

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 de commissaris van de Koningin en de burgemeester

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 december 1997

Met tevredenheid stelde de regering vast dat de leden van de fractie van de PvdA met waardering en de leden van de D66-fractie met instemming hebben kennisgenomen van het voorstel tot deconstitutionalisering van artikel 131 van de Grondwet. Bij de leden van de fracties van CDA, VVD, RPF, SGP en GPV heeft het voorstel gemengde gevoelens dan wel belangstelling teweeggebracht, maar het voorstel kan niet op de instemming van deze fracties rekenen. De regering hoopt met de beantwoording van de vragen in deze nota deze fracties alsnog te overtuigen.

De regering stelt met tevredenheid vast dat de leden van de fractie van de PvdA met haar menen dat met dit voorstel een correct vervolg wordt gegeven aan de vorig jaar gevoerde discussie. Evenals deze leden meent de regering, zoals ook uiteengezet in de memorie van toelichting en het nader rapport bij het voorstel, dat het wenselijk is om het mogelijk te maken om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen inzichten terzake van de benoeming van commissarissen van de Koningin en burgemeesters.

De leden van de fractie van het CDA stelden de vraag of er een breed gedragen wens bestaat om de benoeming door de Kroon geheel en al te elimineren, en zo ja, waaruit deze conclusie kan worden afgeleid. De regering heeft zich, de leden van de fractie van D66 wezen daar terecht op, mede laten leiden door de uitkomsten van het nota-overleg van 1 april 1996. Een toen ingediende motie-Te Veldhuis/Van der Heijden (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 134), waarin werd uitgesproken dat de benoeming van de commissaris van de Koningin en de burgemeester van zodanig belang zijn voor het staatkundig bestel in Nederland dat bepalingen hieromtrent in de Grondwet noodzakelijk zijn, werd verworpen. De regering heeft daaruit de conclusie getrokken dat een voorstel tot schrapping van artikel 131, zoals ook voorgesteld door de Commissie-Van Thijn, in de ogen van de meerderheid van de Tweede Kamer niet op voorhand onacceptabel is. De beoordeling van het draagvlak voor dit voorstel moet in dit licht worden gezien.

De leden van de fractie van het CDA vroegen helder aan te geven wat de inhoudelijke en volgtijdelijke samenhang is tussen drie door hen aangeduide trajecten. Voorts hadden zij graag voorafgaand een samenhangende visie gezien. In het op 5 juli 1997 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet staat de thans geldende Kroonbenoeming centraal (kamerstukken II 1996/97, 25 444, nrs. 1-2). Deze wetswijziging staat in zoverre los van het onderhavige voorstel dat het onafhankelijk van de aanvaarding of verwerping van het thans voorliggende voorstel in werking kan treden. Ook de samenhangende visie op het toekomstige gemeentelijke bestel, die deze leden in dit verband noemen, kan los van de deconstitutionalisering van de benoemingswijze worden gezien. De opportuniteit van dit voorstel is naar het oordeel van de regering immers niet afhankelijk van de uitkomsten van het debat dat over die visie te zijner tijd zal worden gevoerd. Het voorstel wordt gedragen door motieven die in de memorie van toelichting en in het nader rapport zijn verwoord. Tot die motieven behoort niet, zoals de leden van de CDA-fractie suggereren, het anticiperen op de uitkomst van toekomstige debatten over toekomstige inzichten.

Deze leden constateerden voorts spanning met de vereiste zorgvuldigheid bij de besluitvorming over een fundamentele (grondwets)wijziging als de onderhavige. De regering kan de leden van de CDA-fractie hierin niet volgen. In de memorie van toelichting en het nader rapport heeft de regering ampel haar overwegingen om dit voorstel in te dienen verantwoord. Zoals hierboven op een vraag van deze leden gezegd, heeft de regering zich daarbij mede laten leiden door de uitkomsten van het debat van 1 april 1996. Het is haar overtuiging dat de benoemingswijze niet van zodanig belang is dat zij in de Grondwet opgenomen moet blijven. Deze overtuiging, gevoegd bij de wens van de regering te komen tot een eenvoudiger en flexibeler stelsel om de benoemingswijze aan te passen aan breed gedragen veranderde inzichten terzake, heeft de regering ertoe gebracht het onderhavige voorstel in te dienen.

Daarmee wordt noch onzorgvuldig gehandeld, noch valt in te zien waarom wordt geanticipeerd op de uitkomst van toekomstige debatten. Zoals ook in het nader rapport uitvoerig is uiteengezet, ziet dit voorstel uitsluitend op de benoemingswijze die in artikel 131 van de Grondwet is vastgelegd. De benoemingswijze zelf, zoals die in de Provinciewet en in de Gemeentewet is uitgewerkt, is niet het onderwerp van dit voorstel.

De leden van de CDA-fractie wilden weten wat 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 de deconstitutionalisering zou doorgaan. Tevens vroegen zij welke gevolgen dit voorstel heeft voor de feitelijke en de formele positie van de commissaris van de Koningin en de burgemeester in de totale gezagsverhoudingen binnen het binnenlands bestuur. Naar het oordeel van de regering heeft aanvaarding van het voorstel op de door deze leden genoemde punten feitelijk en formeel geen directe gevolgen, omdat de benoemingswijze nog niet aan de orde is. Aan de orde is slechts de constitutionele verankering van de benoemingswijze.

De leden van de fractie van het CDA meenden dat de belangrijke positie van de commissaris van de koningin en van de burgemeester in ons staatsbestel alleszins rechtvaardigt dat de Grondwet hun benoemingswijze regelt. Wij verwijzen deze leden naar ons standpunt terzake in de memorie van toelichting en het nader rapport en voegen daaraan toe, dat het onderhavige voorstel niet beoogt te komen tot een andere benoemingswijze. Naar huidig inzicht rechtvaardigt de positie van de genoemde ambtsdragers, dat zij door de Kroon worden benoemd en niet op een andere wijze. Daarmee staat evenwel nog niet vast dat die benoemingswijze ook in de Grondwet gehandhaafd dient te blijven.

De leden van de fractie van de VVD deelden niet de opvatting van de regering, neergelegd in dit wetsvoorstel. Zij vroegen de regering nog eens nader te motiveren waarom voor deconstitutionalisering is gekozen. In het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is nader ingegaan op de motivering van het voorstel. De regering deelt niet de conclusie van de leden van de VVD-fractie dat de (wettelijke) taken van de burgemeester en de commissaris van de Koningin van zodanig gewicht zijn, dat grondwettelijke verankering van de methode van aanwijzing moet blijven gehandhaafd. De omstandigheid dat deze ambtsdragers zijn bekleed met wettelijke taken (bij voorbeeld op het terrein van de openbare orde) kan van belang zijn bij de beoordeling van de – thans niet aan de orde zijnde – vraag op welke wijze zij benoemd zouden moeten worden. Het op zichzelf grote gewicht van de bedoelde taken is geen overtuigende rechtvaardiging voor de handhaving van de Kroonbenoeming in de Grondwet. Ware het anders, dan zou constitutionalisering van de benoemingswijze van een groot aantal andere bestuursorganen eveneens geïndiceerd, zo niet nog meer aangewezen, zijn.

De regering is verheugd over de steun die haar voorstel krijgt van de leden van de fractie van D66 alsmede met de uitvoerige onderbouwing die deze fractie wijdt aan haar beoordeling van het voorstel.

De leden van de RPF-fractie stelden vast dat er geen zwaarwegende argumenten worden aangevoerd die het voorstel rechtvaardigen. Zij betreurden dat en vroegen de regering of zij ook niet van mening is dat zeer zorgvuldig met grondwetswijziging moet worden omgegaan. De regering kan die laatste opvatting uiteraard moeilijk weerspreken. Zij is van mening dat bij dit voorstel, zoals meer in het algemeen bij voorstellen tot grondwetsherziening, de vereiste zorgvuldigheid ook is betracht. In het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is reeds tot uitdrukking gebracht, dat de regering niet zonder enige voorbereiding en zonder overleg binnen en buiten het parlement tot indiening van dit voorstel is overgegaan. Daarbij zijn naar ons oordeel voldoende argumenten aangevoerd om het onderhavige voorstel tot schrapping van artikel 131 van de Grondwet in te dienen.

Deze leden zagen 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 fractie van de SGP verwoordden een gelijke vrees voor vrijblijvendheid en dus minder zorgvuldigheid. De regering is van oordeel dat de vereiste zorgvuldigheid bij de benoeming los staat van de deconstitutionalisering van de benoemingswijze. Een eventuele wijziging van de benoemingswijze zal na aanvaarding van dit voorstel bij wet moeten plaatsvinden. Daarvoor geldt de procedure van de wet in formele zin, zodat het risico van onzorgvuldigheid in de besluitvorming, gelet op de procedurele waarborgen die daarvoor in de artikelen 81 en verder van de Grondwet zijn opgenomen, gering is te achten. Het een weegt dan ook niet zwaarder dan het ander.

Op de vraag waarom dit voorstel niet is ingebed in een bredere discussie over het functioneren en de organisatie van het lokaal bestuur is in de beantwoording van de vragen van de CDA-fractie reeds ingegaan. Daarnaast zij op deze plaats verwezen.

De regering erkent de juistheid van de veronderstelling van de leden van de GPV-fractie dat thans wordt voorgesteld de benoemingswijze te deconstitutionaliseren teneinde vervolgens bij eenvoudige meerderheid de benoemingswijze te kunnen veranderen. Met de indiening van dit voorstel is evenwel niet beoogd een uitspraak te doen over de wenselijkheid van handhaving van de bestaande benoemingswijze, noch over de vraag of een andere wijze meer voorkeur verdient.

De leden van de fractie van het GPV onderschreven de opvatting van Van Kemenade in de Volkskrant van 5 november jl., dat invoering van de gekozen burgemeester niet zonder grondwetsherziening dient plaats te vinden. De regering verwijst voor een reactie op deze stellingname naar haar antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de wenselijkheid van de thans voorgestelde grondwetsherziening.

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts of de regering melding kan maken van de opvattingen van representatieve organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het genootschap van burgemeesters. Over het voorstel is geen advies gevraagd van deze organisaties. De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken heeft op 26 maart 1996 een ronde-tafelgesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de commissarissen der koningin, het genootschap van burgemeesters, het IPO, de VNG en het georganiseerd overleg burgemeesters (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 130). Tijdens dat gesprek is ook de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin aan de orde gekomen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal