

Vergaderjaar 2000–2001

27 551

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 mei 2001

Met bijzondere belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daaruit blijkt dat onderhavig wetsvoorstel dat strekt tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester overeenkomstig het advies van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie door de meeste fracties positief is ontvangen. Veel van de gestelde vragen betreffen de meerwaarde van dit wetsvoorstel boven het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel 25 620 en de overwegingen die de regering tot het indienen van onderhavig voorstel hebben gebracht. Enkele van de aan het woord zijnde fracties gaven naast hun opvatting over dit voorstel tot deconstitutionalisering tevens blijk van hun opvatting over de meest wenselijke aanstellingswijze. In het hierna volgende zal ik ingaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan met instemming en waardering kennis genomen te hebben van het wetsvoorstel omdat zij voorstander van deconstitutionalisering in deze kwestie zijn. Deconstitutionalisering maakt de weg vrij voor een vruchtbaar debat over de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester in de context van een bredere discussie over de inrichting van het lokale politieke stelsel. Zij juichen het toe dat de wetgever na deconstitutionalisering eenvoudiger en sneller kan inspelen op toekomstige ideeën over de aanstellingswijze van deze ambtsdragers. Wel hadden zij behoefte aan een nadere precisering waarom de regering bij nader inzien een expliciete opdracht verkiest boven een impliciete die voortvloeit uit het stelsel van de Grondwet. Waarom is de aanstellingswijze van een belangrijk ambt aan de ene kant niet van zodanig gewicht dat deze in de Grondwet moet worden verankerd, maar hecht de regering er aan de andere kant wel aan dat deze een grondwettelijke basis heeft, zo wilden deze leden weten.

De leden van de VVD-fractie brachten in herinnering dat zij in verband met de in het regeerakkoord gemaakte afspraken uiteindelijk voor het ingetrokken voorstel 25 620 hadden gestemd, hoewel zij moeite hadden met het doen vervallen van de bepaling in de Grondwet inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Zij vinden het onderhavige voorstel dat er vanuit gaat dat de wijze van aanstelling of

benoeming van belangrijke ambten een grondwettelijke basis behoeft een beter voorstel. Deze leden merkten voorts op dat zij voorstander blijven van de door de Kroon benoemde burgemeester en commissaris. Ook zij vroegen de regering nader te motiveren waarom zij zich bij nader inzien aansluit bij het standpunt van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en of zij ook andere argumenten heeft voor de gemaakte keuze.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en van de historische beschouwing waaruit moet blijken dat met dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de benadering van Thorbecke. Zij stelden daar echter tegenover dat niettemin de besluitvorming sindsdien zodanig is geweest dat de kroonbenoeming in de Grondwet is gehandhaafd. Zij waren het overigens niet met de Raad van State eens dat een bepaling die de wetgever de opdracht geeft de aanstellingswijze te bepalen overbodig is, wél dat ook in dat geval sprake is van deconstitutionalisering. Hun bezwaren tegen deconstitutionalisering hadden zij nog steeds. Zou de positie van de burgemeester als onafhankelijke en boven de partijen staande bestuurder, niet juist wél grondwettelijk verankerd moeten zijn om zo zijn positie te legitimeren en te ontdoen van veranderende politieke visies, zo vroegen deze leden. Zij vroegen voorts of het onderhavige voorstel nodig is om het voorstel tot invoering van een burgemeestersreferendum in overeenstemming te brengen met de Grondwet.

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hechten aan schrapping van de kroonbenoeming van de burgemeester uit de Grondwet en menen dat deze grondwettelijke verankering slecht past in de wijze waarop de decentrale inrichting en bevoegdheden in ons staatsbestel zijn geregeld. Zij achten het merkwaardig en zeker in deze tijd niet goed te verdedigen dat vrijwel de hele organisatie en inrichting van het decentrale stelsel van provincies en gemeenten worden overgelaten aan de gewone wetgever, terwijl alleen de aanstelling van de meest toonaangevende functionaris in de Grondwet wordt geregeld. Zij wezen op de verschillende pogingen die in het verleden zijn ondernomen om deze grondwettelijke verankering ongedaan te maken waaraan evenwel de zware grondwetsprocedure steeds in de weg heeft gestaan. Zij vroegen of de regering in de discussie over het rapport van de commissie Elzinga en in het feit dat een kamermeerderheid zich bij de discussie over het burgemeestersreferendum heeft uitgesproken voor een andere wijze van aanstelling dan de kroonbenoeming argumenten ziet voor het verwijderen van de grondwettelijke belemmering.

De leden van de fractie van GroenLinks herinnerden eraan dat zij hun steun hadden gegeven aan wetsvoorstel 25 620 omdat zij van oordeel zijn dat de regels over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning beter door de wetgever kunnen worden ingevuld. Dan kan slagvaardiger worden ingespeeld op de wensen die ter zake onder de bevolking leven. Deze leden hadden er begrip voor dat de regering de adviezen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ter harte had genomen maar waren niet overtuigd van de toegevoegde waarde van dit gewijzigde voorstel. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State vroegen zij of bij het schrappen van artikel 131 gevreesd zou moeten worden dat de wetgever de aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning ongeregeld laat. Als deze vraag ontkennend wordt beantwoord zien zij de thans voorgestelde wijziging niet als een verbetering ten opzichte van het eerdere voorstel.

De leden van de fracties van RPF en GPV hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel en herinnerden eraan dat zij bij de behandeling van wetsvoorstel 25 620 nog hadden gesteld dat zij de methode van aanwijzing van de burgemeester en de commissaris van de Koning als een wezenlijk onderdeel van het constitutionele recht beschouwen dat grondwettelijke bescherming verdient. Zij delen de mening van de Raad van State dat het onderhavige voorstel materieel op hetzelfde neerkomt als het vorige en vroegen dan ook wat de werkelijke waarde is van deze aanpassing.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling maar niet met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel omdat de kroonbenoeming van commissaris van de Koning en de burgemeester tot de essentiële elementen van ons constitutionele bestel behoort. Zij menen dat het wetsvoorstel inhoudelijk op hetzelfde neerkomt als het ingetrokken wetsvoorstel 25 620. Zij vragen daarom welk doel met deze gang van zaken gediend kan zijn omdat het gezien de vergevorderdheid van wetsvoorstel 25 620 voor de hand had gelegen het advies van de Raad van State te volgen en een nota aan de Eerste Kamer te zenden met de aan het rapport van de Staatscommissie ontleende argumenten ten gunste van deconstitutionalisering.

De regering stelt voorop dat het onderhavige wetsvoorstel, net als het ingetrokken wetsvoorstel 25 620, uitdrukking geeft aan haar opvatting dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet in de Grondwet moet worden vastgelegd maar aan de wetgever kan worden overgelaten. Los van de vraag wat in de Nederlandse verhoudingen de beste wijze van aanstelling van de burgemeester is, is zijn aanstellingswijze niet van zodanig gewicht dat deze in de Grondwet moet worden verankerd. Aan de wetgever dient te worden overgelaten hoe de burgemeester wordt aangesteld. Deconstitutionalisering biedt de wetgever de mogelijkheid op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen inzichten terzake.

Met de beschouwing over de grondwetsgeschiedenis in de memorie van toelichting heeft de regering duidelijk willen maken dat de grondwettelijke regeling van de aanstellingswijze van de burgemeester van meet af aan – te beginnen met de grondlegger van de Grondwet van 1848, Thorbecke, die zich met overtuiging op het standpunt stelde dat de gewone wetgever deze bevoegdheid toekwam – omstreden is geweest. Zij is sindsdien verschillende keren ter discussie gesteld, zonder dat daarbij overigens de geldende aanstellingswijze zelf tot voorwerp van discussie werd gemaakt. Voorts is van belang te constateren dat in die discussie de vraag of de aanstellingswijze grondwettelijke regeling behoeft door de tot de wetgever behorende organen op onderscheiden momenten verschillend is beoordeeld, en bovendien die discussie niet is gevoerd op basis van duidelijk te herleiden argumenten pro of contra. Het enkele feit dat de aanstellingswijze tot op de dag van vandaag in onze Grondwet staat lijkt tegen die achtergrond de belangrijkste overweging om de aanstellingswijze als een wezenlijk bestanddeel van ons constitutionele bestel aan te merken, zoals de fracties van RPF, GPV en SGP doen. De vraag van de CDA-fractie – evenals die van de SGP-fractie – of de positie van de burgemeester, als onafhankelijk en boven de partijen staande bestuurder, grondwettelijk verankerd moet zijn om zijn positie te legitimeren en te ontdoen van veranderende politieke visies, is naar de mening van de regering dan ook veeleer een poging tot legitimatie achteraf van een grondwettelijke regeling die in de historische context van 1848 primair als achtergrond had de staatseenheid te garanderen en daartoe de rijksbemoeyenis met het decentrale bestuur zeker te stellen. De directe verkiezing van de raad, de verkiezing van de wethouders door en uit de raad, en de aanmerkelijke reductie van het preventieve toezicht van hogehand

leidden ertoe dat de burgemeester niet alleen formeel als enige rijksorgaan bleef, maar door tijdgenoten ook heel sterk als rijkspottenkijker werd gezien. De in de memorie van toelichting geciteerde motivering van de toenmalige regering om af te wijken van het voorstel van de Staatscommissie Thorbecke ten gunste van een verplichte kroonbenoeming («omdat de zuiverheid en volledigheid van het stelsel vorderen, dat aan het hoofd van dit college, mede uitmakend een schakel van de keten van de uitvoerende macht, een commissaris des Konings zij geplaatst») geeft strikt genomen uitsluitend een argument voor de kroonbenoeming, niet voor het grondwettelijk regelen daarvan.

De maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen die sindsdien hebben plaatsgevonden stellen eens te meer de onnodig conserverende werking van de nog immer bestaande grondwettelijke regeling ter discussie. De bestuurlijke organisatie zoals ontworpen door Thorbecke is tot volle wasdom gekomen en heeft een ongekende stabiliteit en vitaliteit getoond. Het lokaal bestuur heeft zich enorm ontwikkeld en heeft in menig opzicht een voortrekkersrol vervuld in de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkeling van ons land. De burgemeester is allang geen rijksorgaan meer, maar is meer en meer een gemeentelijk bestuurder geworden en ontleent daaraan zijn gezag. De samenhang en eenheid in het binnenlands bestuur zijn een vanzelfsprekendheid. Niet valt in te zien waarom het nodig is de aanstellingswijze aan de oordeelsvorming van de formele wetgever te onthouden. De herhaalde pogingen tot deconstitutionalisering zijn dan ook te beschouwen als een illustratie van het feit dat als een onderwerp eenmaal in de Grondwet is opgenomen het moeilijk is het er weer uit te halen. De weerstand daartegen is in dit geval vooral te verklaren uit de steun die de huidige aanstellingswijze begrijpelijkerwijze geniet. In dat verband zij er ten overvloede op gewezen dat het onderhavige voorstel net zomin als alle eerder gedane pogingen tot deconstitutionalisering de aanstellingswijze als zodanig ter discussie stelt. Waaruit de leden van de CDA-fractie afleiden dat dit wel het geval, is de regering niet duidelijk.

De regering beantwoordt de vragen van de leden van de CDA-fractie en de D66-fractie ontkennend die een verband leggen met het wetsvoorstel dat voorziet in de mogelijkheid tot het houden van een burgemeestersreferendum (25 444). Anders dan de D66-fractie heeft de regering niet waargenomen dat een meerderheid van de volksvertegenwoordiging zich bij de behandeling van dat wetsvoorstel voor een andere wijze van aanstelling heeft uitgesproken, nog daargelaten dat de behandeling in de Eerste Kamer nog gaande is. Evenmin begrijpt de regering de indruk van de CDA-fractie dat het onderhavige wetsvoorstel nodig is om het burgemeestersreferendum in overeenstemming te brengen met de Grondwet. Wetsvoorstel 25 444 maakt een burgemeestersreferendum ten behoeve van de aanbeveling van de raad mogelijk binnen het stelsel van de kroonbenoeming, hetgeen door de CDA-fractie bij de behandeling van dat voorstel niet is betwist.

De regering is van mening dat de huidige grondwettelijke regeling een open discussie over de meest wenselijke ontwikkeling van het burgemeestersambt blokkeert, aangezien een dergelijke discussie zich onvermijdelijk dient af te spelen binnen de ruimte die de grondwettelijk verankerde aanstellingswijze, i.c. de kroonbenoeming, laat. De barriere die de procedure van grondwetsherziening opwerpt impliceert namelijk dat een verandering van de aanstellingswijze pas mogelijk is als een zeer grote en bestendige meerderheid een dergelijk veranderingsvoorstel steunt. Zo'n meerderheid dient bovendien niet alleen gevonden te worden voor de wijziging van de aanstellingswijze als zodanig. Zij moet ook gevonden worden voor de nadere vormgeving van de positie van de burgemeester binnen het lokale bestuursmodel die daaruit zou moeten

voortvloeien respectievelijk de wijze waarop (een gewijzigde) aanstellingswijze procedureel moet worden vormgegeven. De ontwikkelingen die zich binnen het stelsel van de kroonbenoeming hebben voorgedaan illustreren dat daarbinnen nog tal van modaliteiten denkbaar zijn en dat daarover ook zeer verschillend kan worden gedacht. De regering is van oordeel dat de discussie over het lokaal bestuur en de plaats van de burgemeester daarin, inclusief zijn aanstellingswijze, ermee gebaat is als verandering een reële optie is. Dat dwingt eens te meer tot waardering van het bestaande.

Het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft laten zien hoe complex de verhoudingen binnen het lokale bestuursmodel zijn en hoe belangrijk het is deze in samenhang te beschouwen. De regering ontleent daaraan in zoverre een argument ten gunste van deconstitutionalisering dat het grondwettelijk kader ruimte moet bieden om ontwikkelingen die zich in de praktijk voordoen op te vangen. De dualisering die in de praktijk van het decentrale bestuur zijn beslag zal krijgen zal naar verwachting een nieuwe dynamiek losmaken en ook gevolgen kunnen hebben voor de positie van de burgemeester, al is niet aan te geven hoe deze ontwikkeling zich mede in samenhang met andere ontwikkelingen binnen en buiten het bestuur zal voltrekken. De staatscommissie heeft in haar rapport expliciet aandacht besteed aan de inhoud van een voorstel tot deconstitutionalisering en het volgende overwogen (blz. 410): «Ingevolge artikel 131 van de Grondwet wordt de burgemeester benoemd bij koninklijk besluit. Het is evident dat deze bepaling gewijzigd moet worden alvorens de wetgever kan overgaan tot invoering van de verkiezing van de burgemeester door de raad of door de bevolking. Bij een dergelijke wijziging van de Grondwet geeft de commissie de voorkeur aan een regeling van het passief en actief kiesrecht die aansluit bij de bepalingen die gelden voor vertegenwoordigende organen met inachtneming van de aanpassingen die verbonden zijn aan de eenhoofdigheid van het ambt (zie bijlage). Voorts zijn, los van een invoering van een verkiezing door de raad of door de bevolking, door de regering argumenten van constitutioneel beleid aangevoerd die pleiten voor deconstitutionalisering van de wijze van aanstelling van de burgemeester. Is deze deconstitutionalisering gerealiseerd, dan rijst de vraag of het zonder grondwettelijke grondslag mogelijk is een directe verkiezing van de burgemeester te introduceren. Er wordt wel gesteld dat een dergelijke verkiezing van zodanige constitutionele orde is dat, dat hiervoor een grondwettelijke grondslag niet kan ontbreken. Op soortgelijke wijze wordt eveneens wel gesteld dat de (wijze van) benoeming of aanstelling van belangrijke ambten een grondwettelijke basis dient te hebben. Om een en ander buiten twijfel te stellen zou, teneinde zoveel mogelijk recht te doen aan genoemde constitutionele normen, een grondwetsherziening tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze vergezeld moeten gaan van een bepaling die waarborgt dat de wetgever de keuze van de aanstellingswijze bepaalt.» De regering heeft zich laten overtuigen door de staatscommissie en bij de indiening van het onderhavige voorstel dat het advies van de staatscommissie volgt, wetsvoorstel 25 620 ingetrokken. Het verheugt de regering dat de leden van de VVD-fractie het onderhavige voorstel een beter voorstel vinden en ook dat leden van de CDA-fractie, anders dan de Raad van State, van mening zijn dat een grondwettelijke bepaling die de formele wetgever de opdracht geeft een regeling te treffen, betekenis heeft. Deze opvattingen van beide fracties ondersteunen de overwegingen die de regering ertoe hebben gebracht het advies van de staatscommissie te volgen en het onderhavige voorstel in te dienen. Met dit voorstel wordt wettelijke regeling van de aanstellingswijze gegarandeerd en de wetgever tevens volledige vrijheid gelaten. Een expliciete grondwettelijke opdracht aan de wetgever doet meer recht aan de betekenis die beide ambten in ons staatsbestel vervullen. Daarin ligt ook het antwoord op de vraag van

de leden van de PvdA-fractie besloten die zich afvroegen waarom een grondwettelijke basis nodig is terwijl de aanstellingswijze als zodanig niet in de Grondwet behoeft te worden vastgelegd alsook op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie die zich afvroegen of gevreesd moet worden dat de wetgever geen regeling tot stand brengt als er geen grondwettelijke opdracht is. Overigens deelt de regering niet de vrees van de leden van laatstgenoemde fractie dat deconstitucionalisering ertoe zou kunnen leiden dat regelmatig wijzigingen worden aangebracht in de wetgeving over dit onderwerp. De regering ziet anders dan deze leden geen grote fluctuaties in de meningen over dit onderwerp. Bovendien nopen de samenhangen binnen het lokale bestuursmodel tot terughoudendheid bij het aanbrengen van wijzigingen. Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de D66-fractie merkt de regering op dat de gehanteerde terminologie waarin het woord regels is opgenomen impliceert, dat delegatie is toegestaan.

De leden van de D66-fractie vroegen of het niet voor de hand ligt om – gezien het rapport van de commissie Elzinga en de mogelijke uitwerking daarvan – ook de grondwettelijke belemmering voor een verdergaand dualisme uit de Grondwet te verwijderen, zoals artikel 125 over het voorzitterschap van de raad. De leden van de fracties van RPF en GPV wilden weten waarom de regering met het indienen van voorliggend voorstel niet gewacht heeft totdat de besluitvorming over het advies van de Commissie Elzinga is afgerond. De leden van de SGP-fractie wilden weten of de regering ook andere bepalingen van de Grondwet als een «loden last» aanmerkt voor de discussie over de vormgeving van de dualisering, zoals die over het hoofdschap van raad en staten en die over het voorzitterschap van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Zij vroegen voorts in algemene zin of de wens om «op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen inzichten» een argument kan zijn om belangrijke elementen van ons staatsbestel uit de Grondwet te verwijderen.

De regering wijst er allereerst op dat wetsvoorstel 25 620 op 17 september 1997 als uitvloeisel van een geheel ander voorbereidingsproces is ingediend en dus geheel losstaat van de dualisering die door de instelling van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van haar advies thans in de fase van wetgeving is. Deconstitucionalisering en dualisering staan niet alleen in de tijd los van elkaar maar moeten ook inhoudelijk los van elkaar worden gezien. Het voorstel tot deconstitucionalisering staat geheel neutraal tegenover de dualisering. Zoals hiervoor aangegeven strekt het onderhavige voorstel er uitsluitend toe de bevoegdheidsverdeling tussen grondwetgever en formele wetgever te wijzigen en staat niet de huidige aanstellingswijze als zodanig ter discussie. Of en op welke wijze die discussie na aanvaarding van het onderhavige voorstel zal plaatsvinden respectievelijk welke uitkomst zo'n eventuele discussie zal hebben, is thans ongewis. De staatscommissie heeft er terecht op gewezen dat een discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester een afgeleide dient te zijn van het gewenste taakprofiel van de burgemeester. De staatscommissie heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat er verschillende aanstellingswijzen zijn die de huidige positie van de burgemeester als enigszins afstandelijke, dat wil zeggen niet direct van partijpolitieke verhoudingen in de raad afhankelijke bestuurder kunnen schragen, namelijk de kroonbenoeming en de rechtstreekse verkiezing. De regering heeft op dit moment geen aanwijzing dat het taakprofiel van de burgemeester ter discussie staat. Dat geldt evenzeer de huidige aanstellingswijze, in weerwil van de tekenen die de leden van de D66-fractie menen waar te nemen. Overigens laat het rapport van de staatscommissie zien dat een wijziging van de aanstellingswijze grote gevolgen heeft voor het lokale bestuursmodel. Het is dus bepaald niet zo dat een wijziging op zichzelf kan worden

beschouwd. Er is derhalve geen reden voor de vrees die uit de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie lijkt te spreken dat de wetgever indien hem de bevoegdheid tot regeling van de aanstellingswijze toekomt met regelmatige wijzigingen gaat komen. Zoals in het kabinetsstandpunt op het advies van de staatscommissie is aangegeven zal bij de aangekondigde wijziging van hoofdstuk 7 van de Grondwet worden bezien op welke wijze de dualisering zal doorwerken het grondwettelijk kader. In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat daarbij een algemene vraag van constitutioneel beleid aan de orde is, namelijk hoeveel ruimte de Grondwet de wetgever moet laten om de inrichting van het gemeentelijk bestuur te regelen. De grondwetgever zal zich in het licht van de dualisering derhalve opnieuw moeten uitspreken welke elementen grondwettelijk verankerd dienen te worden respectievelijk te blijven en welke ruimte de wetgever dient te worden gelaten om te kunnen reageren op ontwikkelingen die zich in de praktijk aandienen.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries