

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 juni 1999

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD, het CDA, de SGP, de RPF en het GPV.

De leden van de VVD-fractie refereren aan de gedachtewisseling tijdens de algemene politieke beschouwingen afgelopen november, bij welke gelegenheid zij de regering dringend in overweging hadden gegeven de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel niet voort te zetten en de politieke besluitvorming over het rapport van de staatscommissie-Elzinga af te wachten. Zij signaleren een tegenstrijdigheid in het daarop door de regering gegeven antwoord dat schrapping van de aanstellingswijze van de burgemeester al decennia een rol speelt in het staatkundig debat en in wezen geheel los staat van het debat over dualisme op lokaal niveau, terwijl de regering tegelijkertijd de relatie erkent met het voorwerp van onderzoek van de staatscommissie.

De regering is van oordeel dat de relatie tussen dit wetsvoorstel en het onderzoek van de staatscommissie is beperkt tot het enkele feit dat voor beide geldt dat aspecten van de vormgeving van het lokale bestuur aan de orde zijn. Er is geen sprake van een inhoudelijke relatie die noopt tot procedurele samenhang of samenhangende beoordeling. De regering heeft dit beargumenteerd door erop te wijzen dat de vraag of de Grondwet de aanstellingswijze dient te regelen al decennia voorwerp is van staatkundig debat. De aanstellingswijze zelf staat in dit wetsvoorstel echter niet ter discussie. De staatscommissie zal zich daarover in relatie tot de gewenste dualisering van het lokale bestuursmodel wél uitspreken. Of het de grondwetgever dan wel de formele wetgever is die gevolg geeft aan de aanbevelingen van de staatscommissie is voor de taakopdracht aan de staatscommissie niet relevant. Daarom heeft de regering in november betoogd dat er weliswaar een relatie is tussen dit voorstel en het voorwerp van onderzoek van de staatscommissie, maar dat deze niet van zodanige aard is dat voortzetting van het wetgevingsproces zou moeten wachten op de besluitvorming over het rapport van de staatscommissie. De regering zag en ziet daarom geen inhoudelijke aanleiding om de voortgang van dit voorstel afhankelijk te maken van de politieke besluitvorming over het rapport van de staatscommissie.

De leden van de VVD-fractie wijzen voorts, in navolging van de GPV-fractie in de Tweede Kamer, op artikel 125, derde lid, van de Grondwet waarin aan de burgemeester het voorzitterschap van de raad is gegeven. Zij spreken de verwachting uit dat, indien in vervolg op het rapport van de staatscommissie een staatkundige wijziging in de verhouding tussen het college van B en W en de raad in de richting van die tussen regering en parlement zou worden nagestreefd, ook de vraag ter tafel zal komen wie het voorzitterschap van de raad zou dienen te vervullen. De leden van de VVD-fractie gaan er in dit traject verder redenerend van uit dat artikel 125, derde lid, aangepast zou moeten worden. Daaraan verbinden zij een herhaling van hun dringend advies het rapport van de staatscommissie af te wachten. Zij wijzen er overigens op dat de regering gelet op het moment van advisering door de staatscommissie nog alle gelegenheid heeft door haar wenselijk geachte wetgeving bij de Staten-Generaal in te dienen.

Zoals hierboven reeds is gememoreerd strekt dit wetsvoorstel uitsluitend tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning en niet tot wijziging van de aanstellingswijze of een daarmee samenhangende wijziging van de positie van de burgemeester noch beoogt het daarop vooruit te lopen. Dat is ook de reden waarom er bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel voor is gekozen uitsluitend artikel 131 te doen vervallen. De leden van de VVD-fractie hebben gelijk dat het in artikel 125, derde lid, van de Grondwet verankerde voorzitterschap van de burgemeester van de raad in discussie kan komen in vervolg op het advies van de staatscommissie. Of dat het geval zal zijn hangt echter af van het stelsel dat wordt beoogd. In dat kader zal moeten worden gezien of de nagestreefde wijziging van de staatkundige verhouding tussen de raad en het college van B en W zal meebrengen dat de burgemeester niet langer het voorzitterschap van de raad zal vervullen. Dat hangt onder meer samen met de positie en dus de taken en bevoegdheden die de burgemeester in een mogelijk nieuw stelsel worden toegekend. Het rapport van de staatscommissie zal ongetwijfeld aan deze materie aandacht besteden. Zou een als uitvloeisel van het rapport van de staatscommissie nagestreefde stelselwijziging meebrengen dat de burgemeester niet langer voorzitter van de raad zal zijn, dan zal artikel 125, derde lid, uit de Grondwet geschrapt moeten worden.

Wij merken overigens op dat het denkbaar is dat naar aanleiding van het advies van de staatscommissie ook andere artikelen van hoofdstuk 7 voor heroverweging in aanmerking zouden kunnen komen. Dat is voor de regering eens te meer een reden er de voorkeur aan te geven de vraag van de grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze van de burgemeester losgekoppeld te houden van de vraag naar de gewenste wijze van aanstelling als zodanig. Indien deze koppeling wel wordt aangebracht zal het gevolg daarvan zijn dat de vraag of de wijze van aanstelling van de burgemeester grondwettelijk verankerd dient te blijven, wordt vermengd met de vraag of de wijze van aanstelling gewijzigd dient te worden, ja zelfs – in vervolg op het rapport van de staatscommissie – met de vraag wat de meest wenselijke inrichting van het lokale bestuur is. Een dergelijke vermenging van vragen zal ertoe leiden dat de vraag die in het kader van onderhavig wetsvoorstel aan de orde is niet afzonderlijk beantwoord wordt, terwijl dat naar het oordeel van de regering in zichzelf zeer wenselijk is. Een inhoudelijke koppeling tussen de voortgang van het onderhavige wetsvoorstel en de uitkomsten van de werkzaamheden van de staatscommissie is dan ook slechts zinvol als beoogd wordt wijzigingen van de aanstellingswijze van de burgemeester en van zijn positie binnen het lokale bestuursmodel in de Grondwet neer te leggen. Dat is echter gelet op de inhoud van het onderhavige voorstel niet de bedoeling

van de regering. Opschorting van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel brengt het risico met zich dat het materieel en procedureel ondergeschikt zal worden aan de voorstellen die uit het rapport van de staatscommissie zullen voortvloeien.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens hoe de regering de rijkstaken van de burgemeester en de commissaris van de Koningin ziet en de daarmee samenhangende verantwoordingsplicht van deze ambtsdragers aan de regering, indien op gemeentelijk en provinciaal vlak naar dualisering wordt gestreefd en of de staatscommissie ook deze vragen bestudeert. Met verwijzing naar de behandeling van eerdere voorstellen tot wijziging van de Grondwet vragen zij voorts of de beide ambtsdragers wel mede rijksorgaan kunnen zijn en taken door het rijk opgedragen kunnen krijgen als hun benoeming niet grondwettelijk is verankerd. Wat is dan de wettelijke basis voor de ambtsinstructie van de commissarissen?

De regering wijst er allereerst op dat de taakopdracht van de staatscommissie is toegespitst op het lokale niveau, waarbij is uitgegaan van het in het regeerakkoord neergelegde voornemen. Niettemin mag worden verwacht dat de staatscommissie acht zal slaan op de constitutionele parallellie tussen beide decentrale bestuursniveaus, te meer nu daarvoor van verschillende zijden aandacht is gevraagd. Of het door de leden van de VVD-fractie genoemde aspect daarbij aan de orde zal komen moet echter worden afgewacht. De regering acht het, vooruitlopend op de werkzaamheden van de staatscommissie, prematuur daaraan in dit stadium beschouwingen te wijden. Ten aanzien van de vraag of de commissaris – de burgemeester is hier niet aan de orde omdat hij geen rijkstaken heeft – mede rijksorgaan kan zijn als zijn benoeming niet grondwettelijk is verankerd, merken wij op dat naar onze opvatting het één geen noodzakelijke voorwaarde is voor het ander. De discussie die in het kader van de grondwetsherziening van 1983 is gevoerd had overigens geen betrekking op de samenhang tussen deze beide aspecten, maar op de vraag of het noodzakelijk is dat de Grondwet voor de hoedanigheid van de commissaris van de Koning als rijksorgaan een uitdrukkelijke basis biedt. Deze basis, in de vorm van artikel 126 van de Grondwet, laat dit wetsvoorstel ongemoeid. Zij blijft dus onveranderd de grondwettelijke grondslag voor de op de Provinciewet gebaseerde ambtsinstructie. Artikel 126 staat derhalve los van de omstandigheid dat de aanstellingswijze eveneens grondwettelijk is verankerd, en ook los van de omstandigheid of de commissaris door de Kroon wordt benoemd. Indien het laatste niet langer het geval zou zijn en de commissaris onveranderd mede met rijkstaken belast blijft, zou artikel 126 nog meer van betekenis zijn omdat onder die omstandigheden sprake zou zijn van een groter contrast met de functie van de commissaris als provinciaal orgaan.

De leden van de VVD-fractie geven tenslotte aan onder de indruk te zijn van het advies van de Raad van State waarin de Raad aangeeft dat hij de methode van aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning beschouwt als een wezenlijk bestanddeel van ons constitutionele recht en als zodanig waard grondwettelijk beschermd te blijven. Zij achten het onverstandig dat de regering het voorstel desondanks heeft ingediend en doen nogmaals een klemmend beroep op de regering om de behandeling van het voorstel thans niet voort te zetten. Zij geven er, mede gelet op de in het regeerakkoord neergelegde procedure-afspraken, verre de voorkeur aan dat de regering het rapport van de staatscommissie afwacht en haar conclusies trekt met inbegrip van een oordeel over de gewenste wijze van aanstelling. Alleen dan kan naar hun mening de samenhang in wetgeving en bestuur worden gewaarborgd. Ook de leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV geven aan bedenkingen te hebben tegen

het wetsvoorstel en deze onder andere te ontleen aan het advies van de Raad van State.

Wij merken op dat de Raad van State zijn opvatting dat de aanstellingswijze van de commissaris en de burgemeester een wezenlijk bestanddeel van ons constitutionele recht vormt niet in absolute zin heeft geformuleerd. De Raad overweegt in het begin van zijn advies dat slechts tot deconstitutionalisering kan worden overgegaan wanneer daarvoor sterke argumenten kunnen worden aangevoerd. De regering meent daarover te beschikken en verwijst naar het unanieme advies van de commissie-Van Thijn en de wens dat de wetgever de vrijheid krijgt de methode van aanstelling langs een procedureel minder omslachtige wijze aan te passen in geval van breed gedragen wijzigingen in de maatschappelijke opvattingen ter zake. Voorts merken wij op dat de Raad van State niet aangeeft op grond van welke overwegingen de aanstellingswijze van de commissaris en de burgemeester moet worden aangemerkt als een wezenlijk bestanddeel van ons constitutionele recht. In dit verband willen we er met verwijzing naar de in de memorie van toelichting opgenomen beschouwing aan herinneren dat het verankeren van de aanstellingswijze van de burgemeester in de Grondwet van meet af aan omstreden is geweest. Tegen die achtergrond menen wij dat uit het feit dat de aanstellingswijze tot op de dag van vandaag in onze Grondwet staat niet mag worden afgeleid dat de aanstellingswijze een wezenlijk bestanddeel vormt van ons constitutionele bestel. In de afgelopen 150 jaar zijn verschillende pogingen ondernomen om de desbetreffende bepaling uit de Grondwet te schrappen. Deze herhaalde pogingen welke mede werden ingegeven door adviezen van staatscommissies en in een enkel geval tevens werd ondersteund door de Raad van State mogen veeleer een illustratie zijn van het feit dat als een onderwerp eenmaal in de Grondwet is opgenomen het moeilijk is om het daar weer uit te verwijderen. Wij zijn van oordeel dat ten aanzien van dit onderwerp de zware procedure van grondwetswijziging niet langer een te hoge drempel mag blijven vormen om veranderingen die de wetgever zou moeten kunnen aanbrengen op voorhand onmogelijk te maken. Met betrekking tot de in het regeerakkoord neergelegde afspraak merken wij nog op dat deze er naar onze opvatting toe strekt de behandeling van dit wetsvoorstel voortgang te doen vinden los van de werkzaamheden van de staatscommissie en de politieke besluitvorming daarover.

De leden van de CDA-fractie willen graag op de hoogte gesteld worden van de inhoudelijke criteria die de regering hanteert met betrekking tot de vraag of een onderwerp in aanmerking komt voor deconstitutionalisering. Zij merken verder op met genoegen kennis te hebben genomen van de uitspraak van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag, dat naar huidig inzicht de positie van genoemde ambtsdragers rechtvaardigt dat zij door de Kroon worden benoemd en niet op andere wijze.

De regering beschikt niet over inhoudelijke criteria met betrekking tot de vraag of een onderwerp zich leent voor deconstitutionalisering. Betwijfeld moet worden of zodanige criteria in algemene zin wel te ontwerpen zijn. Wel kan de regering nogmaals kort aangeven waarom zij deconstitutionalisering in het onderhavige geval aangewezen acht. In de eerste plaats ziet de regering de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris niet als een wezenlijk bestanddeel van ons constitutionele recht. In de tweede plaats is de regering om die reden van mening dat de grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze een te grote drempel opwerpt om consequenties te verbinden aan maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot andere opvattingen over de gewenste aanstellingswijze van deze ambtsdragers. De regering meent dat aan de wetgever kan worden overgelaten om op zulke maatschappelijke ontwikkelingen te reageren en

te beoordelen of in de wijze van aanstelling verandering moet worden
aangebracht. Tot slot wijzen wij erop dat de door deze leden aangehaalde
uitspraak in de nota naar aanleiding van het verslag een feitelijke
constatering is die nog eens accentueert dat het onderhavige wetsvoorstel
niet de wijze van aanstelling als zodanig ter discussie stelt.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper