdat beide begrippen te onscherp zijn en vaak leiden tot discussie en competentiestrijd. Met gebied "komt duidelijk het territoriale karakter van de taak van provincies en gemeenten tot uitdrukking".¹⁶⁸

Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid

Op 4 juni 1974 biedt de regering aan de voorzitters van de beide Kamers de *Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid* aan.¹⁶⁹ Dit vormt opnieuw een tussenstap in het proces dat leidt tot de algemene herziening van de Grondwet.

De *Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid* moet, zo is de bedoeling van de regering, na bespreking in de Staten-Generaal leiden tot concrete herzieningsvoorstellen. In de *Nota* beargumenteert het kabinet-Den Uyl (PvdA, PPR, D'66, KVP, ARP) de noodzaak tot Grondwetsherziening en worden de onderwerpen geïdentificeerd die voor herziening in aanmerking komen. Eén van de onderdelen die volgens het kabinet herzien moet worden, vormen de bepalingen over de decentrale overheden. De regering is van mening dat de

"veranderde en steeds dringender behoefte aan ruimtelijke en bestuurlijke ordening, aan schaalvergroting en aan wijziging van bevoegdhedenverdeling het zoeken naar andere of gewijzigde bestuurseenheden noodzakelijk maakt".¹⁷⁰

De regering oordeelt dat de geldende bepalingen andere organisatievormen weliswaar toe staan, maar te belemmerend zijn voor werkelijke vernieuwing. Om toekomstige ontwikkelingen niet in de weg te staan moeten bepalingen worden opgenomen die het mogelijk maken dat gewesten naast maar ook in plaats van gemeenten en provincies kunnen bestaan. Voor dit laatste moet in de Grondwet ook bepaald worden dat leden van het vertegenwoordigende lichaam door en uit ingezetenen worden gekozen.¹⁷¹ De regering stelt dat de onderlinge taakverdeling tussen gewest en gemeente duidelijk moet zijn zodat bijgedragen wordt aan een "harmonisch naast elkaar functioneren".¹⁷² Hoe die taakverdeling duidelijke vorm te geven wordt niet expliciet gemaakt.

De Raad van State waarschuwt in zijn advies over de *Nota* voor een gekozen gewestelijke vertegenwoordiging naast gemeenten en provincies. De Raad ziet, naast het risico van extra verkiezingen, als gevaar dat deze drie lichamen in een onderlinge competentiestrijd verwickeld kunnen raken. De

¹⁶⁷ Commissie Cals-Donner 1971, p. 284-285.

¹⁶⁸ Commissie Cals-Donner 1971, p. 286.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nrs. 1 en 2.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 2, p. 14.

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 2, p. 15.

¹⁷² *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 2, p. 15.

Raad wijst niet alleen op het belang van een goed samenspel tussen de decentrale besturen maar ook op het belang van een duidelijke onderlinge taakafbakening.¹⁷³ De regering onderschrijft dit advies.¹⁷⁴

Tijdens de plenaire behandeling van de *Nota* blijken de fracties in te kunnen stemmen met de vorming van gewesten. Verschillend wordt gedacht over hoe deze zich zullen verhouden tot gemeenten en provincies. De Katholieke Volkspartij (KVP) stelt zich, bij monde van haar woordvoerder Aarts, op het standpunt dat gewesten niet in de plaats kunnen treden van gemeenten. Gemeenten zijn voor de KVP onvervangbaar vanwege hun nabijheid tot de burger. De bestuurlijke tussenlaag zou wel voor wijziging vatbaar zijn.¹⁷⁵ Aarts vreest dat, in tegenstelling tot wat het kabinet schetst, door de vorming van gewesten een vierde bestuurslaag ontstaat. Dit roept bij hem vragen op over verdeling van bevoegdheden en stapeling van toezicht. Ondoorzichtigheid en verstrengeling van taken en bevoegdheden zullen het gevolg zijn.¹⁷⁶ Ook Kappeyne van de Coppello (VVD) is tegenstander van het vervangen van gemeenten door gewesten, voor provincies ziet zij dit als een reële optie. Omdat de gedachtevorming over gewesten nog niet is afgerond, suggereert ze te overwegen om de bepalingen over gewesten uit de Grondwet te houden en na ideevorming de provincies te vervangen door gewesten en deze provincies te noemen. Op die manier wordt een vierde bestuurslaag voorkomen.¹⁷⁷

De fracties van ARP en CHU tonen zich voorstander van het in de Grondwet opnemen van gewesten. Wel pleiten De Kwaadsteniet (ARP) en Tilanus (CHU) voor een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden. De Kwaadsteniet lijkt dat "in eerste instantie geen grondwettelijke aangelegenheid".¹⁷⁸ Tilanus wil in de Grondwet juist een globale beschrijving van taken en bevoegdheden van de gewesten zoals ook voor provincies en gemeenten is gedaan. Dit ter voorkoming van een competentiestrijd.¹⁷⁹

Tussen Minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman (ARP) en Aarts ontspint zich tijdens de Kamerbehandeling een debat over de wenselijkheid van een grondwettelijke verankering van de bestuurlijke verhouding. Op vraag van Aarts of decentralisatie als bestuurlijk grondrecht opgenomen moet worden in de Grondwet, antwoordt de minister ontkennend. Decentralisatie valt als beginsel buiten het stelsel van klassieke en sociale grondrechten. Daarnaast zit het al ingebakken in het systeem van de Grondwet dat uitgaat van gedecentraliseerd openbaar bestuur.¹⁸⁰ Aarts informeert hierop bij de minister naar de wenselijkheid van het in de Grondwet opnemen van richtlijnen voor het

173 *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 6, p. 9.

174 *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 5, p. 1.

175 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2281.

176 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2282.

177 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2295.

178 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2340.

179 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2309.

180 *Handelingen II* 1974/75, 44, p. 2406.

samenspel tussen de overheden. Dit omdat de Grondwet hierover zwijgt, er staat alleen in de Grondwet

“er zullen gemeenten zijn, er zullen gemeentebesturen zijn, die hun eigen autonome taak hebben. Voor het gehele gebied van het medebewind (...) bestaat voor het bestuur echter geen richtlijn”.¹⁸¹

De Gaay Fortman ziet in het stelsel van de Grondwet al voldoende waarborg voor decentralisatie. Het stelsel heeft zich immers ontwikkeld op basis van decentralisatie:

“Het blijkt ook hieruit, dat van degene die wil centraliseren wordt geëist, dat hij bewijst dat het noodzakelijk is. Tal van memories beginnen met te stellen, dat het ons geweldig leed doet, omdat wij fervente voorstanders zijn van decentralisatie, maar dat wij menen, dat in dit geval, enz.”¹⁸²

Uit de behandeling van de *Nota* in de Tweede Kamer blijkt dat “voor de doorvoering van bepaalde staatsrechtelijke vernieuwingen (...) geen voldoende steun kan worden gevonden”.¹⁸³ Dat is voor de regering echter niet voldoende reden om af te zien van een algehele grondwetsherziening. Het kabinet gaat dan ook verder met voorbereiding van herziening van die punten die wel op steun van de Kamer kunnen rekenen. Vanaf 1976 leidt deze voorbereiding tot het indienen van 34 wetsontwerpen. De voor dit onderzoek relevante wijzigingen worden hierna besproken.

4.5.4 Herziening Grondwet 1983

In augustus 1976 dient het kabinet Den Uyl zes wetsvoorstellen in tot herziening van de grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten. Samen moeten deze zes voorstellen het nieuwe hoofdstuk zeven *Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen* vormen. Daarmee worden de oude hoofdstukken vier, vijf, zes en elf samengebracht om zo te komen tot stroomlijning en inkorting van de Grondwet. Voor dit onderzoek is het eerste wetsvoorstel het meest relevant. Dit voorstel draagt als Kamerstuk-nummer 13 990 en is getiteld *Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten*. Het voorstel bevat nieuwe bepalingen over autonomie en medebewind van de provincies en gemeenten. Met het voorstel wordt afscheid genomen van de tot dan geldende splitsing van afzonderlijke afdelingen voor provincies en ge-

181 *Handelingen II* 1974/75, 44, p. 2406.

182 *Handelingen II* 1974/75, 44, p. 2406.

183 *Kamerstukken I* 1974-1975, 12 944, nr. 75a (herdruk), p.1.

meenten. De een eeuw eerder gestarte beweging om de verschillende bepalingen voor gemeenten en provincies te stroomlijnen wordt hiermee afgerond.

Over autonomie en medebewind merkt de regering op dat het onderscheid tussen beide minder van belang is dan voorheen. Onder meer omdat er inmiddels ook tussenvormen bestaan waardoor zuiver medebewind en zuivere autonomie steeds minder voorkomen. Daarnaast is het gezamenlijk optreden van overheden, complementair bestuur genoemd, oorzaak van het vervagen van het onderscheid. Toch handhaaft de regering beide uitgangspunten in het ontwerp om zo de “positie van provincies en gemeenten als eenheden van gedecentraliseerd bestuur in de Grondwet te markeren”.¹⁸⁴ Het benoemen van de beginselen autonomie en medebewind zijn voor de regering “structuurelementen binnen het totale (...) veld van werkzaamheden van de provincie c.q. de gemeente”.¹⁸⁵

Autonomie

De regering neemt het standpunt van de staatscommissie Cals/Donner over dat de begrippen huishouding en belang te onscherp zijn en tot competentiekwesties leiden. Deze begrippen schrappen is volgens de regering ook het definitieve einde van de driekringenleer. De door de staatscommissie geïntroduceerde term ‘gebied’ neemt de regering echter niet over omdat deze te zeer de binding met het territoire benadrukt. Iets wat niet altijd het geval hoeft te zijn.¹⁸⁶ Het artikel over autonomie luidt daarom in de nieuwe redactie: “Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan hun besturen overgelaten”. De regering concludeert dat met de door haar voorgestelde wijzigingen aan de grondwettelijke bevoegdheden van decentrale overheden niets verandert.

Tabel 4.14: Wijzing Grondwet 1983 – autonomie

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1956	143	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang nodig oordelen.	1956	146	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente nodig oordeelt.
1966	Herz.-voorstel ‘Proeve’	De openbare lichamen verrichten de taak die hun bij of krachtens de wet is opgedragen.			

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 3, p. 8.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 3, p. 8.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 3, p. 11.

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1971	Herz.- voorstel Cie. Cals/Donner	Aan provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur met betrekking tot haar gebieden overgelaten. Het vaststellen van provinciale en gemeentelijke verordeningen behoort tot de bevoegdheid van de provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.			
1976	Herz.- voorstel regering	Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan hun besturen overgelaten.			
1983	124 lid 1	Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.			

Uit het voorlopig verslag blijkt dat een aanzienlijk deel van de Tweede Kamer anders denkt over die constatering. De confessionele partijen (KVP, ARP en CHU) vragen zich af of de nieuwe redactie niet zal leiden tot een wezenlijke inbreuk op het geldende bestuursstelsel. Dit vanwege de gebezigde nieuwe terminologie en inhoud die daaraan wordt gegeven. Daarbij speelt ook een rol dat uit een ander voorstel (Kamerstuk 13 992) blijkt dat het mogelijk wordt dat niet het hele Nederlandse grondgebied is ingedeeld in provincies en gemeenten. De confessionelen stellen vast dat complementair bestuur niet alleen leidt tot vervaging van het onderscheid tussen autonomie-medebewind, maar ook tot vervaging in verantwoordelijkheden.¹⁸⁷ Bij de PvdA wordt geconstateerd dat verwarring bestaat over de door de regering geschetste wezenskenmerken van provincies en gemeenten.¹⁸⁸ De communisten missen een grondwettelijke waarborg voor autonomie en medebewind. Als de driekringenleer wordt verworpen, moet er volgens hen wel een waarborg worden gegeven voor het behoud van de autonome bevoegdheid. Het laten vervagen van het onderscheid tussen beide leidt tot uitholling van de lokale democratie.¹⁸⁹

De regering laat in haar reactie op het voorlopig verslag weten de betekenis van de provincies en de gemeenten niet ter discussie te willen stellen.¹⁹⁰ Met een beroep op het al lang vervallen zijn van de driekringenleer, beargumenteert de regering dat men het begrip huishouding niet

“als de kern [kan] beschouwen van een rechtsnorm die voor provincies en gemeenten een waarborg inhoudt tegen ongerechtvaardigde inbreuken op hun positie”.¹⁹¹

¹⁸⁷ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 5, p. 3.

¹⁸⁸ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 5, p. 4.

¹⁸⁹ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 5, p. 5.

¹⁹⁰ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 6, p. 4.

¹⁹¹ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 6, p. 11.

De regering vervolgt dat de democratische legitimatie en de open huishouding van de decentrale overheden voldoende reden zijn om bij elke inbreuk van een hoger gezag op de decentrale autonomie de bewijslast voor de gerechtvaardigdheid voor die inbreuk te leggen bij de hogere overheidslaag. Deze rechtsnorm wordt niet door een rechterlijk orgaan maar door politieke organen gehandhaafd. De regering ziet daarom geen noodzaak en mogelijkheid om die norm verder in de Grondwet uit te werken.¹⁹² De regering weigert daarom om het ‘begrip ‘huishouding’ als fixatiepunt voor de provinciale en gemeentelijke activiteit in de Grondwet te handhaven onder het motto ‘baat het niet, het schaadt ook niet’’. De vrees bestaat dat door aan het begrip een beperkte uitleg te geven, ten onrechte aan de provincie of de gemeente het recht wordt ontnomen om bepaalde taken op zich te nemen. Het begrip krijgt zo een negatieve lading en vormt dan eerder een bedreiging voor de vrijheid van decentrale overheden dan een ondersteuning ervan.¹⁹³

Op aandringen van de Kamer komt de regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag met een beschrijving van de wezenskenmerken van het stelsel van territoriale decentralisatie.¹⁹⁴ Deze wezenskenmerken zijn volgens de regering:

- er zijn openbare lichamen van algemeen bestuur voor een afgebakend gebied;
- de voornaamste bevoegdheden binnen de openbare lichamen liggen bij een direct door burgers gekozen vertegenwoordiging;
- het openbaar lichaam kent een college van dagelijks bestuur en een van rijkswege benoemde functionaris, allebei met verantwoordingsplicht aan het vertegenwoordigende orgaan;
- de openbare lichamen hebben een algemene, niet tot bepaalde onderwerpen beperkte, bevoegdheid om belangen die het gebied of zijn bevolking raken te behartigen.

Aanvullend hierop geldt dat er sprake is van:

- een rangorde van regelgeving waarbij de decentrale overheid rekening heeft te houden met wat de hogere overheid regelt;
- een wettelijk financieel statuut ter waarborging van de vrijheid van de decentrale overheden, binnen budgettaire kaders;
- zorgvuldige afweging bij taakverdeling. Bij optreden door de centrale overheid worden decentrale overheden waar mogelijk ingeschakeld.

Het in de Grondwet neerleggen van deze wezenskenmerken is volgens de regering slechts ten dele mogelijk. Moeilijk is het de werkzaamheden van de decentrale overheden in een norm te vervatten. Het is daarbij zoeken naar

¹⁹² *Kamerstukken II* 13 990, 1976/77, nr. 6, p. 12.

¹⁹³ *Kamerstukken II* 13 990, 1976/77, nr. 6, p. 12.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II* 13 990, 1978/79, nr. 9, p. 2.

evenwicht tussen enerzijds een gewenste ruime formulering om vrijheid te bieden en anderzijds beperking om recht te doen aan de hiërarchie in regelgeving.¹⁹⁵

De regering handhaaft haar stelling dat de begrippen 'huishouding' en 'belang' onvoldoende houvast bieden. Tegelijk is zij ervan doordrongen dat schrappen ervan kan leiden tot verdere verwarring. Daarom wordt voorgesteld het artikel op twee punten nader te wijzigen:

*"Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake openbare belangen aan hun besturen overgelaten. Zij nemen daarbij in acht hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien."*¹⁹⁶

Deze toevoegingen dienen meerdere doelen. De zinsnede 'inzake openbare belangen' bevestigt grondwettelijk het wezenskenmerk dat de decentrale overheden algemene bestuursbevoegdheid bekleden, het geeft een aanwijzing dat decentrale overheden zich niet mengen in de particuliere levenssfeer van burgers en het geeft een afgrenzing zonder dat deze absoluut territoriaal is. De toevoeging van de tweede volzin is een uitdrukking van de rangorde van regelgeving waarmee decentrale overheden rekening hebben te houden.¹⁹⁷

Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer laten verschillende partijen hun licht schijnen op de autonome bevoegdheid van de decentrale overheden. Het voorstel van de regering om het woord 'huishouding' te laten vervallen en in plaats daarvan te spreken van het 'openbaar belang' kan op weinig steun rekenen. Faber laat namens het CDA weten

"dat het voorliggende wetsontwerp niet uit is op een verdieping of verbreding van het beginsel van territoriale decentralisatie, maar dat het – bewust of onbewust – uitgaat van de gedachte, dat dit beginsel min of meer als een achterhaalde zaak beschouwd moet worden".¹⁹⁸

Het loslaten van het begrip 'huishouding' betekent voor het CDA het verbreken van de band met decentrale eenheidsstaat.¹⁹⁹ De toevoeging aan artikel 7.2 dat decentrale overheden besturen met inachtneming van wet- en regelgeving ziet zijn fractie "een overdreven machtsvertoon ten gunste van de eenheid en de hiërarchie in de eenheidsstaat".²⁰⁰ Faber dient dan ook een amendement in om in plaats van 'openbare belangen' te lezen 'hun huishouding' en de zin over 'in achtneming bij en krachtens de wet' te laten vervallen.²⁰¹

195 *Kamerstukken II* 13 990, 1978/79, nr. 9, p. 3.

196 *Kamerstukken II* 13 990, 1978/79, nr. 10, p. 4.

197 *Kamerstukken II* 13 990, 1978/79, nr. 9, p. 5.

198 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3650.

199 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3653.

200 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3654.

201 *Kamerstukken II* 1978/79, 13 990, nr. 19.

Ook bij D'66 bestaan er bezwaren tegen de wijze waarop de regering aankijkt tegen decentralisatie van taken en bevoegdheden. Volgens Brinkhorst gaat het bij de bestuurlijke indeling niet meer "om het veiligstellen van het centrale gezag tegenover de gewestelijke besturen, maar veeleer om het omgekeerde".²⁰² Daarom dient hij een amendement in om het beginsel van decentralisatie grondwettelijk te verankeren: "Territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden vormt een uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur."²⁰³

Namens de PvdA benadrukt Stoffelen

"territoriale decentralisatie is een essentieel kenmerk van onze eenheidstaat, en is dan ook van het grootste belang. Dat is zo, niet primair omdat het zo historisch gegroeid is. (...) Het stelsel van territoriale decentralisatie biedt de mogelijkheid om vele burgers te betrekken bij de regeling en het bestuur van de gemeenschappen, waarin zij dagelijks leven. Anderzijds bevordert dit stelsel dat de gekozen oplossingen in overeenstemming zijn met hun bijzondere behoeften. (...) Dat alles dient in de Grondwet weergegeven te worden".²⁰⁴

Bakker (Communistische Partij van Nederland) benadrukt de scheiding van machten waarbij decentrale overheden een tegenwicht vormen "tegen het centrale overheidsapparaat. (...)".²⁰⁵ Daarbij ziet hij decentrale overheden als instrument

"waardoor het parlement beter en met meer ruimte kan opereren. (...) de positie van een parlement is veel moeilijker tegenover een van boven naar beneden streng gecentraliseerde overheid dan ten opzichte van een overheid die binnen haar eigen apparaat grondwettelijk erkende spanningen inhoudt. Dat geeft voor de eigen rol van het parlement een belangrijke speelruimte".²⁰⁶

Namens de regering ontraadt Minister van Binnenlandse Zaken Wiegel (VVD) het amendement van Brinkhorst. Zijn argument hiervoor is dat de Grondwet wel de structuur geeft van de bestuurlijke organisatie maar niet gebruikt kan worden als toetssteen voor de vraag of voldoende wordt gedecentraliseerd. Het amendement gaat volgens hem te ver als signaal over decentralisatie. Beginselen zoals de rechtsstaat, democratie en ook decentralisatie opnemen in de Grondwet, kan alleen als ze worden uitgedrukt in concrete bepalingen.²⁰⁷

Regeringscommissaris Simons benadrukt in zijn bijdrage

202 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3665.

203 *Kamerstukken II* 1978/79, 13 990, nr. 33.

204 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3678.

205 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3700.

206 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3700.

207 *Handelingen II* 1978/79, 60, p. 4023-4024.

“de bijzondere positie die provincies en gemeenten hebben gekregen door de grote plaats die zij hebben gekregen en zullen behouden in onze Grondwet. Het is een typisch verschijnsel van de Nederlandse Grondwet dat daarin zoveel betekenis wordt toegekend aan provincies en gemeenten, doordat die daarin met zoveel bepalingen worden besproken. Dat stelsel wil de bestaande Grondwet handhaven. Dat zal altijd een vingerwijzing voor de wetgever en de provinciale autoriteiten moeten zijn hier voorzichtig mee om te springen. Er moeten zeer goede, zakelijk gefundeerde redenen zijn op grond waarvan de centrale of provinciale wetgever ertoe mag overgaan om iets af te nemen van het autonome gebied van de provincies en gemeenten”.²⁰⁸

Bij de stemmingen wordt het amendement-Brinkhorst, over decentralisatie als beginsel van openbaar bestuur, verworpen. Vóór het amendement stemmen D’66, PvdA, DS’70, PSP, PPR en GPV. Het amendement Faber waarbij het begrip huishouding wordt gehandhaafd, wordt aangenomen. Alleen de PPR stemt hier tegen. Het aldus geamendeerde artikel 7.2 wordt zonder stemming aangenomen.²⁰⁹

In juni 1981 worden de voorstellen tot herziening van de grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten voor de tweede lezing aangeboden aan de Tweede Kamer. De fracties van VVD en PvdA verzoeken bij de schriftelijke behandeling de regering om haar standpunt over medebewind en autonomie kenbaar te maken.²¹⁰ In haar reactie schrijft de regering dat het nieuwe artikel 7.2 van de Grondwet het bestaan veronderstelt van gemeenten en provincies met een eigen huishouding. Ook de andere artikelen van hoofdstuk zeven houden waarborgen in voor het voortbestaan van zelfstandige provincies en gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn de bepalingen over de structuur van de bestuurlijke organisatie van deze decentrale overheden (art. 7.3) en die over de wijze van samenstelling van gemeenteraad en staten (art. 7.6). Volgens de regering moet de grondwetgever niet verder gaan dan op deze manier de grenzen van de bestuurlijke organisatie te geven. Nadere vormgeving vraagt om balanceren “tussen de twee polen van ons openbaar bestuur, die op pregnante wijze te zamen zijn vastgelegd in de woorden ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’”.²¹¹

Zelfbestuur/Medebewind

Ook voor het medebewind kiest de regering er voor om provincies en gemeenten onder een en dezelfde bepaling te laten vallen. Zoals in het voorgaande deel over autonomie beschreven acht de regering het onderscheid tussen autonomie en medebewind minder wezenlijk dan vroeger. Wel constateert

208 *Handelingen II* 1978/79, 62, p. 4191.

209 *Handelingen II* 1978/79, 64, p. 4294-4295.

210 *Kamerstukken II* 1981/82, 16 905-16 938, nr. 4, p. 18-19.

211 *Kamerstukken II* 1981/82, 16 905-16 938, nr. 5, p. 30.

de regering dat in de loop der tijd een variatie aan tussenvormen is ontstaan zoals de vrijwillige uitvoering van een rijkssubsidieregeling.²¹² De regering stelt verder voor om de mogelijkheid tot het vorderen van medebewind te verbreden. Tot dan kan dit alleen op basis van een wettelijk voorschrift, algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening. Door de toevoeging 'bij of krachtens de wet' wordt het ook mogelijk om medebewind te vorderen door een ministeriële regeling of door andere openbare lichamen dan Rijk of provincie.

Tabel 4.15: Wijzing Grondwet 1983 – medebewind

Zelfbestuur / Medebewind					
Jaar	Artikel	Provincies	Jaar	Artikel	Gemeenten
1887	135	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1887	144	Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.
1966	Herz.-voorstel 'Proeve'	De openbare lichamen verrichten de taak, die hun bij of krachtens de wet is opgedragen.			
1971	Herz.-voorstel Cie. Cals/Donner	Regeling en bestuur kunnen van haar worden gevorderd bij of krachtens de wet.			
1976	Herz.-voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.			
1983	124 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.			

Uit het voorlopig verslag blijkt dat verschillende fracties (KVP, ARP, CHU, PvdA, PPR en DS'70) de regering om verduidelijking vragen over de toevoeging 'bij of krachtens de wet'. Zich onder meer beroepend op de stelling dat de nieuwe redactie "minder nieuws brengt" dan wordt verondersteld, beantwoordt de regering deze vragen. Volgens de regering is een echt nieuw element dat ook andere openbare lichamen dan Rijk of provincie medebewind kunnen vorderen.²¹³ In de verdere parlementaire behandeling wordt de voorgestelde

212 *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 3, p. 7.

213 *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 6, p. 13-14.

redactie niet meer aan de orde gesteld en het voorstel wordt ongewijzigd vastgesteld.

4.5.5 Reflectie periode 1945-1983

De in deze paragraaf beschreven periode van het einde van de Tweede Wereldoorlog tot 1983 kenmerkt zich door een herhaalde roep om herziening van de Grondwet. Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, is het ook in deze periode dat uitvoerig wordt gedebatteerd over een nieuwe bestuurlijke organisatie. Verandering van de grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten keert dan ook telkens terug als agendapunt bij voorstellen tot grondwetswijziging. Voorstellen die als breuk worden gezien met het verleden, bijvoorbeeld de invoering van een vierde bestuurslaag of het loslaten van de term 'huishouding' worden door de Tweede Kamer echter verworpen. Te ver strekkende wijzigingen zijn blijkbaar niet wenselijk. In deze subparagraaf wordt eerst het debat over de verschillende wijzigingen besproken. Aansluitend worden de motieven die in dat debat zijn gehanteerd onderscheiden en getypeerd.

Duiding debat

In de aanloop naar de grondwetswijziging van 1956 krijgt de commissie Van Schaik de opdracht om de verhoudingen tussen de bestuurslagen onder de loep te nemen. Minister-president Drees verbindt aan deze opdracht wel de voorwaarde dat de door Thorbecke geïntroduceerde leer van het machts evenwicht wordt gerespecteerd. De commissie Van Schaik stelt in haar verslag vast dat bevoegdheden niet van nature toekomen aan een bepaalde overheidslaag. Voor de afweging bij welke overheidslaag een bevoegdheid hoort is doelmatige uitvoering een belangrijk, maar niet het enige criterium.

Bij de behandeling van de grondwetswijziging die op het voorstel van de commissie Van Schaik volgt, wordt stil gestaan bij de positie van de decentrale overheden. De politiek geeft in het debat over de Grondwetsherziening van 1956 te kennen zich zorgen te maken over de trend van centralisatie van overheidstaken. Voorgesteld wordt om provincies meer taken en bevoegdheden toe te kennen om zo de sluipende centralisatie te keren. Daarbij wordt benadrukt dat dit niet moet leiden tot centralisatie van gemeentelijke bevoegdheden naar het provinciaal niveau. De roep om decentralisatie en het schrappen van het preventieve toezicht zijn uitingen dat het wantrouwen tegen de provincie als overheidslaag en het daaraan gekoppelde 'provincialisme' zijn verdwenen. Ook de herziening van de Provinciale Wet laat zien dat het vertrouwen in de provincie als bestuurslaag is toegenomen. Van het idee van "de provincie,

de gewantrouwde staatsrechtelijke eenheden”²¹⁴ wordt, nadat dit anderhalve eeuw een belangrijke rol heeft gespeeld in het debat over decentralisatie, duidelijk afstand genomen. De commissie Prinsen, die herziening van de Provinciale Wet voorbereidt, stelt vast dat de taken van de provincies van nature beperkt zijn. De beperkingen worden ingegeven door de mogelijkheden die het provinciaal bestuur heeft.

De adviezen en nota's die vooraf gaan aan de herziening van de Grondwet in 1983, bevestigen decentralisatie als beginsel van de democratische rechtsstaat. Het vastleggen in de Grondwet van decentrale autonomie en medebewind als uitwerking van dit beginsel wordt in de *Proeve* echter afgewezen omdat het per geval anders beoordeeld moet worden. Ook de commissie Cals-Donner onderschrijft het belang van decentralisatie maar pleit tegelijk voor deconstitutionalisering van bepalingen erover om zo flexibel in te kunnen spelen op wijzigende omstandigheden. De Gaay Fortman bevestigt namens de regering dat decentralisatie als beginsel niet hoeft te worden opgenomen in de Grondwet. Tijdens de beraadslaging over de herziening van de Grondwet benadrukt de politiek het belang dat wordt gehecht aan decentralisatie als instrument voor de ontwikkeling van de staat en het bevorderen van burgerschap. Om dit te bevestigen wordt een amendement ingediend met de bedoeling decentralisatie als beginsel op te nemen in de Grondwet. Voor dit amendement bestaat echter onvoldoende politieke steun.

Regeringsvoorstellen om bepalingen over gewesten op te nemen in de Grondwet stuiten op verzet in de Kamer. Met dit verzet wordt steun uitgesproken voor het bestaan van de provincies en gemeenten als vaste onderdelen van de staat. Een eventuele wijziging van de inrichting van het openbaar bestuur is niet aan de gewone wetgever maar blijft voorbehouden aan de grondwetgever. Ook bij de tweede lezing van het voorstel bevestigt de regering de positie van zelfstandige provincies en gemeenten.

Door het samenvoegen van de bepalingen over provincies en gemeenten komt de een eeuw eerder ingezette beweging van gelijk trekken van beide overheidslagen tot een afronding. Provincies en gemeenten hebben grondwettelijk een zelfde positie ten opzichte van de centrale overheid.

De regering neemt definitief afscheid van de driekringenleer. Dit met een mislukte poging om de termen huishouding en belang te schrappen uit de Grondwet. Voor de Kamer is deze verandering in terminologie te verstrekkend. De vrees bestaat dat het decentrale stelsel erdoor in de verdrukking kan komen. De regering wordt dan ook gedwongen om de termen te handhaven en om het decentrale stelsel te duiden en zo helderheid te verschaffen over de wezenskenmerken ervan. Die zijn: algemeen bestuur, gekozen vertegenwoordiging, dagelijks bestuur dat verantwoording verschuldigd is aan de volksvertegenwoordigers en een open huishouding. Net als bij eerdere grond-

214 Minister Toxopeus tijdens het debat over de Provinciewet, *Handelingen II*, 1961/62, 7, p. 2043.

wetsherzieningen stelt de regering vast dat het wettelijk vastleggen van de taken van decentrale overheden moeilijk is. Daarbij moet gezocht worden naar een balans tussen decentrale autonomie en hiërarchie van wetgeving. Bij de tweede lezing wordt deze zoektocht naar de balans tussen de twee polen van de decentrale eenheidsstaat bevestigd.

In tegenstelling tot de commissie Prinsen in de jaren vijftig, wordt in de jaren zeventig door de regering geconstateerd dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind vervaagt. Allerlei tussenvormen en complementair bestuur liggen hieraan ten grondslag. Toch wil de regering vasthouden aan het grondwettelijk onderscheid om zo de positie van de decentrale overheden in het staatsbestel te bevestigen. Opvallend is dat de nieuwe bepaling over medebewind ruimere basis biedt op grond waarvan het kan worden gevorderd. In 1887 is bepaald dat alleen op basis van wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen medebewind kan worden gevorderd, dit om ministeriële willekeur uit te sluiten. Een kleine honderd jaar later wordt dit niet als probleem gezien en kunnen ministeriële regelingen of regelingen van andere openbare lichamen dienen als grondslag voor het vorderen van medebewind.

Motieven

In de periode 1945-1983 wordt in het parlement uitgebreid stil gestaan bij de bestuurlijke organisatie van Nederland en dus ook bij de verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden. Daarbij kunnen de volgende motieven worden geïdentificeerd.

In de aanloop naar de herziening van de Grondwet in 1956 refereert Drees aan het belang van het in evenwicht houden van de machtsverhoudingen tussen de verschillende organen. De commissie van Schaik stelt vast dat doelmatige taakuitvoering de verdeling van bevoegdheden bepaalt. Maar ook de zelfstandigheid en de bevordering van de levenskracht van de decentrale overheid moeten worden meegewogen. Bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening wordt gewezen op het bevorderen van regionale kracht als tegenwicht tegen doorslaande centralisatie. De motieven die worden opgevoerd hebben betrekking op het beter functioneren van de overheid, het spreiden van macht en het bevorderen van burgerschap.

Bij de totstandkoming van de Provinciewet wijst de commissie Prinsen erop dat centralisatie niet ten goede komt aan de efficiency en democratische legitimatie van de overheid. Door belangenafweging op decentraal niveau wordt rekening gehouden met daar spelende belangen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel wordt gewezen op het keren van de trend tot centralisatie. Dit moet bijdragen aan verantwoordelijkheidsgevoel en staatsrechtelijke betrokkenheid van de burger. Motieven die bij deze wetswijziging herkenbaar zijn, gaan over het ontwikkelen van burgerschap en van de staat. Ook hebben ze

betrekking op de schaal waarop problemen spelen. Een laatste motief is het beter functioneren van de overheid.

In de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 wordt in de *Proeve* gewezen op het belang van decentralisatie als middel om burgers te betrekken bij de overheid. De commissie Cals/Donner voegt hieraan toe dat door decentralisatie wordt aangesloten bij de bijzondere behoeften van een gemeenschap. Ook wijst de commissie op de historische wortels van het decentrale stelsel. De motieven die uit beide rapporten gedistilleerd kunnen worden zijn het ontwikkelen van de staat, het inspelen op behoefte op decentraal niveau en de historische verankering van het bestuurlijke stelsel.

In het debat over de grondwetsherziening van 1983 wijst de regering in het voorlopig verslag op het belang van de autonomie van decentrale overheden. In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt aangegeven dat er een balans moet zijn tussen decentrale vrijheid en de beperking door hogere regelgeving. Tijdens de beraadslagingen wijst Bakker op het belang van de decentrale overheden als tegenwicht tegen de centrale overheid. Ook Brinkman en Faber zoeken naar een tegenwicht tegen de centrale overheid. Stoffelen benoemt de historische ontwikkeling van het stelsel en de mogelijkheid die het biedt om burgers deel te laten nemen aan hun eigen bestuur. Verder stelt hij dat decentraal bestuur aansluit bij de behoeften die op dat niveau spelen.

De drijfveren voor decentralisatie die in het parlementaire debat over decentralisatie in de periode 1945-1983 naar voren komen zijn onder te verdelen in de volgende typen motieven:

- motieven geworteld in het verleden;
- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid;
- motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatsstelsel te verbeteren;
- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

De herziening van de Grondwet in 1983 sluit de in deze paragraaf beschreven periode af. De volgende paragraaf laat zien hoe deze grondwetsherziening wordt vertaald in een herziening van respectievelijk de Provinciewet en de Gemeentewet.

4.6 EEN NIEUWE BALANS TUSSEN DE STAAT EN ZIJN GELEDINGEN (1983-HEDEN)

Het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw staat in het teken van economische crisis. Het centrum-rechtse kabinet Lubbers ziet zich gesteld voor de opgave om de overheidsfinanciën te saneren. Daarbij wordt onder meer bezuinigd op ambtenarensalarissen en uitkeringen en wordt het stelsel van

sociale zekerheid herzien. Ook wordt door decentralisatie van taken geprobeerd om de overheidsuitgaven te beperken. Vanaf het midden van de jaren negentig verbetert het economisch tij. De politieke verhoudingen maken wetgeving op immaterieel gebied, zoals het homohuwelijk en euthanasie, mogelijk. De politieke situatie aan het begin van de 21^e eeuw kenmerkt zich door instabiliteit. Verschillende kabinetscrisis en bijna-crisis volgen elkaar op. Kiezers wisselen sneller van voorkeur.

In deze periode worden geen grondwetsherzieningen doorgevoerd die van belang zijn voor dit onderzoek. Als gevolg van de grondwetsherziening in 1983 worden zowel de Provinciewet als de Gemeentewet gewijzigd. Deze wijzigingen worden in deze paragraaf toegelicht. Bij de bespreking van de wijziging van de Gemeentewet wordt ook ingegaan op de discussie die aan het begin van de 21^e eeuw, bij de invoering van het dualisme, is gevoerd over de verdeling van bevoegdheden. De paragraaf eindigt met een reflectie op het parlementaire debat over de wetswijzigingen.

4.6.1 Herziening Gemeentewet²¹⁵

In het midden van de jaren vijftig van de twintigste eeuw wordt, mede met het oog op de in die tijd voorgestelde herziening van de Provinciale Wet, de vraag opgeworpen of ook een algehele herziening van de Gemeentewet noodzakelijk is. Ambtelijk wordt in de jaren daarop het nodige onderzoek en voorwerk gedaan voor een herziening. Door de plannen voor reorganisatie van het openbaar bestuur in de periode 1970-1976, stagneert de algehele herziening van de Gemeentewet. Nadat de regering het standpunt heeft ingenomen dat de gemeente als afzonderlijke volwaardige bestuurslaag moet blijven bestaan, wordt algehele herziening van de Gemeentewet weer opgepakt. Een ambtelijke werkgroep wordt ingesteld. De werkgroep is breed samengesteld met, naast rijksambtenaren, vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, wetenschap en rechtelijke macht. De werkgroep komt in 1980 met een eindrapport dat, met enige wijzigingen, door de regering wordt overgenomen. Na een adviesronde wordt in februari 1986 het definitieve voorstel aangeboden aan de Tweede Kamer.

De memorie van toelichting geeft als reden voor de algemene herziening van de Gemeentewet onder meer de voorstellen over de verhouding van gemeenten tot provincies en Rijk. De regering schetst de positie van gemeenten binnen het staatsbestel, die als belangrijk wordt getypeerd.²¹⁶ Deze positie is verankerd in artikel 124 Grondwet dat de autonome bevoegdheid van

215 Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten, *Stb.* 1992, 96.

216 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 9.

gemeenten waarborgt. De regering ziet hierin de zelfstandige plaats van gemeenten met een "eigen, niet aan het centrale staatsbelang ontleend bestaansrecht".²¹⁷ Verder constateert de regering dat breed wordt gedeeld dat een gedecentraliseerde staatsinrichting niet betwist wordt, maar dat sluipenderwijs autonome taakuitoefening wordt verdrongen door taakuitoefening in medebewind. De voortschrijdende centralisatie wordt als onwenselijk gezien. Dit omdat het openbaar bestuur er minder doeltreffend, minder doorzichtig, minder samenhangend en democratisch minder controleerbaar door wordt en het lokaal bestuur er uitgehold door raakt.²¹⁸

Het verschil tussen autonomie en medebewind wil de regering handhaven. Het rechtsgevolg van beide mag hetzelfde zijn,²¹⁹ voor de regering is het een "structuurbepalend element" dat duidelijk maakt hoe "de gemeentelijke taakbehartiging in de invloedssfeer van provincie en Rijk wordt getrokken".²²⁰ Voor de regering bevindt de gemeentelijke taakbehartiging zich steeds ergens op een schaal tussen de beide uiterste polen: autonomie en medebewind, waar precies op de schaal de taakuitoefening zich bevindt, is voor de regering juridisch niet relevant.²²¹

Voor de regering is een belangrijke onderdeel van de autonome bevoegdheid de gerichtheid op zogenoemde 'doe-taken'. Vooral op dat punt wil de regering de bemoeienis van hogere overheden terugdringen, onder meer door financiering via de algemene uitkering.²²² Welke taken gemeenten precies behartigen definieert de wetgever niet. Dit wordt bewust in het midden gelaten:

"Het is immers juist kenmerkend voor de gemeente, dat zij niet een scherp omljnd werkterrein heeft, maar ten aanzien van een tevoren onbepaalde veelheid en verscheidenheid van belangen naar buiten als overheid optreedt. Een opsomming zou nimmer volledig kunnen zijn en bovendien het gevaar met zich meebrengen, dat een verdere ontwikkeling van de gemeente wordt afgesneden, omdat een opsomming impliciet een beperking lijkt in te houden."²²³

Al worden voor gemeenten geen specifieke taken genoemd, de plaatsbepaling van de gemeente als bestuurslaag het dichtst bij de bevolking, maakt de gemeente primair verantwoordelijk voor "de meeste zaken waarmee de burger in het dagelijks leven wordt geconfronteerd, zoals de leefomgeving, de huisvesting, het welzijn, de openbare orde etc."²²⁴ De regering schrapt de term 'huis-

217 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 9.

218 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 10.

219 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 52-53.

220 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 11.

221 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 55.

222 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 12.

223 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 114.

224 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 9.

houding' uit de bepaling over autonomie om "de suggestie te vermijden dat het eerste lid [regeling en bestuur] alleen voor het autonoom terrein zou gelden".²²⁵

Tabel 4.16: Wijzing Gemeentewet 1992 – autonomie & medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Autonomie</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Medebewind</i>
1931	168	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.	1931	151	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden meegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders voor zover niet de medewerking bepaaldelijk van den raad of van den burgemeester wordt gevorderd
1986	Voorstel regering	Het gemeentebestuur is, met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien, bevoegd tot regeling en bestuur.	1986	Voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens de wet.
1992	108 lid 1	De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.	1992	108 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.

²²⁵ *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 114.*

In de schriftelijke voorbereiding bevestigen verschillende fracties het belang dat zij hechten aan decentralisatie. Het is voor de CDA-fractie de vraag of het decentralisatiebeginsel niet meer tot uitdrukking moet komen in de Gemeentewet en of het toebedelen van taken niet sterker procedureel gewaarborgd moet worden met een nadrukkelijker rol voor de medeoverheden.²²⁶ De VVD verwijst naar haar beginselprogramma waarin staat dat decentralisatie zo ver mogelijk moet worden doorgevoerd zodat het bestuur zo dicht als mogelijk bij de burger staat.²²⁷ Ook voor D66 is decentralisatie is het uitgangspunt, dit ziet de partij het liefst, als uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur, verankerd in de Grondwet.²²⁸

Naast het belang dat wordt gehecht aan decentralisatie wordt ook de positie die gemeenten innemen in het staatsbestel, door verschillende partijen geduid. De PvdA beschouwt de grondwettelijk geborgde positie van gemeenten als een bijdrage aan een zeker machtsevenwicht in de decentrale eenheidsstaat.²²⁹ Het CDA ziet gemeenten als primair verantwoordelijke overheid voor het merendeel van de zaken waarmee burger dagelijks wordt geconfronteerd (o.a. leefomgeving, huisvesting, openbare orde). Gemeenten moeten daarom daadwerkelijk invloed kunnen hebben op de inrichting van het lokale samenlevingsverband. Dit kenmerkt zich door: het voeren van samenhangend beleid, rechtstreekse verkiezingen, algemene regelgevende bevoegdheid, budgetrecht en de beschikking over financiële middelen.²³⁰ Het GPV betoogt dat gemeenten hun bestaansrecht ontleen aan het gegeven dat ze niet door de centrale overheid zijn ingesteld maar ontstaan zijn uit een historische ontwikkeling van eeuwen.²³¹

Breed gedeeld wordt het standpunt van de regering dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind in rechtsgevolg gering is. Toch zien veel partijen (CDA, VVD, D66, SGP, GPV) hierin geen reden om het onderscheid weg te laten uit de wet. Het onderscheid is namelijk wel van belang waar het gaat om de zelfstandige positie van de gemeente. Het juridisch onderscheid tussen autonomie en medebewind mag niet worden onderschat, dit omdat het een verschil aangeeft in de aard van de bevoegdheden van de decentrale overheden.²³² Ook het schrappen van het begrip huishouding stuit op weerstand. Dit is bij amendement juist toegevoegd aan de grondwetsartikel 124 en geeft de gemeentelijke werkingssfeer aan.²³³

De regering schetst in haar reactie dat gemeenten als staatsrechtelijke eenheid minder lang bestaan – en daarmee geworteld zijn – dan door een deel

226 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 12-14.*

227 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 16.*

228 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 16.*

229 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 15.*

230 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 12-14.*

231 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 19.*

232 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 12-14.*

233 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 66-70.*

van de Kamer geschetst. Zij zijn het gevolg van bewust gemaakte keuzes en moeten zich steeds aanpassen aan maatschappelijke veranderingen.²³⁴ De regering erkent dat de centralisatie van de voorgaande decennia een feit is, maar dit heeft niet alleen nadelige effecten gehad voor decentrale overheden. Gemeenten hebben zich, door het toenemende gevorderde medebewind, ook op terreinen begeven waar ze anders geen taken zouden hebben opgepakt. Het medebewind maakt de centrale overheid ook afhankelijker van decentrale overheden die daarmee aan positie hebben gewonnen.²³⁵ Een wettelijke verandering van decentralisatie als beginsel ziet de regering als een symbolische uiting die niet in rechte afdwingbaar is. Maar zij is vooral ook onwenselijk omdat het voorbij gaat aan andere beginselen die de wetgever moet meewegen zoals doelmatigheid, gelijke toegang tot voorzieningen en de eenheid van de staat. Deze beginselen zijn niet per definitie meer of minder belangrijk dan het beginsel van decentralisatie.²³⁶ Het onderscheid tussen autonomie en medebewind is een "uitdrukking van een grondbeginsel van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat". Dit grondbeginsel is dat er gebiedscorporaties zijn die een autonome bestuursbevoegdheid hebben én waarvan medewerking aan hogere wetten kan worden gevorderd.²³⁷ Vanwege het principiële belang dat de regering hecht aan het onderscheid tussen autonomie en medebewind én vanwege de wens dat de tekst van Gemeentewet aansluit bij de Grondwet stelt de regering voor om het begrip 'huishouding' alsnog te handhaven in de Gemeentewet. De regering stelt daarom voor het artikel te wijzigen in: "De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten."²³⁸

Naar aanleiding van het eindverslag staakt de regering het verzet tegen opname van een decentralisatiebepaling in de Gemeentewet. Materieel was de regering het al eens met het belang van decentralisatie als norm. In de wet wordt een bepaling opgenomen waarmee de Minister van Binnenlandse Zaken de instructie krijgt de decentralisatie te bevorderen. Opvallend is dat de regering hierbij de uitleg geeft dat de minister "is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt".²³⁹ Omdat gesproken wordt over coördinatie van beleid lijkt de regering met deze uitleg minder ver te willen gaan dan een algemene bevordering van decentralisatie.

Het begrip huishouding, ook na druk vanuit de Kamer weer in de wet opgenomen, wordt nader ingevuld:

234 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, 4, p. 6.

235 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, p. 19.

236 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, p. 22.

237 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, p. 24.

238 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, p. 108.

239 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 403, nr.16, p. 13.

“Pas wanneer aangetoond kan worden dat er geen enkele relatie bestaat tussen een gemeentelijke activiteit en de lokale gemeenschap, bestaat de mogelijkheid een gemeentelijk besluit te vernietigen wegens strijd met artikel 124, eerste lid van de Grondwet.”²⁴⁰

Tijdens de beraadslagingen constateert staatssecretaris De Graaf-Nauta (CDA) dat de nieuwe wet een versterking betekent van de positie van gemeenten ten opzichte van provincies en Rijk. Dit door onder meer de toegevoegde decentralisatiebepaling, de overlegverplichting en een verlichting van het (preventieve) toezichtregime.²⁴¹ Voor de regering is de grondwettelijke hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten leidend, ze vormt de ruggengraat van het openbaar bestuur. Toch kan er reden zijn om bij decentralisatie te kiezen voor andere vormen. Bijvoorbeeld als territoriale decentralisatie niet geschikt is.²⁴² Het zijn volgens de staatssecretaris de aard en omvang van een taak die bepalen welke bestuurslaag die taak moet uitvoeren.²⁴³

Dualisering

Kort na de herziening van de Gemeentewet in 1992 gaan er stemmen op om de wethouder niet langer onderdeel uit te laten maken van de gemeenteraad. Dit idee wordt door de regering overgenomen en uiteindelijk in 2002 in wijzigingen van de Provinciewet en de Gemeentewet vervat. Hiermee komt een einde aan de dubbelrol die wethouders en gedeputeerden vervullen als bestuurder én volksvertegenwoordiger. De wijziging heeft geen directe gevolgen voor de verdeling van bevoegdheden tussen de centrale en de decentrale overheid. Wel komt tijdens de behandeling van beide wetswijzigingen het regeringsstandpunt naar voren dat er drie vormen van taken en bevoegdheden zijn. In het nu volgende wordt het debat hierover bondig weergegeven.

Bij de behandeling van de wet die dualisering van het gemeentebestuur moet regelen, plaatst de CDA-fractie in de Eerste Kamer de nodige vraagtekens bij de positie van de gemeenteraad. In de wetswijziging leest die fractie dat de regering drie vormen van bestuursbevoegdheden onderscheidt. Dit zijn achtereenvolgens: bestuursbevoegdheden die berusten op medebewindswetten; bestuursbevoegdheden die berusten op de Gemeentewet en autonome bestuursbevoegdheden (niet berustend op de Gemeentewet). Autonome bevoegdheden, zo concludeert de CDA-fractie, vloeien kennelijk rechtstreeks voort uit de Grondwet en zijn niet zonder grondwetsherziening overdraagbaar van de raad naar andere gemeentelijke bestuursorganen. Bestuursbevoegdheden die berusten op de Gemeentewet, zoals de benoeming van wethouders of het vaststellen

240 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 403, nr.16, p. 40.

241 *Handelingen II* 1990/91, 4, p. 141.

242 *Handelingen II* 1990/91, 4, p. 155.

243 *Handelingen II* 1990/91, 4, p. 156.

van de begroting, zou de wetgever aan andere organen kunnen overdragen.²⁴⁴ De CDA-fractie heeft moeite met de driedeling in bevoegdheden omdat deze het hoofdschap – of primaat – van de gemeenteraad over de bevoegdheden die berusten op de Gemeentewet uit kan hollen.²⁴⁵

De regering laat in haar nadere memorie van antwoord weten met de gehanteerde driedeling het oude onderscheid tussen autonomie en medebewind geen nieuw leven in te willen blazen. De driedeling is gebruikt om het door de wetgever toedelen van bevoegdheden aan gemeentelijke organen te ordenen. De autonome bevoegdheden vloeien voort uit de open huishouding van de gemeenten en blijven een bevoegdheid van de gemeenteraad.²⁴⁶

De CDA-fractie neemt met deze verklaring geen genoegen en benadrukt tijdens het debat bij monde van Eerste Kamerlid Dölle dat “een niet-juridische begrippenkader geïntroduceerd” wordt.²⁴⁷ Minister De Vries (PvdA) onderkent dat er een verschil van inzicht is. Hij stelt namelijk vast dat de driedeling van taken en bevoegdheden een probleem is dat niet tijdens het debat zal worden opgelost en waarover doordenken blijvend nodig is. Dölle en Elzinga stellen vast dat dit verschil van inzicht nadien niet opgelost is.²⁴⁸

4.6.2 Herziening Provinciewet²⁴⁹

Op 14 januari 1987 dient de regering haar voorstel tot wijziging van de Provinciewet in. Dit om deze in lijn te brengen met de Grondwet en het een jaar eerder ingediende herzieningsvoorstel voor de Gemeentewet. De regering betoogt in haar memorie van toelichting dat de aanpassing van de Provinciewet primair van technische aard is zodat een toelichting op bestuurlijke ontwikkelingen als regionalisering en decentralisatie niet nodig is. De wijziging is naar het oordeel van de regering vooral een aanpassing aan de systematiek en terminologie van het ontwerp voor de herziening van de Gemeentewet en op slechts een aantal specifieke onderdelen een inhoudelijke wijziging van de Provinciewet.²⁵⁰

244 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10a, p. 11.

245 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10c, p. 3.

246 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 7.

247 *Handelingen I* 2001/02, 20, p. 1024.

248 Dölle en Elzinga 2004, p. 213.

249 Wet van 10 september 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet 1992), *Stb.* 1992, 550.

250 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 836, nr. 3, p. 1-2.

Tabel 4.17: Wijzing Provinciewet 1992 – autonomie & medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Autonomie</i>	<i>Artikel</i>	<i>Medebewind</i>
1962	90	Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang der provincie nodig oordelen.	94	Wanneer wetten of algemene maatregelen van bestuur het vorderen, verleent het provinciaal bestuur medewerking tot uitvoering daarvan.
1987	Voorstel regering	Het provinciaal bestuur is, met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien, bevoegd tot regeling en bestuur.	Voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van het provinciaal bestuur worden gevorderd bij of krachtens de wet.
1992	105 lid 1	De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de provincie wordt aan het provinciebestuur overgelaten.	105 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van het provinciebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het provinciebestuur en het aan het provinciebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet is toegekend.

Eén van de inhoudelijke wijzigingen die de regering voorstelt, betreft de delegatie van medebewindstaken door provincies aan de grote steden. Geconstateerd wordt dat de grote steden zich voor opgaven zien gesteld die bijzondere bestuurlijke voorzieningen vergen zodat de steden die zelfstandig kunnen oplossen. Grote gemeenten worden geacht – gezien hun inwonertal, territorium en ambtelijk apparaat – in staat te zijn de betreffende medebewindstaken uit te voeren. Het gaat daarbij om taken die zich daartoe naar aard en schaal lenen. Of een taak geschikt is voor delegatie zal ook blijken uit de strekking van de (medebewinds-)wet waarop de taak is gebaseerd.²⁵¹

In de voorbereiding op de plenaire behandeling blijkt dat veel fracties het oneens zijn met de door de regering gevolgde redenering dat het bij deze wetswijziging alleen gaat om een technische aanpassing van de wet. Een algemene beschouwing over de bestuurlijke positie van de provincies wordt gemist. Zo is het CDA van mening dat de regering wel erg kort door de bocht

²⁵¹ Kamerstukken II 1986/87, 19 836, nr. 3, p. 5-7.

gaat door te stellen dat een beschouwing op de bestuurlijke organisatie en de positie van de provincies daarin, niet noodzakelijk is. Er is sinds de herziening van de Provinciewet in 1962 voldoende veranderd om nu stil te staan bij de plaats en positie van het provinciaal bestuur, meer in het bijzonder ten opzichte van de gemeente.²⁵² De fractie wenst daarom uitleg van de regering over de kabinetsvisie op decentralisatie.²⁵³ De fractie van D66 mist een overkoepelende fundamentele, richtinggevende en eensluidende beschouwing over huidige en toekomstige plaats van de provincies in het staatsbestel.²⁵⁴ De PvdA mist een nadere duiding van positie en rol van de provincie. De memorie van toelichting gaat uit van de overeenkomsten tussen gemeenten en provincies en gaat daarmee voorbij aan de verschillen. Provincies zijn volgens de PvdA een afzonderlijke bestuurslaag met een eigen plaats in het staatsbestel.²⁵⁵ De VVD is zich ervan bewust dat het moeilijk is om de grenzen vast te stellen tussen overheden. Maar het moet, zo vindt die fractie, toch mogelijk zijn om aan te geven waarop een overheidslaag zich primair richt. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat provincies zich richten op coördinatie, planning, advisering, toezicht, geschillenbeslechting en de verdeling van middelen en continenten.²⁵⁶

Over de redactie van het artikel waarin autonomie en medebewind zijn geregeld, informeren de fracties van PvdA en D66 naar de reden van het weglaten van het begrip 'huishouding'.²⁵⁷ In de memorie van antwoord erkent de regering dat de voorgestelde wijziging onvoldoende aansluit bij de Grondwet. Verwijzend naar de argumentatie gehanteerd bij de behandeling van de Gemeentewet, stelt de regering voor de bepaling over provinciale autonomie een nieuwe tekst voor: "De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding wordt aan het provinciaal bestuur overgelaten."²⁵⁸

In de memorie van antwoord geeft de regering dat toe een toelichting op positie en rol van de provincie in het Nederlandse staatsbestel zinvol is. De regering onderschrijft dat de voorgestelde wijziging meer dan van technische aard is. Wel blijft zij bij het standpunt dat de wijziging geen ingrijpende verandering betekent van de plaats van de provincies in het Nederlandse staatsbestel.²⁵⁹

Voor de regering zijn vooral de open huishouding en de eigen territoriale functie kenmerken die integraal bestuur door de provincies mogelijk maken. Hun omvang en de samenhang van beleidsvragen die zich op hun territorium voordoen maken ze geschikt voor "een aantal grootschalige taken, ongeacht

252 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 1-2.

253 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 5-6.

254 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 2-3.

255 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 6-7.

256 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 14.

257 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 47.

258 *Kamerstukken II 1988/89*, 19 836, nr. 9, p. 93.

259 *Kamerstukken II 1988/89*, 19 836, nr. 9, p. 5.

of het uitvoerende of indirecte taken betreft”.²⁶⁰ Voorbeelden die de regering noemt zijn ruimtelijke ordening, milieu, natuurbeheer en beheer van een deel van de infrastructuur. De regering onderscheid negen functies die provincies in het staatsbestel vervullen: de integratiefunctie; de functies als bestuurlijk middenkader (met als taken: coördinatie; conflictoplossing; allocatie van middelen en voorzieningen; uitoefening van toezicht en geschillenbeslechting); de bestuurlijke organisatiefunctie; een servicefunctie ten behoeve van gemeenten; het optreden als belangenbehartiger voor de eigen gemeenten; een vangnetfunctie voor de taken die andere overheden niet of niet goed vervullen; een sturende, kader scheppende functie met betrekking tot maatschappelijke organisaties; een uitvoerende functie bij de ‘doetaken’ waarop de territoriale omvang van gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben op samenhangen die zich op het provinciale territoir voordoen; pleitbezorger voor haar bevolking als geheel en voor het totaal van de binnen haar territoir gevestigde instellingen en bedrijven.²⁶¹ Maar er is volgens de regering geen sprake van een “natuurlijke, vastliggende, taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen”.²⁶² De oude drie-kringenleer is verlaten en het accent ligt meer op een onderlinge verwevenheid van taken van Rijk, provincies en gemeenten. De aard van de taak en de bestuurskracht die nodig is, bepalen op welk niveau een taak wordt uitgevoerd.²⁶³

Onder verwijzing naar de koerswijziging met betrekking tot het in behandeling zijnde wijzigingsvoorstel voor de Gemeentewet, stemt de regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag in met het voorstel om ook in de Provinciewet een decentralisatiebepaling op te nemen.²⁶⁴ De regering stelt vast dat er geen vaste set van algemene criteria is op te stellen op grond waarvan decentralisatie van taken wordt bepaald, dit omdat de politieke afweging van een groot aantal factoren uiteindelijk doorslaggevend is. Daarbij wordt verwezen naar de Decentralisatienota en de daarin verwoorde factoren.²⁶⁵ De regering verwijst naar de in 1984 door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken verwoorde visie op decentralisatie: “Decentralisatie is geen doel op zich zelf, maar moet worden gezien als een van de middelen ter verbetering van het functioneren van de overheid.”²⁶⁶

Na de beide herzieningen van de Provinciewet en de Gemeentewet aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, zijn er in de drie organieke wetten die in dit hoofdstuk worden beschreven geen relevante wijzigingen meer doorgevoerd.

260 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 836, nr. 9, p. 7.

261 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 836, nr. 9, p. 7-8.

262 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 836, nr. 9, p. 28.

263 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 836, nr. 9, p. 28.

264 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 836, nr. 15, p. 5.

265 *Kamerstukken II* 1980/82; 16 492, nr. 2.

266 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 836, nr. 15, p. 5-6.

4.6.3 Reflectie periode 1983-heden

In de periode tussen 1983 en heden worden de Provinciewet en de Gemeentewet herzien. Aan de hand van de voorgaande bespreking van die herziening wordt in deze reflectie een duiding gegeven van dat debat. Vervolgens worden de in het debat opgevoerde beweegredenen getypeerd.

Duiding debat

De parlementaire behandeling van de herziening van de Provinciewet en Gemeentewet die volgde op de grondwetsherziening van 1983 toont een aantal parallellen. Bij beide trajecten kan de Kamer niet instemmen met de – zoveelste – poging om het begrip huishouding te schrappen uit de wet, dit omdat het begrip juist de werkingssfeer van de decentrale overheden aangeeft.

Ook wordt door de Kamer bij beide wetstrajecten het belang benadrukt dat wordt gehecht aan decentralisatie als beginsel van de rechtsstaat. Dit belang wordt door de fracties verschillend geduid. Elementen die worden genoemd zijn nabijheid van het bestuur bij de bestuurden, het aanbrengen van machts-evenwicht en de historische wortels van de decentrale overheden. De regering onderkent het belang van decentralisatie maar betoogt dat bij verdeling van bevoegdheden ook andere beginselen gewogen moeten worden zoals de eenheid van de staat en doelmatigheid. Wat bij de Grondwetsherziening niet lukt, komt nu wel tot stand als in beide wetten een decentralisatiebepaling wordt opgenomen. De uitleg die de regering geeft aan het beginsel lijkt minder verstrekkend te zijn dan de Kamer beoogt.

Een derde parallel is de poging van de regering om een omschrijving te geven van het werkgebied van respectievelijk provincies en gemeenten. Daarbij wordt benadrukt dat een uitputtende lijst van taken niet mogelijk en wenselijk is. Voor de provincies denkt de regering aan grootschalige taken die al dan niet uitvoerend zijn. Voor de plaats in het staatsbestel van de provincies onderscheidt de regering negen functies. Het takenpakket van de gemeenten wordt door de regering gerelateerd aan de directe nabijheid van die bestuurslaag bij de burger. Die nabijheid maakt de gemeente primair verantwoordelijk voor de zaken waarmee de burger in zijn dagelijks leven wordt geconfronteerd.

Bij de behandeling van de Provinciewet kiest de regering aanvankelijk voor een technocratische benadering van de wetswijziging. Onder druk van de Tweede Kamer komt het toch tot een inhoudelijke discussie over de positie van de provincies in het staatsbestel. Deze wordt door vrijwel alle partijen als wezenlijk bestempeld. De manier waarop taken tussen overheden worden verdeeld is niet eenduidig in regels te vatten vanwege de normatieve discussie die eraan ten grondslag ligt. Er is volgens de regering geen natuurlijk, vastliggende verdeling tussen de bestuurslagen. Het zijn de aard van de taak en de bestuurskracht die ervoor nodig zijn die bepalen welk niveau een taak uitvoert.

Daarmee wordt aangesloten bij de in eerdere periodes verwoorde visie dat doelmatigheid leidend is bij de verdeling van taken.

Motieven

Bij de herziening van de Gemeentewet erkent de regering dat gemeenten een eigen bestaansrecht hebben. Als gevolg van centralisatie bestaat het risico dat het lokaal bestuur uitgehold raakt. Het openbaar bestuur wordt door decentralisatie negatief beïnvloed, het wordt minder doeltreffend, minder transparant, verliest aan samenhang en wordt minder controleerbaar. De verschillende fracties wijzen op het belang van decentraal bestuur. De nabijheid bij de burger, evenwichtige machtspreiding en historische ontwikkeling zijn volgens respectievelijk VVD, PvdA en GPV motieven voor decentralisatie. De aard en omvang van een taak bepalen volgens de staatssecretaris welke bestuurslaag er uitvoering aan geeft. De schaal van het probleem is daarmee voor de staatssecretaris een motief voor verdeling van bevoegdheden.

Ook bij de behandeling van de herziening van de Provinciewet zijn omvang en samenhang van beleidsvragen een motief voor decentralisatie. Provincies zijn om die reden toegerust voor kwesties op terrein van onder meer ruimtelijke ordening, milieu en natuurbeheer. De regering wijst erop dat decentralisatie geen doel op zich is, maar een middel om het functioneren van de overheid te verbeteren.

De motieven die in het debat over herziening van de Provinciewet en de Gemeentewet vallen onder de volgende in dit onderzoek gehanteerde typen:

- motieven geworteld in het verleden;
- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid;
- motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatsstelsel te verbeteren;
- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

4.7 REFLECTIE ORGANIEKE WETGEVING

De voorgaande paragrafen beschrijven hoe de drie organieke wetten die het decentrale staatsbestel in Nederland structureren, zich vanaf het midden van de negentiende eeuw hebben ontwikkeld. Daarbij is aandacht besteed aan het parlementaire debat dat aan de opeenvolgende wets- en grondwetswijzigingen is voorafgegaan. Dit om te duiden hoe door regering en volksvertegenwoordiging op dat moment wordt gedacht over decentralisatie als beginsel binnen het staatsbestel en welke motieven daarbij worden opgevoerd. Om de beschrijving te ordenen is de ruim anderhalve eeuw die wordt besproken verdeeld

in vijf periodes die ongeveer samenvallen met de stadia van maatschappelijke ontwikkeling die Nederland in die periode doormaakt. Elke periode is afgesloten met een reflectie.

In deze paragraaf worden de in het parlementaire debat waargenomen patronen geschetst en geduid. Vervolgens wordt een antwoord gegeven op de vraag die aan het begin van dit hoofdstuk is gesteld. Die vraag was wat de leidende motieven zijn die worden gehanteerd als gesproken wordt over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden bij Nederlandse organieke wetgeving sinds 1848.

4.7.1 Patronen

Een eerste patroon in het parlementaire debat over decentralisatie is dat herhaald wordt gezocht naar helderheid over de taken en bevoegdheden van de decentrale overheden. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat Thorbecke in zijn *Aantekening* het belang beschrijft van het verschaffen van duidelijkheid over medebewindstaken. Wettelijke regeling van de onderwerpen waarvan de uitvoering aan provincies wordt overgelaten, vindt hij noodzakelijk.²⁶⁷ De bespreking in dit hoofdstuk van de organieke wetgeving laat zien dat het beschrijven van de taken en bevoegdheden van de decentrale overheden een terugkerende vraag is. Een vraag waarop geen sluitend antwoord wordt gevonden. Door Thorbecke wordt bij de totstandkoming van de Provinciale Wet en de Gemeentewet geconstateerd dat het onmogelijk is om alle taken te beschrijven die onder het huishoudelijk belang van provincies of gemeenten vallen.

Bij de herziening van de Provinciewet en de Gemeentewet in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw, wordt de regering gevraagd om helderheid te verschaffen over de taken van de decentrale territoriale overheden. Geconstateerd wordt dat een natuurlijk vastliggende verdeling van taken en bevoegdheden niet gegeven kan worden. Verdeling gebeurt op basis van de aard van de taak en de benodigde bestuurskracht. Voor provincies beschrijft de regering een aantal functies. Nabijheid bij de burger is het belangrijkste criterium om taken aan gemeenten toe te delen.

Een tweede patroon dat zichtbaar is, is het belang dat wordt gehecht aan doelmatigheid bij de toedeling van taken. Volgens De Kempenaer is doelmatigheid het afwegingscriterium om taken te verdelen. Doelmatigheid wordt ook in latere periodes telkens opgevoerd als belangrijke factor bij de besluitvorming over de toedeling van taken en bevoegdheden. De commissie Van Schaik erkent dat ook andere factoren een rol kunnen spelen. Bij de herziening van de Gemeentewet in 1992 zet de regering doelmatigheid als beginsel af tegen

²⁶⁷ Thorbecke 1843, p. 86.

andere beginselen zoals decentralisatie, de eenheid van de staat en gelijke toegang tot voorzieningen. Doelmatigheid verschuift hiermee in het politieke discours van een instrument dat wordt gebruikt bij toedeling van decentrale taken tot een aan decentralisatie nevensgeschikt fundament van handelen. Doelmatigheid is daarmee een waarde op zich geworden.

Iets dat aansluit bij de nadruk op doelmatigheid is de manier waarop centralisatie wordt beoordeeld. In vrijwel alle Kamerdebatten wordt gewaarschuwd voor centralisatie van bevoegdheden. In de beginperiode keren Kamerleden zich tegen centralisatie vanuit de gedachte dat het de positie van de decentrale overheden verzwakt. Centralisatie wordt gezien als beperkend voor de groei en ontwikkeling van de decentrale overheden. Een voorbeeld hiervan is in 1848 te zien bij het debat over de Grondwet wanneer gepleit wordt voor invloed van provinciale staten bij provinciale herindelingen. Een ander voorbeeld uit die tijd is de waarschuwing van Provinciale Staten van Noord- en Zuid-Holland voor centralisatie bij de totstandkoming van de Gemeentewet.

Na de Tweede Wereldoorlog is een omslag te zien in de redenen waarom Kamerleden zich keren tegen centralisatie. De kritiek richt zich er nu op dat centralisatie een ondoelmatige verdeling van taken in de hand werkt, waardoor de omvang van de overheid onnodig groot is. Zo wordt tijdens de behandeling van de grondwetswijziging van 1956 en de herziening van de Provinciale Wet er op gewezen dat overdracht van rijkstaken naar decentrale overheden noodzakelijk is.

Een derde patroon is de neiging om terug te grijpen op of vast te houden aan het bestaande. Een goed voorbeeld hiervan is de term 'huishouding'. Deze term geeft in de wettelijke bepalingen het domein van de taken en bevoegdheden van de decentrale overheden aan. Vanaf het Interbellum wordt door verschillende staatscommissies en regeringen geprobeerd om deze term te schrappen. Argument hiervoor is dat het begrip onvoldoende helderheid geeft over taken en bevoegdheden. Elke poging die wordt ondernomen om het begrip huishouding te schrappen, strandt echter in de Tweede Kamer. In het Interbellum is de Kamer bevreesd dat loslaten van het begrip zal leiden tot onbeperkte bevoegdheden van de gemeenten. Loslaten van de term zal leiden tot nieuwe verhoudingen tussen de staat en zijn geledingen.

Vijftig jaar later valt een zelfde geluid te horen als loslaten van de term huishouding wordt bestempeld als wezenlijk inbreuk op het bestaande bestuursstelsel. Bestaat er tijdens het Interbellum in de Kamer vrees voor te ruime bevoegdheden van decentrale overheden, nu is er sprake van het tegenovergestelde. Het loslaten van de term huishouding wordt gezien als een inbreuk op het decentrale stelsel waarbij de positie van provincies en gemeenten in de verdrukking dreigt te raken. Van een vrees voor een te sterke positie van decentrale overheden in het Interbellum, is de mening nu volledig omgeslagen naar het versterken van die positie.

Een tweede voorbeeld van vasthouden aan het bestaande is zichtbaar als eind negentiende eeuw wordt voorgesteld om de koninklijke goedkeuring van

provinciale verordeningen te schrappen uit de Grondwet. De regering ziet geen redenen om de bestaande verhoudingen te wijzigen, mede omdat ze nooit tot problemen hebben geleid. Minister Heemskerk dreigt met een regeringscrisis om zijn standpunt staande te houden.

Een ander voorbeeld van het vasthouden aan het bestaande zien we in de jaren zestig en zeventig als geprobeerd wordt om gewesten als nieuw element toe te voegen aan de structuur van het openbaar bestuur. Door de Kamer wordt de regering teruggefloten. Verschillende fracties benadrukken te hechten aan met name de positie van de gemeenten.

Een andere bevinding is dat er samenhang bestaat tussen enerzijds de uniformering van de bepalingen over provincies en gemeenten en anderzijds de positie van provincies in het staatsbestel. Vanaf 1887 worden verschillende stappen gezet om de bepalingen over provincies en gemeenten te uniformeren. Daarbij wordt herhaaldelijk de vraag gesteld waarom voor beide openbare lichamen andere bepalingen moeten gelden. Een goed voorbeeld van een dergelijk verschil is het preventieve toezicht van de Kroon op provinciale verordeningen. In 1884 wordt door de commissie Heemskerk voorgesteld dit preventieve toezicht te schrappen. Pas met de grondwetswijziging 1956 wordt dit daadwerkelijk gerealiseerd. Zoals blijkt uit de voorstellen die vervolgens worden geformuleerd, is er vanaf dat moment geen belemmering meer om voor provincies en gemeenten één en dezelfde bepaling te hanteren. Het schrappen van de koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen lijkt pas mogelijk op het moment dat provincies niet meer worden geassocieerd met de soevereine provincies ten tijde van de Republiek. Als het wantrouwen dat met die associatie samenhangt is weggeëbd, kunnen provincies en gemeenten een gelijkwaardige positie innemen in het staatsbestel. Het wantrouwen dat bestaat ten opzichte van de provincies kan ook verklaren waarom tot aan het Interbellum het parlementaire debat over grondwetsherzieningen zich vooral richt op provincies en veel minder op gemeenten.

Een vijfde patroon dat in de parlementaire behandeling van de drie besproken wetten zichtbaar is, is dat de opeenvolgende regeringen steeds op zoek zijn naar de juiste balans tussen aan de ene kant de eenheid van de staat en aan de andere kant de verscheidenheid van zijn geledingen. De Kempenaer is de eerste bewindspersoon die zich hierover uitlaat. Bij de grondwetsherziening in 1983 is er nog steeds sprake van het balanceren tussen eenheid en verscheidenheid. Door het gebruik van de metafoor van een balans maakt de regering duidelijk dat voortdurende verschuivingen in de verhoudingen tussen de staat en zijn geledingen mogelijk zijn. Dat een eeuw na de woorden van De Kempenaer nog altijd wordt gebalanceerd toont aan hoe moeilijk, of misschien hoe onmogelijk, het is om de juiste balans te bepalen.

Een laatste patroon dat opvalt, is de ondergeschikte positie die zelfbestuur of medebewind inneemt in het parlementaire debat. Dit terwijl het belang van medebewind in de afgelopen 150 jaar juist is toegenomen. De bepalingen over medebewind zijn in die periode minder aan verandering onderhevig dan de

bepalingen over autonomie. Opvallend is dat over de veranderingen die worden voorgesteld ook minder debat wordt gevoerd. Een goed voorbeeld hiervan is de manier waarop in 1887 de bepalingen over medebewind worden gewijzigd. De werking van de bepaling over provinciaal medebewind wordt versmald tot de medewerking aan wetten in plaats van de volledige uitvoering van wetten. Het medebewind door gemeenten wordt als nieuw element opgenomen in de Grondwet. Aan deze beide nieuwe bepalingen wordt verder vrijwel geen parlementaire aandacht besteed.

4.7.2 Motieven

In de reflecties die de voorgaande paragrafen afsluiten is voor elke periode besproken welke type motieven in die periode worden opgevoerd bij het debat over decentralisatie. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag welke motieven leidend zijn bij de ontwikkeling van de Nederlandse organieke wetgeving vanaf 1848.

Het type motieven dat in de voorgaande paragrafen is geïdentificeerd wordt in onderstaande overzicht samengevat weergegeven.

Tabel 4.18: Motieven bij organieke wetgeving

<i>Periode</i>	<i>Type motieven</i>
1848-1887	· motieven geworteld in het verleden; · motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid; · motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren; · motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.
1887-1917	· motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid.
1917-1945	· motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid.
1945-1983	· motieven geworteld in het verleden; · motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid; · motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren; · motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

<i>Periode</i>	<i>Type motieven</i>
1983-heden	· motieven geworteld in het verleden; · motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid; · motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren; · motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

Zoals in de vorige subparagraaf beschreven, is de verbetering van het overheidsfunctioneren, met name doelmatigheid, een constante factor in het parlementaire debat over decentralisatie. In het laatste kwart van de negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw wordt een beperkt aantal motieven voor decentralisatie opgevoerd. In de tweede helft van de twintigste eeuw wordt teruggegrepen op de motieven die ook bij Thorbecke en zijn tijdgenoten zijn terug te vinden.