

Vergaderjaar 2003–2004

**29 200 VII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004**

**Nr. 62**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 augustus 2004

Ter voldoening aan artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges berichten wij u als volgt.

Bij brief van 13 februari 2002 is aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) advies gevraagd over de modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. De aanleiding en achtergrond van de adviesaanvraag was gelegen in het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (BZK2000-73), waarin een partiële herziening van hoofdstuk 7 Grondwet werd bepleit met het oog op de voltooiing en grondwettelijke verankering van de dualisering. De voltooiing van de dualisering strekt ertoe de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college door de overdracht van gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden en de overdracht van medebewindsbevoegdheden te completeren door de grondwettelijke belemmering weg te nemen voor de overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid. Daartoe zou gezien moeten worden of het hoofdschap van de raad (artikel 125, eerste lid, Grondwet), waarin die bevoegdheid besloten ligt, zou moeten worden gedeconstitutionaliseerd of geherformuleerd. De grondwettelijke verankering van de dualisering betreft het in brede zin bezien van het grondwettelijk kader met het oog op het bieden van een eenduidige grondwettelijke regeling voor de op dualistische leest geschoeide decentrale lichamen. Het rapport van de Staatscommissie bevatte op dit punt niet meer dan een algemene aanbeveling en deed geen uitspraken over mogelijke wijzigingen die de Staatscommissie vanuit dit perspectief geïndiceerd achtte. Een derde, niet aan de dualisering gebonden vraag die de Rob werd voorgelegd, was na te gaan of hoofdstuk 7 van de Grondwet overigens nog een adequate weerslag vormt van ons binnenlands bestuurlijk bestel. In de adviesaanvraag werd overwogen dat het grondwettelijk kader wordt gekenmerkt door een hoge mate van bestendigheid, terwijl bestuurlijke ontwikkelingen met onmiskenbaar constitutionele dimensies reeds geruime tijd de aandacht vragen maar geen weerslag vinden in de Grondwet. Daarbij werd

gewezen op zelfstandige bestuursorganen en de vormgeving van het regionaal bestuur. Deze laatste vraag heeft ertoe geleid dat de adviesaanvraag en de adviezen onder het ruime begrip modernisering hoofdstuk 7 Grondwet worden aangeduid. De Rob heeft in antwoord op de adviesaanvraag een drietal adviezen uitgebracht en is daarin op de bovengenoemde vragen ingegaan. In mei 2002 verscheen *Het openbaar bestuur in de Grondwet*, in december 2002 verscheen *Provincies en gemeenten in de Grondwet* en in december 2003 ten slotte verscheen *Andere openbare lichamen in de Grondwet*.

Sinds de adviesaanvraag aan de Rob zijn de omstandigheden gewijzigd. Tot tweemaal toe heeft een kabinetswisseling plaatsgevonden en zijn nieuwe politieke prioriteiten geformuleerd. Kon ten tijde van de adviesaanvraag worden verwacht dat een standpuntbepaling op de adviezen zou kunnen plaatsvinden tegen de achtergrond van een zich zettend proces van dualisering, wordt thans met grote voortvarendheid gewerkt aan de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. In dat verband hecht het kabinet aan handhaving van het huidig grondwettelijk kader. Zo wordt in de kabinetsvoornemens de doorslaggevende positie van de gemeenteraad als belangrijk uitgangspunt van het lokaal bestuursmodel gehandhaafd (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 1). Het grondwettelijk hoofdschap en de daarin besloten autonome bestuursbevoegdheid blijven derhalve bij de raad. Wel hebben wij ons in het overleg met de Kamer bereid getoond een grondwetsherziening met betrekking tot het raadsvoorzitterschap voor te bereiden, om de wetgever grondwettelijk ruimte te bieden om na de invoering van de gekozen burgemeester daaraan een andere invulling te geven. Los van het feit dat de Rob bij zijn advisering met de voorgenomen invoering van de gekozen burgemeester geen rekening heeft kunnen houden, zijn wij van mening dat een modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet ook overigens geen prioriteit heeft. Voorts constateren wij dat de adviezen van de Rob uitmonden in een pleidooi voor een omvangrijke constitutionalisering van hoofdstuk 7 Grondwet. De benadering van de Rob – door hem gekenschetst als een normatieve visie op de Grondwet – resulteert met name in een veel groter aantal bepalingen ten aanzien van de decentrale overheden dan thans in de Grondwet is opgenomen. Veel elementen die thans krachtens grondwettelijke opdracht (artikel 132, eerste lid) in de organieke wetgeving (Gemeentewet en Provinciewet) zijn geregeld, zouden op het niveau van de Grondwet zelf worden verankerd. Het volgen van de Rob-adviezen zou betekenen dat wordt teruggekomen op het streven naar deconstitutionalisering dat ten grondslag heeft gelegen aan de algehele grondwetsherziening van 1983, maar overigens voor hoofdstuk 7 van de Grondwet weinig gevolgen heeft gehad. Het zou daarom vooral ook betekenen dat afscheid wordt genomen van het sobere en open stelsel dat de Grondwet sinds 1848 kent. De kracht en de waarde van dat stelsel dat zich beperkt tot hoofdlijnen is dat het flexibel genoeg is (gebleken) om tal van feitelijke ontwikkelingen in het lokale bestuur – maar ook in het bestuurlijke en staatsrechtelijke bestel als geheel – binnen dat kader te accommoderen. De door de Rob voorgestane benadering impliceert derhalve dat niet alleen hoofdstuk 7 van de Grondwet een ander aanzien zou krijgen, maar tevens onder ogen zou moeten worden gezien hoe deze visie zou moeten doorwerken in de andere hoofdstukken van de Grondwet. Een brede grondwetsherziening, met een strekking die sterk afwijkt van die van 1983, zou daarmee in het vizier komen. Wij zien in de adviezen van de Rob onvoldoende aanknopingspunten om een dergelijk project aan te vatten. Overigens merken wij op dat de herzieningsprocedure van de Grondwet aan de orde zal komen in een notitie die is toegezegd bij gelegenheid van het overleg met de Kamer naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de procedure van de tweede lezing. In die notitie zal ook de

verhouding aan de orde komen tussen de wijzigingsprocedure en de inhoud van de Grondwet.

Samenvattend zijn wij van mening dat de modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet thans geen prioriteit verdient en dat de adviezen van de Rob overigens een richting wijzen die weinig aantrekkelijk lijkt omdat zij het risico van een te vergaande verstarring in zich draagt. Op grond van deze overwegingen hebben wij besloten de voorbereidingen voor een standpuntbepaling van het kabinet op te schorten.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
Th. C de Graaf

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes