

Vergaderjaar 1997–1998

25 620

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de bepaling inzake de benoeming van commissaris van de Koningin en de burgemeester

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 13 november 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen voldoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslagingen over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met waardering kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Grondwet. Zij stellen vast dat de regering daarmee onder andere het voorstel van de zogenoemde commissie-Van Thijn volgt, die aangeeft dat met deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin en de burgemeester aan de wetgever de mogelijkheid wordt geboden om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen veranderde inzichten terzake. Hiertegen kan toch moeilijk bezwaar bestaan. Een motie waarin werd uitgesproken dat de benoeming van de commissaris van de Koningin en de burgemeester van zodanig belang is voor het staatkundig bestel in Nederland dat bepalingen hieromtrent in de Grondwet noodzakelijk zijn is in 1996 door de Kamer verworpen. De regering geeft een correct vervolg aan de vorig jaar met het parlement gevoerde discussie, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Zij delen ook de opvatting dat ten aanzien van de commissaris van de Koningin en de burgemeester eenzelfde gedragslijn moet worden gevolgd.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel. Het komt deze leden voor dat het gevolg van dit wetsvoorstel wordt gebruikt als argumentatie om het in te dienen. Deze leden delen de opvatting van de Raad van State dat een reden om tot herziening van de Grondwet te komen zou kunnen zijn gelegen in een breed gedragen wens de benoeming door de Kroon geheel en al te elimineren. De vraag is dan ook gewettigd of dit volgens de minister inderdaad het geval is, en zo ja, waaruit hij deze conclusie dan heeft getrokken.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de minister drie geheel verschillende koersen vaart. Op de eerste plaats

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), H.G.J. Kamp (VVD), Essers (VVD), Dittrich (D66), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Duivesteijn (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), M.M. van der Burg (PvdA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), Korthals (VVD), Luchtenveld (VVD), Assen (CDA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+) en Van Oven (PvdA).

ligt er het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en Provinciewet waarbij de door de Kroon benoemde burgemeester en commissaris van de Koningin het uitgangspunt vormt. Op de tweede plaats ligt er de toezegging van de minister om te komen met een samenhangende visie op het toekomstig functioneren van het gemeentelijk bestel inclusief de positie van de burgemeester. Op de derde plaats ligt er nu dit wetsvoorstel waarin de benoeming van burgemeester en commissaris van de Koningin uit de Grondwet worden geschrappt. De leden van de CDA-fractie vragen de minister om helder aan te geven wat de inhoudelijke en volgtijdelijke samenhang is tussen deze drie trajecten. Waarom wordt niet eerst die samenhangende visie gepresenteerd zodat op basis van te maken politieke keuzen overwogen kan worden of een wetsvoorstel zoals het nu voorliggende opportuun is?

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het enige voordeel van dit wetsvoorstel is dat de wetgever eenvoudiger en sneller kan inspelen op toekomstige inzichten omtrent de gewenste aanstellingswijze. Hier wordt toch wel zeer geanticipeerd op de uitkomst van toekomstige debatten over toekomstige inzichten. Volgens de aan het woord zijnde leden is hier toch wel sprake van spanning met de vereiste zorgvuldigheid bij de besluitvorming over een fundamentele (grondwets)wijziging zoals hier aan de orde is. De grondwettelijke regeling van de benoeming is door de jaren heen ter discussie gesteld. De Raad van State beschouwt de methode van aanwijzing van de commissaris van de Koningin en de burgemeester als een wezenlijk onderdeel van het constitutioneel recht. Alleen zwaarwegende argumenten kunnen volgens de Raad van State tot wijziging leiden. Welke andere argumenten heeft de minister naast het al eerder genoemde praktische argument?

De leden van de CDA-fractie willen voorts weten wat volgens de minister in de toekomst de verhouding wordt tussen burgemeester en commissaris van de Koningin enerzijds en de rijksoverheid c.q. de minister van Binnenlandse Zaken anderzijds als deze deconstitutionalisering zou doorgaan? Wat voor gevolgen heeft dit wetsvoorstel voor de feitelijke en de formele positie van commissaris van de Koningin en burgemeester in de totale gezagsverhoudingen binnen het binnenlands bestuur, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De regering vindt de wijze van aanstelling van de commissaris van de Koningin en de burgemeester niet belangrijk genoeg om in de Grondwet te regelen. De leden van de CDA-fractie verbazen zich over dit standpunt. De commissaris van de Koningin en de burgemeester nemen in ons staatsbestel een belangrijke positie in. Te denken valt alleen aan de toezichthoudende taak van de commissaris van de Koningin en aan de taak van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde. Hun belangrijke positie rechtvaardigt alleszins dat de Grondwet ook hun benoemingswijze regelt.

De leden van de VVD-fractie hebben niet met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de koning en de burgemeester. Er worden naar hun mening geen zwaarwegende argumenten voor deconstitutionalisering door de regering aangevoerd.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het standpunt van de Raad van State, dat de methode van aanwijzing van de burgemeester en de commissaris van de Koningin als een wezenlijk onderdeel van het constitutionele recht moet worden beschouwd en dus grondwettelijk beschermd moet blijven. Het creëren van de mogelijkheid om eenvou-

diger en sneller dan de grondwetgever in te spelen op toekomstige inzichten omtrent de gewenste aanstellingswijze achten de leden van de VVD-fractie geen goede zaak. Het gaat om een wezenlijk onderdeel van het constitutionele recht. Dan is een zorgvuldige en weloverwogen procedure op zijn plaats. Overigens zou daarmee de eerste stap worden gezet naar het laten vervallen van de Kroonbenoeming en daar zijn zij, zoals bekend, geen voorstander van.

Van belang is voorts, dat de burgemeester en de commissaris van de Koningin naast orgaan van de gemeente en de provincie tevens rijksorgaan zijn. Zo heeft de burgemeester ook taken op het terrein van de openbare orde en kan hij besluiten van de gemeente die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang voordragen ter schorsing of vernietiging. De taken van de burgemeester en de commissaris van de Koningin zijn van zodanig gewicht dat grondwettelijke verankering van de methode van aanwijzing moet blijven gehandhaafd.

De leden van de VVD-fractie delen dus niet de opvatting van de regering, neergelegd in dit wetsvoorstel. De methode van aanwijzing van de commissaris van de Koningin en de burgemeester moet niet uit de Grondwet worden verwijderd.

Overigens achten de leden van de VVD-fractie de argumenten van de regering ten aanzien van de deconstitutionalisering nogal mager. Zij vragen de regering nog eens nader te motiveren waarom daar voor is gekozen.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat strekt tot het schrappen van de grondwettelijke bepaling inzake de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin. Zij achten dit wetsvoorstel een logisch gevolg van de standpuntbepaling van de Kamer ten tijde van het nota-overleg van 1 april 1996 gewijd aan het kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport van de commissie Van Thijn.

Weliswaar bleek tijdens dat nota-overleg nog geen toereikende meerderheid aanwezig voor het afschaffen van de kroonbenoeming, maar werd ook geen verzet aangetekend tegen het regeringsvoornemen om de wijze van aanstellen van burgemeester en commissaris van de Koningin uit de Grondwet te schrappen. Terecht is de regering op die basis een voorstel tot deconstitutionalisering van betreffende benoemingen gaan voorbereiden.

Het feit dat reeds eerder (1887, 1922, 1974) door staatscommissies voorstellen zijn gedaan om de grondwettelijk verankerde Kroonbenoeming te vervangen door een opdracht tot regeling aan de wetgever, deze voorstellen in een aantal gevallen ook door de regering zijn overgenomen maar tijdens de parlementaire behandeling zijn gesneuveld, betekent naar het oordeel van de D66-fractie niet dat van een deconstitutionalisering moet worden afgezien zolang nog geen sprake is van een door een parlementaire meerderheid gewenste andere wijze van benoemen cq verkiezen.

Met de regering zijn de leden van de D66-fractie van mening dat er alle reden is om de keuze voor een al dan niet grondwettelijke verankering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin los te koppelen van de keuze voor een bepaalde wijze van benoemen of verkiezen.

Het argument voor een deconstitutionalisering werd duidelijk verwoord door minister De Gaay Fortman tijdens de behandeling van de nota inzake

het grondwetsherzieningsbeleid (zitting 1974–1975) «Het argument is, dat een zaak als deze (benoeming burgemeester en commissaris van de Koningin) niet in de Grondwet behoort te worden geregeld omdat, als men in de Grondwet voor een bepaald stelsel kiest, men daardoor toekomstige ontwikkeling blokkeert.»

Eenzelfde argument is naar voren gebracht door de externe commissie Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (de Commissie-van Thijn). Deze heeft in 1993 een voorkeur uitgesproken voor het schrappen van artikel 131 van de Grondwet. De Commissie stelt in haar advies «De Burgemeester ontketend» dat «welke variant men ook in de Grondwet neerlegt, men loopt steeds het risico dat een in de loop der tijd veranderende visie op de meest wenselijke aanstellingswijze tot een keuze van een andere variant leidt, hetgeen dan weer tot wijziging van de Grondwet noopt». Dit argument, stelde de commissie, pleit er voor om ook bij handhaving van de huidige aanstellingswijze artikel 131 uit de Grondwet te schrappen.

Meer dan ooit is er naar de mening van de D66-fractie juist in dit tijdsgewricht vanwege de ontwikkelingen op het gemeentelijke en provinciale terrein alle redenen om de grondwettelijke verankering te schrappen.

Allereerst hebben de ambten van burgemeester en commissaris van de Koningin in de loop der tijd meer en meer het karakter van rijksorgaan verloren. De burgemeester is orgaan van de gemeente geworden, de commissaris van de Koningin orgaan van de provincie. Aan- of instelling van gemeentelijke en provinciale organen alsmede hun taken en bevoegdheden worden bij uitstek in de organieke wetgeving geregeld. Niet is in te zien waarom voor de burgemeester en commissaris van de Koningin op deze algemene regel nog een uitzondering moet worden gemaakt.

Ook het functioneren van de provinciale en gemeentelijke besturen is in discussie. Voorstellen die het mogelijk moeten maken wethouders van buiten de raad aan te stellen zijn in voorbereiding. Steeds indringender wordt ook aan de orde gesteld of niet moet worden toegewerkt naar een meer dualistisch gemeentelijk, cq provinciaal systeem. Naar een soort gemeentelijke (cq provinciale) regering en parlement. Een dergelijke ontwikkeling kan en zal ook invloed hebben op de wijze van functioneren van de burgemeester of commissaris van de Koningin. En dat kan op zich weer gevolgen hebben voor een daarbij passende wijze van benoemen of verkiezen.

De leden van de D66-fractie zouden het betreuren als dergelijke ontwikkelingen hun beslag niet zouden kunnen krijgen vanwege de inflexibiliteit die een grondwettelijke verankering toch altijd enigszins met zich brengt.

De leden van de RPF-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende voorstel. Zij stellen vast, met de Raad van State, dat er geen zwaarwegende argumenten worden aangevoerd die het voorstel rechtvaardigen. De leden van de RPF-fractie betreuren dat en vragen de regering of niet ook zij van mening is dat zeer zorgvuldig met grondwetswijziging moet worden omgegaan.

De benoeming van de commissaris en de burgemeester vereist grote zorgvuldigheid. Deze leden zien derhalve niet in dat de wens om de wetgever de mogelijkheid te geven eenvoudiger en sneller in te spelen op de toekomstige inzichten, zwaarder weegt dan de eis van zorgvuldigheid. De leden van de RPF-fractie vragen tenslotte waarom dit voorstel niet is ingebed in een bredere discussie over het functioneren en de organisatie van het lokaal bestuur. Aan de hand van het rapport van de Raad voor het

Openbaar Bestuur (naar aanleiding van de motie-Te Veldhuis) zou dat namelijk mogelijk zijn.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Deze leden hebben in het geheel geen behoefte aan een wijziging van de Grondwet op het punt van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin. Zij mogen in dit verband mede verwijzen naar hun opstelling tijdens het notaoverleg d.d. 1 april 1996 over de notities aanstellingswijze van de burgemeester en van de commissaris van de Koningin. Over de zogenaamde deconstitutionalisering van deze benoemingen is al vele malen gedebatteerd, zonder dat er nieuwe gezichtspunten naar voren zijn gekomen, die tot de conclusie leiden dat de huidige wijze van benoeming moet worden veranderd.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat bij het opnemen van het huidige artikel 131 in de Grondwet hiervoor terecht een bewuste keuze is gemaakt. Zij kunnen zich vinden in de opvatting van de Raad van State dat de methode van aanwijzing een wezenlijk onderdeel is van het constitutionele recht, die derhalve grondwettelijk beschermd moet blijven. De Grondwet bevat de hoofdelementen van ons staatkundig bestel; de leden van de SGP-fractie vinden dat de benoemingswijze van de burgemeester en van de commissaris van de Koningin hiertoe ook behoren. De benoemingen door de Kroon markeren de bijzondere positie van de burgemeester en de commissaris van de Koningin in de bestuursorganen waarbinnen zij functioneren. Als enige benoemde functionarissen vormen zij uitdrukking van de noodzakelijke continuïteit in het bestuur. De redenering van de regering dat na het schrappen van deze bepaling in de Grondwet op een minder omslachtige wijze kan worden ingespeeld op breed gedragen wijzigingen in maatschappelijke opvattingen terzake vinden de leden van de SGP-fractie allerm minst een ondersteunend argument voor dit wetsvoorstel. In tegenstelling hiermee zijn deze leden juist beducht voor de mogelijkheid van meer vrijblijvendheid en dus minder zorgvuldigheid ten aanzien van de benoemingsprocedure.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling maar niet met instemming kennis genomen van het voorstel tot deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Zij willen dit voorstel niet los zien van het feit dat de grondwetgever in 1983 bewust heeft gekozen voor het vastleggen van de benoemingswijze in de Grondwet. Ook toen liepen in de samenleving de meningen uiteen over de gewenste wijze van benoeming: Er moeten dan wel goede argumenten zijn, met name gelegen in gewijzigde omstandigheden, om de nog tamelijk recente beslissing van de grondwetgever terug te draaien. Daarvan is deze leden niet gebleken. Het lijkt er meer op, dat thans wordt voorgesteld de benoemingswijze te deconstitutionaliseren teneinde vervolgens bij eenvoudige meerderheid de benoemingswijze zelf te kunnen veranderen. Dit zien de leden van de GPV-fractie als een oneigenlijk argument tot grondwetswijziging, zeker als rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat een niet bestaande parlementaire meerderheid via afspraken in een regeerakkoord kunstmatig tot een meerderheid zal worden gemaakt.

Het argument van de regering dat de methode van aanwijzing niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet moet worden blijven vastgelegd is evenmin nieuw en wordt door de leden van de GPV-fractie niet gedeeld. Zij delen het standpunt van dr. J. A. van Kemenade, dat directe verkiezing van de burgemeester leidt tot een fundamentele verandering van ons staatkundig bestel en van de machtsverhoudingen bij de lagere overheden. (De Volkskrant 5 nov 1997). Zulke fundamentele

veranderingen dienen niet zonder grondwetsherziening te worden ingevoerd.

De leden van de GPV-fractie vragen tenslotte of de regering melding kan maken van de opvattingen van representatieve organisaties die het meest bij deze materie betrokken zijn, zoals de VNG, het IPO en het genootschap van burgemeesters.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen