

Vergaderjaar 1997–1998

25 620

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 april 1997 en het nader rapport d.d. 11 september 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 oktober 1996, no. 96.005200, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 oktober 1996, nr. 96.005200, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 april 1997, nr. W01.96.0487, bied ik U hierbij aan. De Raad van State heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1. Het voorstel van wet tot wijziging van de Grondwet strekt ertoe de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester te deconstitutionaliseren. Een eerdere poging hiertoe bij de grondwetsherziening van 1983 leed schipbreuk, zoals ook in de memorie van toelichting is vermeld, ten gevolge van aanvaarding van een daarop betrekking hebbende motie-Tilanus, waarbij werd aangedrongen op handhaving van de toen geldende grondwettelijke regeling op dit punt, die sindsdien ongewijzigd is gebleven (kamerstukken II 1974/75, 12 944, nr. 24). De Raad van State meent dat, mede gelet op de uitgesproken wens van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, slechts tot deconstitutionalisering kan worden overgegaan, wanneer daarvoor sterke argumenten worden aangevoerd. Het ontbreken daarvan is voor de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Commissie-Biesheuvel) in 1984 dan ook terecht aanleiding geweest voor het toen achterwege laten van een voorstel om de desbetreffende bepaling te wijzigen.

Ook nu zijn echter – naar het oordeel van het college – niet zodanig zwaarwegende argumenten aangevoerd, dat tot de beoogde wijziging dient te worden overgegaan. De Raad licht deze zienswijze hierna toe.

2. Blijkens de memorie van toelichting volgt de regering de Commissie-Van Thijn in haar unanieme aanbeveling om de aanstellingswijze van de burgemeester te deconstitutionaliseren (laatste alinea). De Commissie-Van Thijn motiveert haar keuze – en de regering volgt haar daarin – door erop te wijzen dat daardoor de wetgever de mogelijkheid wordt geboden om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen veranderde inzichten terzake (memorie van toelichting, vijfde alinea). Deze observatie is naar het oordeel van de Raad, hoewel op zichzelf juist, eerder een gevolg van dan een reden voor deconstitutionalisering.

Wel een reden om tot herziening van de Grondwet te komen, zou kunnen zijn een breed gedragen wens de benoeming door de Kroon geheel en al te elimineren. Van een zodanig gevoelen is echter de Raad niet gebleken. In het recentelijk gevoerde parlementaire debat over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing bleek uiteindelijk een breed draagvlak te bestaan voor handhaving van de benoeming van de burgemeester door de Kroon. Die handhaving ligt ook als uitgangspunt mede ten grondslag aan een voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet, waarmee blijkens de Staatscourant (1997, 8) de ministerraad akkoord is gegaan.

Tenslotte trekt de Raad de juistheid in twijfel van het in de memorie van toelichting door de regering ingenomen, doch niet toegelichte standpunt, dat de methode van aanwijzing van de burgemeester en de commissaris van de Koning niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet vastgelegd moet blijven. De Raad beschouwt de methode van aanwijzing als een wezenlijk onderdeel van het constitutionele recht en als zodanig waard grondwettelijk beschermd te blijven. Ook op deze grond komt de Raad tot het oordeel dat wijziging van de Grondwet op de voorgestelde wijze niet dient te worden bevorderd.

1. en 2. De regering meent dat er zwaarwegende argumenten zijn om thans tot de beoogde wijziging over te gaan. Zij heeft zich in haar voorstel aangesloten bij het advies van de commissie-Van Thijn. Met de voorgestelde wijziging is met name beoogd de wetgever de vrijheid te bieden langs procedureel minder omslachtige weg de wijze van benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester aan te passen in geval van breed gedragen wijzigingen in de maatschappelijke opvattingen terzake. Deze beoogde vrijheid is als gewenst gevolg van het onderhavige voorstel tevens een belangrijke reden voor het voorstel.

Het (toenmalige) artikel 139 van de Grondwet, dat handelde over de benoeming van de voorzitter van de gemeenteraad door de Koning, is in 1848 niet zonder slag of stoot in de Grondwet opgenomen. Het standpunt werd toen en ook later wel ingenomen dat de Grondwet niet moest vastleggen, hetgeen de wetgever beoogd werd te regelen (vgl. reeds Thorbecke, Bijdrage tot de herziening der Grondwet, nieuwe uitgave, 's-Gravenhage 1921, blz. 77 en Oud, Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht I, Zwolle 1956, blz. 448).

Door de staatscommissies die de grondwetsherzieningen van 1887 en 1922 voorbereidden, zijn voorstellen gedaan om de grondwettelijk geregelde Kroonbenoeming te vervangen door een opdracht aan de wetgever om de benoeming van de voorzitter van de raad te regelen; dit teneinde het burgemeesterschap te kunnen scheiden van het voorzitterschap van de gemeenteraad. In de memorie van toelichting bij het voorstel van overwegingswet die leidde tot de Grondwet van 1887, verklaarde de regering «geen voldoende reden» te zien voor het voorstel van de staatscommissie en de benoeming en het ontslag van de voorzitter van de raad door de Kroon te willen handhaven (Bijl. Hand. II 1884/85, 111, nr. 13, blz. 3). Bij de grondwetsherziening 1922 nam de regering het voorstel om de benoemingswijze aan de wetgever over te laten wel over (Bijl. Hand. II 1920/21, 451, nr. 5). In zijn advies van 16 februari 1921 juichte de Raad van State dit voorstel toe. De Tweede Kamer verwierp het voorstel evenwel (Hand. II 1921/22, blz. 904–905).

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid uit 1974 stelde de regering in navolging van het eindrapport van de staatscommissie-Cals/Donner voor, de benoemingswijze uit de Grondwet te schrappen (opgenomen in: Documentatiereeks Naar een nieuwe Grondwet?, Deel 12, blz. 40). In zijn advies over deze nota meende de Raad van State «(...) geen bezwaar te moeten maken tegen de opvatting in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, dat deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning gewenst is» (advies

opgenomen in: Documentatiereeks Naar een nieuwe Grondwet? Deel 12, blz. 90). De Raad liet zich destijds leiden door de uiteenzettingen van de regering in de Nota over het streven naar deconstitutionalisering van wat «(...) in de tijd overbodig is geworden dan wel beter aan de gewone wetgever kan worden overgelaten.» (Naar een nieuwe Grondwet?, Deel 12, blz. 4). Na aanvaarding van de motie Tilanus bij de behandeling van de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de regering bij de grondwetsherziening 1983, zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, afgezien van voorstellen tot deconstitutionalisering van de benoeming. Ondanks veel discussie in het parlement kwam het uiteindelijk niet tot een wijziging van de grondwettelijk geregelde benoemingswijze bij koninklijk besluit.

Door de jaren heen is derhalve meermalen de grondwettelijke regeling van de benoeming ter discussie gesteld. Telkenmale kwamen daarbij zowel de argumenten voor en tegen de Kroonbenoeming dan wel een andere benoemingswijze (bij voorbeeld verkiezing) als het vraagstuk van de wens om de benoemingswijze geheel uit de Grondwet te schrappen, tegelijkertijd aan de orde. Zo stelt de Raad van State in zijn advies thans dat er wel een reden is om artikel 131 te wijzigen indien er een breed gedragen wens zou zijn om de benoemingswijze te veranderen, doch de Raad gaat er – als gezegd – vanuit dat de benoemingswijze in elk geval in de Grondwet geregeld dient te zijn. De Raad beschouwt de methode van aanwijzing van de commissaris van de Koning en de burgemeester als een wezenlijk onderdeel van het constitutionele recht en als zodanig waard grondwettelijk beschermd te blijven.

Ik hecht eraan in verband met dit standpunt van de Raad mijn afweging op dit punt nog eens te expliciteren. Ik ben van mening dat de vraag of de wijze van benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning in de Grondwet wordt bepaald, te onderscheiden is van de keuze voor een bepaalde wijze van benoeming. Het bepalen van de benoemingswijze zal na het van kracht worden van het voorliggende voorstel een taak zijn voor de wetgever. Of de wetgever zal beslissen dat de benoemingswijze veranderd dient te worden, is een vraag die in de context van het voorliggende voorstel niet aan de orde is. Thans gaat het uitsluitend om de vraag of de benoemingswijze grondwettelijk vastgelegd dient te blijven. Ik beantwoord die vraag negatief, omdat er mede gelet op de discussies hierover in het recente verleden alle reden is om de wetgever de mogelijkheid te bieden op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen opvattingen ter zake van de benoemingswijze.

Het inmiddels bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning (kamerstukken II 1996/97, 25 444), waarnaar de Raad van State in zijn advies verwijst, is tot stand gebracht met inachtneming van de thans geldende grondwettelijke benoemingswijze. Dat de ministerraad destijds akkoord is gegaan met dit voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet, kan geen enkele indicatie opleveren voor de visie die de regering ten grondslag legt aan het onderhavige voorstel tot herziening van de Grondwet. Ik zie dan ook geen aanleiding terug te komen op het eerder ingenomen standpunt dat de methode van aanwijzing niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet vastgelegd moet blijven.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U, mede namens de minister-president, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal