

Vergaderjaar 2012–2013

33 239

Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 11 maart 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Voorgeschiedenis	2
3.	Taakverdeling grondwetgever en wetgever	3
4.	Tot slot	5
II.	Artikelsgewijs	5

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Deze leden willen graag enkele opmerkingen maken en een aantal vragen stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van dit initiatiefwetsvoorstel van de heer Schouw. Zij steunen zijn voorstel om de benoeming van de commissaris van de Koning en de burge-

meester te deconstitutionaliseren. Wel hebben de leden van de PvdA-fractie nog enkele aanvullende vragen wat betreft het draagvlak voor dit voorstel.

De leden van de PVV-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit voorstel van wet. Zij hebben geen principiële bezwaren tegen het uit de Grondwet halen van de benoeming van de commissaris van de Koning en van de burgemeester. Zij constateren dat herindeling van provincies en gemeenten kan gebeuren bij wet, maar de wijze van benoeming van de commissaris en de burgemeester slechts kan bij wijziging van de Grondwet. Deze leden hebben enkele vragen over de argumenten van de indiener en over de reden om dit voorstel nu in te dienen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de opvatting van de initiatiefnemer, dat artikel 131 GW niet geschrapt dient te worden. Deze leden hechten eraan, dat de aanstellingswijze van de burgemeester en van de commissaris van de Koning grondwettelijk geborgd blijft.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van voorliggend voorstel. Zij onderschrijven de wens om de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester te deconstitutionaliseren, zodat de wetgever in de toekomst eenvoudiger en sneller in kan spelen op toekomstige inzichten betreffende de aanstellingswijze van beiden. Zij hebben op dit moment geen vragen of opmerkingen en zien een spoedige plenaire behandeling van het voorstel met veel interesse tegemoet.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennis genomen van het voorstel tot deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Zij willen dit voorstel niet los zien van het feit dat de grondwetgever in 1983 bewust heeft gekozen voor het vastleggen van de benoemingswijze in de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt om de aanstelling van de commissaris van de Koning en van de burgemeester niet langer in de Grondwet te regelen. Zij vragen zich af welke toegevoegde waarde dit voorstel heeft.

2. Voorgeschiedenis

De indiener beschrijft, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, uitgebreid de voorgeschiedenis over het voorliggende vraagstuk. Ondanks het brede draagvlak voor herziening van de grondwet op dit punt, is het in meer dan 160 jaar tijd niet gelukt om de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester te deconstitutionaliseren. Dit lukte ook niet in de periode 2000–2005 toen er veel aandacht was voor het thema en er ook een breed draagvlak leek te bestaan. In die context vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of en waarom de indiener verwacht dat deze poging wel zal slagen. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of en welke initiatieven de indiener ontplooit om voor een zo groot mogelijk draagvlak te zorgen voor zijn voorstel waardoor de kans op succes groter zal zijn. Hoe voorkomt de indiener dat dit voorstel –

net als de eerdere poging in 2005 – onder de slagschaduw komt van een bepaalde aanstellingswijze?

De leden van de SP-fractie constateren dat een soortgelijk voorstel in 2005 door de Eerste Kamer werd verworpen. Reden was dat de deconstitutionalisering van de burgemeester door de toenmalige coalitiepartijen werd verbonden met de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Deze leden zijn blij dat de indiener de deconstitutionalisering niet verbindt met een specifieke opvatting over de toekomstige aanstelling van de commissaris en de burgemeester. Deze leden vragen wel waarom de indiener heeft besloten om dit voorstel van wet juist nu in te dienen.

Met de Raad van State constateren de leden van de CDA-fractie, dat binnen het uitgangspunt van Kroonbenoeming in de loop der jaren tal van veranderingen zijn aangebracht in de procedure voor de benoeming van de burgemeester (advies Raad van State, blz. 3). Deze leden hechten aan de onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel. Hoe verhoudt zich het voorliggende wetsvoorstel tot die positie van de burgemeester, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de constatering van de initiatiefnemer, dat de discussie over de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester nog bepaald niet is afgerond. Hij stelt bovendien dat «de discussie over de geëigende plaats voor de benoemingswijze [veelal wordt] vermengd met discussies die vooruitlopen op een eventuele aanstellingswijze». Hoe pareert de indiener mogelijke kritiek, dat zijn voorstel niet gericht is op de zuivere taakverdeling tussen wetgever en grondwetgever, maar op de afschaffing van de kroonbenoeming?

De leden van de ChristenUnie-fractie willen dit voorstel niet los zien van het feit dat de grondwetgever in 1983 bewust heeft gekozen voor het vastleggen van de benoemingswijze in de Grondwet. Ook toen liepen in de samenleving de meningen uiteen over de gewenste wijze van benoeming. Deze leden zien als belangrijkste doel van het voorstel tot deconstitutionaliseren dat de benoemingswijze in het vervolg bij eenvoudige meerderheid kan veranderen. Dit is voor de leden van de fractie van de ChristenUnie geen overtuigend argument om te komen tot een grondwetswijziging, zeker als rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat een niet bestaande parlementaire meerderheid via afspraken in een regeerakkoord kunstmatig tot een meerderheid zal worden gemaakt.

3. Taakverdeling grondwetgever en wetgever

De leden van de VVD-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel besloten ligt de vraag óf de grondwetgever óf de gewone wetgever moet bepalen hoe de aanstellingswijze van de burgemeester dan wel de commissaris van de Koning luidt. In het recente verleden, en wel bij de behandeling van het wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (TK 27 551 en TK 28 509), hebben zij aangegeven er aan te hechten dat in de Grondwet een basisbepaling over de commissaris van de Koning en de burgemeester staat. De aanstellingswijze van deze beide functionarissen hoeft naar hun mening niet in de Grondwet zelf te staan. Een en ander is niet van zodanig gewicht dat deze in de Grondwet moet worden verankerd, maar het is wel van belang dat de aanstellingswijze van belangrijke staatsrechtelijke ambten een grondwettelijke basis heeft en daar hebben we in het geval van de commissaris van de Koning en de burgemeester mee te maken.. Deze

leden staan dus een grondwettelijke verankering voor, maar de wijze van aanstellen kan aan de gewone wetgever worden overgelaten.

De leden van de PVV-fractie onderschrijven dat de Nederlandse Grondwet een sober karakter zou moeten hebben.

Een belangrijk argument van de indiener voor de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester is het vermeende sobere karakter van de Grondwet, zo constateren de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen hoe dit is te rijmen met de artikelen 24 tot en met 41 van de Grondwet, waarin zeer specifiek de rechten en plichten van de Koning zijn opgenomen, waaronder ook artikelen over de opvolging. Ook vragen deze leden hoe deze vermeende soberheid is te rijmen met andere artikelen waarin nadrukkelijk wordt aangegeven hoe ambtsdragers worden benoemd, zoals ministers (art. 44), staatssecretarissen (art. 46), Staatsraden (art. 74), leden van de Algemene Rekenkamer (art. 77) en de Nationale ombudsman (art. 78).

De Raad van State stelt in zijn advies, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat de inhoudelijke waarde van regeling in de Grondwet van de aanstellingswijze ook kan liggen in de bestendigheid van de aanstellingswijze: wat ook de aanstellingswijze is, deze moet niet op ieder moment weer kunnen worden gewijzigd naar de inzichten of incidenten van de dag. Hoe beoordeelt de initiatiefnemer het aspect van de bestendigheid van de aanstellingswijze, gezien het feit dat de discussie over de aanstellingswijze nog steeds in beweging is, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In zijn reactie op het advies van de Raad van State stelt de initiatiefnemer, dat in de gewone wet waarin de aanstellingswijze wordt geregeld desgewenst onderscheid gemaakt kan worden tussen de commissaris van de Koning en de burgemeester. In de memorie van toelichting voegt hij daaraan de zinsnede toe «zoals ook onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen burgemeesters van bijvoorbeeld grote en kleinere gemeenten». Acht de initiatiefnemer de mogelijkheid om dergelijke vormen van onderscheid te maken een onontkoombaar of juist een wenselijk gevolg van deconstitutionalisering van de aanstellingswijze, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De initiatiefnemer schetst de mogelijkheid, dat niet in één keer tot definitieve besluitvorming gekomen wordt, maar dat gekozen wordt voor een wet, die ruimte biedt voor experimenten. Hij ziet dat als «een krachtig argument voor deconstitutionalisering». De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer, hoe ruimte voor experimenten zich verhoudt tot de gewenste bestendigheid in het openbaar bestuur.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat de taken van de burgemeester en de commissaris van de Koning van zodanig gewicht zijn dat de grondwettelijke verankering voor de benoemingswijze moet blijven bestaan. Genoemde leden merken hierbij op dat de burgemeester en de commissaris van de Koning naast orgaan van de gemeente en de provincie tevens rijksorgaan zijn. Zo heeft de burgemeester ook taken op het terrein van de openbare orde en kan hij besluiten van de gemeente die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang voordragen ter schorsing of vernietiging. Gezien de positie van de burgemeester en de commissaris van de Koning in ons staatsbestel hechten de leden van de fractie van de ChristenUnie aan de grondwettelijke verankering van de benoemingswijze, waarbij de procedure tot wijziging een extra waarborg tot zorgvuldigheid in zich heeft.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de indiener van het wetsvoorstel welke problemen hij constateert bij de huidige benoemingswijze. De indiener vindt de mogelijkheid om te kunnen experimenteren

met vormen van benoeming een krachtig argument voor deconstitutionalisering zo blijkt uit de Memorie van toelichting. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de indiener om toe te lichten waarom experimenten nodig zijn. Deze leden missen een onderbouwing ten aanzien van het nut of de noodzaak tot dergelijke experimenten.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de indiener van mening is dat de belangrijkste bestuurlijke verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen geen plaats in de Grondwet verdienen? Vindt hij – ongeacht de precieze verhouding tussen Rijk en burgemeester of commissaris – het niet van belang dat ook Grondwettelijk duidelijk is wat de plaats van de burgemeester is binnen het gemeentelijk bestel, juist omdat ook over de andere bestuursorganen van gemeenten en provincies bepalingen zijn opgenomen in de Grondwet?

De indiener vindt het belangrijk om ook de mogelijkheid te hebben experimenten toe te staan, zoals het burgemeestersreferendum. De leden van de SGP-fractie zijn het eens met de opmerking dat dat een mislukt experiment was. Wel vragen zij zich af of de indiener van mening is dat een dergelijk experiment niet mogelijk was binnen de geldende Grondwettelijke kaders. Was dat ermee in strijd? Welke andere vormen van experimenten zou hij mogelijk willen kunnen maken?

4. Tot slot

Hoewel de indiener aangeeft niet vooruit te willen lopen op de uiteindelijke keuze als het gaat om de wijze van aanstellen, zijn de leden van de VVD-fractie daar toch wel benieuwd naar. Waar gaat de voorkeur van de indiener naar uit? De indiener stelt dat er verschillende uitkomsten mogelijk zijn, maar dat hij zich, om de zuiverheid van de discussie te waarborgen, onthoudt van uitlatingen over de naar zijn mening gewenste uitkomst. Waarom zou het zich nu onthouden van uitlatingen over de gewenste uitkomst de zuiverheid van de discussie waarborgen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de indiener melding kan maken van de opvattingen van representatieve organisaties die het meest bij deze materie betrokken zijn, zoals de VNG, het IPO en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de indiener van het wetsvoorstel een onderscheid wil maken tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en de Commissaris aan de ene kant en de regeling daarvan in de Grondwet aan de andere kant. Toch zijn zij van mening dat dit een onderscheid is dat niet eenvoudig is te maken. Immers: wanneer men geen probleem ziet in de huidige Grondwettelijke regeling van de benoeming door de Koning, is er ook geen noodzaak tot wijziging. Deze leden vragen zich daarom af of de indiener van het wetsvoorstel de inhoud van de huidige grondwettelijke regeling wel of niet een geschikte aanstellingswijze vindt.

II. Artikelsgewijs

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge de voorgestelde wijziging ten aanzien van art. 131 GW de commissaris van de Koning en de burgemeester worden aangesteld, geschorst en ontslagen op een bij de wet te bepalen wijze. Krachtens de wet kunnen vervolgens nadere regels worden gesteld over de daarbij te volgen procedures. Wat bedoelt de indiener hier precies? Worden de te volgen procedures in lagere regelgeving ondergebracht, bijvoorbeeld een Algemene Maatregel van

Bestuur of een ministeriële regeling, waarvoor de basis wordt gelegd in de Provincie- of Gemeentewet? Aan welke procedures wordt gedacht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx