

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

De vraag of de Grondwet zich dient uit te spreken over het vraagstuk van benoeming of verkiezing van de commissaris van de Koning en burgemeester is eerder bij de voorbereiding van de algehele grondwetsherziening van 1983 aan de orde geweest.

In 1971 nam de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Commissie Cals-Donner) in meerderheid het standpunt in dat het niet wenselijk is de oplossing van dit vraagstuk constitutioneel vast te leggen. In de Staatscommissie was men het er overigens over eens dat in de Grondwet een zelfde gedragslijn moet worden gevolgd met betrekking tot beide functionarissen. Overwogen werd dat het vraagstuk in beweging is en het niet raadzaam leek reeds op voorhand een keuze te doen. Naar het oordeel van de Staatscommissie diende de wetgever hier te beslissen en de mogelijkheid te hebben om tussen verschillende oplossingen te kiezen.

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Bijlage Hand. II, 1973–1974, 12 944, nr. 2) nam de regering zowel de conclusie als de motivering op dit punt van de Staatscommissie over en achtte deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van commissaris van de Koning en burgemeester gewenst. Tijdens de behandeling van deze nota werd door de Tweede Kamer de motie-Tilanus (Bijlage Hand. II, 1974–1975, 12 944, nr. 24) aanvaard. In deze motie werd de regering uitgenodigd geen voorstellen bij de Staten-Generaal aanhangig te maken, die ten doel hebben de bepalingen omtrent de methode van aanwijzing van de commissaris van de Koning en de burgemeester uit de Grondwet te verwijderen. De regering heeft bij de grondwetsherziening van 1983 deze motie uitgevoerd en een artikel voorgesteld dat thans artikel 131 van de Grondwet vormt.

In de jaren tachtig adviseerde de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Commissie-Biesheuvel) onder meer over de benoeming van burgemeester en commissaris van de Koning. De Commissie-Biesheuvel heeft geen voorstellen gedaan om wijziging te brengen in de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Ook werd geen deconstitutionalisering van de benoemingswijze voorgesteld.

Recent is het vraagstuk van de aanstellingswijze van de burgemeester aan de orde gesteld in het kader van het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (Commissie-Deetman). De derde externe commissie Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (Commissie-Van Thijn) kreeg van de Commissie-Deetman de opdracht het vraagstuk van benoeming of verkiezing van de burgemeester nader te bestuderen en de discussie hierover van nieuwe argumenten te voorzien.

In het rapport van de Commissie-Van Thijn (Kamerstukken II, 1992–1993, 21 427, nrs. 34–35) «De burgemeester ontketend» doet de Commissie onder meer voorstellen ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester. De Commissie constateert dat de realisering van de door haar onderzochte varianten waarbij de burgemeester niet zal worden benoemd maar worden gekozen, grondwetswijziging vergt. Artikel 131 van de Grondwet bepaalt immers dat de burgemeester door de Kroon wordt benoemd.

De Commissie noemt twee mogelijkheden voor de inhoud van een grondwetswijziging op dit punt. De eerste is dat enigerlei vorm van verkiezing van de burgemeester in de Grondwet zelf wordt verankerd. De tweede mogelijkheid, die de uitgesproken voorkeur van de Commissie heeft, is dat artikel 131 van de Grondwet wordt geschrapt en dat het aan de wetgever wordt overgelaten te regelen hoe de burgemeester wordt aangesteld. De Commissie wijst er daarbij op dat, welke variant men ook in de Grondwet vastlegt, men steeds het risico loopt dat een in de loop van de 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. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester biedt de wetgever de mogelijkheid om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen veranderde inzichten ter zake.

Het voorgaande kabinet zond op 11 april 1994 (Kamerstuk II, 1993–1994, nr. 21 427, nr. 103) een standpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Van Thijn aan de Tweede Kamer. Deze notitie kon echter niet meer in de vorige kabinetsperiode besproken worden.

Bij het aantreden van het huidige kabinet werd besloten een nadere notitie aan de Kamer te zenden, nadat daarover ook in de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing van gedachten zou zijn gewisseld. Bedeelde nadere notitie, die tevens het standpunt bevatte om tot deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester over te gaan, werd op 8 november 1995 (Kamerstuk II, 1995–1996, 21 427, nr. 115) aan de Tweede Kamer gezonden en besproken met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken in het nota-overleg van 1 april 1996.

De regering volgt de Commissie-Van Thijn in haar unanieme aanbeveling over te gaan tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester.

Wij menen voorts dat ten aanzien van de vraag, of de Grondwet zich dient uit te spreken over het vraagstuk van de verkiezing of de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, een zelfde gedragslijn moet worden gevolgd met betrekking tot beide functionarissen.

Wij sluiten hier aan bij het standpunt dat de Staatscommissie Cals-Donner indertijd terzake heeft ingenomen. Wij achten de methode van aanwijzing van de burgemeester en de commissaris van de Koning niet van zodanig gewicht dat deze in de Grondwet moet worden blijven vastgelegd. Weliswaar verschilt de positie van de burgemeester in de gemeente van de rol van de commissaris in de provincie, mede gelet op

hun verhouding tot de regering (artikel 126 van de Grondwet), maar dit verschil wordt niet zodanig geacht dat om die reden in deze een verschillende gedragslijn zou moeten worden gevolgd. Deconstitutionalisering biedt de wetgever de mogelijkheid eenvoudiger en sneller dan de grondwetgever in te spelen op de toekomstige inzichten omtrent de gewenste aanstellingswijze van bedoelde functionarissen. Dit neemt uiteraard niet weg dat de wetgever, indien hem de zaak wordt overgelaten, uiteenlopende oplossingen kan kiezen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal