

Vergaderjaar 2013–2014

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

E

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 13 mei 2014

1. Inleiding

De leden van de **PvdA**-fractie danken de initiatiefnemer voor zijn antwoorden op de gestelde vragen. Zij hebben behoefte op een aantal punten nader in te gaan.

De leden van de **CDA**-fractie in de Eerste Kamer hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord, alsmede van de reactie van de regering. Zij hebben nog een aantal vervolgvragen. Zonder dit steeds te benoemen, stellen zij dezelfde vragen wederom ook aan de regering.

2. Voorgeschiedenis, achtergrond en aanleiding

De leden van de **PvdA**-fractie hebben in het voorlopig verslag herinnerd aan het standpunt van de regering op basis van de staatkundige praktijk dat voor wijziging van de Grondwet een dringende juridische dan wel maatschappelijke noodzaak moet bestaan. Het is voor hen niet duidelijk of de initiatiefnemer dit uitgangspunt deelt, dan wel in plaats daarvan het begrip «haalbaarheid» introduceert. Dit laatste criterium lijkt hen van een andere orde. Kan de initiatiefnemer dit nog eens toelichten? De leden van de PvdA-fractie zouden ook graag van de regering vernemen waaruit in dit geval die dringende noodzaak voor een grondwetswijziging bestaat. Het feit dat de onderhandelaars bij het opstellen van het regeerakkoord in dezelfde richting dachten, lijkt hen daartoe onvoldoende reden.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Vliegenthart (SP), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA)

De initiatiefnemer wijst erop dat in de voorgestelde tekst de formule staat «dat er grond bestaat om een wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet in overweging te nemen». Hij voegt daaraan toe: «Niet meer, maar ook niet minder.» Het opschrijven van deze formule kan toch moeilijk als een substantieel bewijs van een dringende juridische of maatschappelijke noodzaak worden aangevoerd. Of ziet de initiatiefnemer dat inderdaad anders? Zo nee, wat bedoelt hij dan met deze opmerking?

De leden van de PvdA-fractie stellen met genoegen vast dat ook de initiatiefnemer van oordeel is dat de benoeming van de burgemeester door de Kroon al ruim tien jaar niet meer dan een formaliteit is. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan deze formaliteit materiële betekenis krijgen. Daarom vragen zij om opheldering over de constatering van de initiatiefnemer dat de benoeming door de Kroon nog steeds het hoofdelement bij de benoeming zou zijn. Waarom acht hij de uitgebreide regeling in de Gemeentewet, waarin de materiële procedure gedetailleerd is vastgelegd, niet belangrijker dan de formele afronding?

De regering heeft in de Tweede Kamer uitvoerig stilgestaan bij het feit dat bij een Kroonbenoeming door de Koning een handtekening moet worden gezet. Is het niet waar, zo vragen deze leden de regering, dat de Kroon tal van benoemings- of bevorderingsbesluiten tekent van politici, ambtenaren en andere functionarissen? Kan de regering hiervan een overzicht geven? Wat is daarbij de materiële betekenis van de ondertekening door de Koning? Ervaart de regering deze praktijk inderdaad als problematisch?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de initiatiefnemer heeft overwogen of in de huidige procedure de rol van de commissaris van de Koning of van de door de gemeenteraad ingestelde vertrouwenscommissie kan worden verbeterd en transparanter gemaakt? Een grondwetswijziging is daarvoor niet nodig. Is de initiatiefnemer het daarmee eens, en zo nee, waarom niet? Zo ja, heeft hij overwogen daartoe voorstellen uit te werken? Waarom heeft hij daarvan afgezien? Is de initiatiefnemer ook nagegaan of een directe verkiezing met behoud van een louter formele bekrachtiging door de Kroon binnen de huidige Gemeentewet geregeld kan worden? Wat is zijn oordeel over het bij de Tweede Kamer aanhangige initiatiefontwerp-Boelhouwer? Hoe oordeelt hij over de Belgische procedure? Acht de initiatiefnemer het overigens wenselijk dat ook bij directe verkiezingen kandidaten voldoen aan eisen die mede in het licht van de decentralisatie van rijkstaken aan het ambt van burgemeester moeten worden gesteld? Wie moet dat volgens hem toetsen?

3. Taakverdeling grondwetgever en wetgever

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de initiatiefnemer nog geen helderheid wenst te verschaffen over het inhoudelijke doel dat hij met de indiening van het wetsvoorstel wil bereiken. Hij is van mening dat het aannemen van het wetsontwerp de discussie zal bevorderen. Deze discussie kan uiteraard – zoals de initiatiefnemer ook toegeeft – ook zonder dit wetsontwerp gevoerd worden. De leden van de PvdA-fractie vinden dit argument daarom een schamele basis voor wijziging van de Grondwet. Waarom hecht de initiatiefnemer zo aan uitstel van de discussie?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de initiatiefnemer het kennelijk niet wenselijk acht de discussie over de meest gewenste aanstellingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning te voeren vóórdát de deconstitutionalisering een feit is. Kan de initiatiefnemer zijn bezwaren tegen een brede discussie thans, die mogelijkkerwijs tot een breed draagvlak voor een andere benoemingswijze leidt, nog eens

toelichten? Bestaat er, omdat de benoemingswijze van de burgemeester een grote impact heeft op de democratische verhoudingen in het gemeentelijk bestuur, niet alle redenen om eerst een zo groot mogelijke helderheid te verkrijgen over de ter zake levende opvattingen?

«Bezint, eer ge begint», lijkt deze leden ook verstandig omdat het niet zeker is dat na aanneming van dit wetsontwerp wel ruimte voor de brede discussie geboden zal worden. Wijst de staatkundige praktijk niet uit dat sommige partijen van hun machtspositie bij een kabinetsformatie, of bij een nadere invulling van een regeerakkoord tijdens een kabinetsperiode, gebruik kunnen maken om hun wil aan anderen op te leggen? Hoe oordeelt de initiatiefnemer in dit verband over de gang van zaken bij het Paasakkoord in 2005, waarbij de partij van de initiatiefnemer zonder enige discussie afdwong dat het toenmalige kabinet een direct gekozen burgemeester zou nastreven? Is de initiatiefnemer ook van mening dat de inrichting van het gemeentelijk bestuur op een vitaal punt als de benoemingswijze van de burgemeester op een brede consensus in de politiek en bij alle betrokkenen moet kunnen rekenen?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de initiatiefnemer herhaalt dat bij het wijzigen van de Grondwet de wenselijkheid van een andere procedure van aanwijzing van de burgemeester geheel in het midden ligt. Volgens hem is het zeer wel mogelijk dat er niets verandert. Is het niet geraden om eerst na te gaan of er een wezenlijke behoefte bestaat om tot een verandering te komen en hoe breed deze gedragen wordt? De leden van de PvdA-fractie hebben er in het voorlopig verslag voor gepleit dat partijen open en eerlijk de eigen politieke wensen en intenties uitspreken. Anders dreigen zij al gauw de indruk te wekken een Trojaans paard te presenteren, waarvan de inhoud in de toekomst een onaangename verrassing kan opleveren. Zou de initiatiefnemer alsnog een reactie op deze gedachtegang willen geven?

Ter beantwoording van de vragen van de leden van de **CDA**-fractie geeft de initiatiefnemer aan dat hij het met deze leden eens is dat een onderwerp dat van wezenlijk belang is voor de organisatie van de belangrijkste staatsinstellingen en voor de fundamentele rechten en verplichtingen van burgers geregeld moet zijn in de Grondwet. Daartoe behoort de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning niet, aldus de initiatiefnemer. Gaat de initiatiefnemer er niet ten onrechte vanuit dat ten aanzien van iets wat thans in de Grondwet zijn regeling vindt, gemotiveerd dient te worden waarom dit wél in de Grondwet geregeld zou moeten zijn? Wordt daarmee niet het bijzondere karakter van de Grondwet miskend? Is het namelijk niet eerder andersom? Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie ligt het meer voor de hand dat het aan de initiatiefnemer is om te komen met zwaarwegende argumenten voor zijn voorstel tot deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming, dan dat behoud in de Grondwet gemotiveerd dient te worden. De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een reactie op dit punt.

De initiatiefnemer stelt zich op het standpunt dat de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris in het geheel van bestuurlijke verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen niet zó belangrijk is dat deze in de Grondwet moet worden vastgelegd. Daaraan doet niet af dat de keuzes ten aanzien van die aanstellingswijze die op het niveau van de wet worden gemaakt, gevolgen kunnen hebben voor de bestuurlijke verhoudingen binnen de bestuurslagen. Daarmee kan volgens de initiatiefnemer bij het maken van deze keuzes op wetsniveau rekening gehouden worden. De leden van de CDA-fractie verkrijgen van de

initiatiefnemer graag een nadere en inhoudelijke onderbouwing van de verhouding van de burgemeester respectievelijk de commissaris tot het Rijk.

Artikel 125, eerste lid, eerste volzin, van de Grondwet bepaalt dat de gemeenteraad en de provinciale staten aan het hoofd staan van de gemeente onderscheidenlijk de provincie. Het is zeer wel denkbaar dat een andere aanstellingswijze spanning met dit grondwetsartikel met zich kan brengen. De leden van de CDA-fractie verzoeken de initiatiefnemer zijn visie te geven op de verhouding van dit artikel tot de voorgestelde deconstitutionalisering, mede bezien in het perspectief van mogelijke toekomstige aanstellingswijzen en hun constitutionele verhouding.

Voorts heeft de initiatiefnemer aangegeven dat hij consistentie en bestendigheid met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning zonder meer van belang acht. Naar zijn opvatting is het echter niet zo dat dit belang onvoldoende geborgd zou zijn bij het hanteren van de figuur van de gewone wet. Ligt het niet eerder voor de hand dat – zeker nu geen consensus bestaat over de gewenste aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris – het tot de taak van de grondwetgever behoort te voorkomen dat de ambten van burgemeester en commissaris voor wat betreft hun aanstellingswijze speelbal worden van tijdelijke en wisselende politieke meerderheden in de beide kamers van de Staten-Generaal? Hierbij is naar de opvatting van deze leden ook het brede en gewichtige takenpakket van deze ambtsdragers relevant. Gaarne ontvangen deze leden van de initiatiefnemer een reactie op dit punt.

Is het, gelet op het voorgaande, niet eerder wenselijk en gepast de inhoudelijke discussie over de aanstellingswijze te laten voeren door de grondwetgever? Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie het standpunt van de initiatiefnemer. Daarbij verzoeken deze leden de initiatiefnemer in te gaan op de onlosmakelijke samenhang tussen de rol van het ambt en de aanstellingswijze, zoals die naar voren komt in het onderzoeksrapport «Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt» van 20 maart 2014 (hoofdstuk 8, in het bijzonder paragraaf 8.2.4 en paragraaf 8.3).

4. Overig

De leden van de **PvdA**-fractie constateren met de initiatiefnemer dat de invoering van een ander stelsel voor de selectie van de burgemeester ingrijpende gevolgen heeft voor de positie van de burgemeester zelf, voor de wethouders en voor de gemeenteraad. Het komt deze leden voor dat voorstanders van deze veranderingen er daarom baat bij zouden hebben om met anderen te werken aan een breed en solide draagvlak voor de door hen voorgestane veranderingen. Hoe oordeelt de initiatiefnemer daarover?

Deze leden vroegen in dit verband aan de regering of deze bereid is een aantal basisvarianten voor de benoeming/verkiezing van de burgemeester grondig te laten uitwerken. Hiermee zou kunnen worden bereikt dat als het onverhoopt zo zou zijn dat in de toekomst geen ruimte bestaat voor een diepgaande discussie er in ieder geval grondig voorwerk zou zijn gedaan. Daarbij zouden met name de positie van de wethouders en de raad, naast en in relatie tot die van de van de burgemeester, moeten worden uitgewerkt. Aandacht zou moeten worden besteed aan wat er in de verschillende modaliteiten verandert en wie meer macht krijgt ten koste van wie. Van belang is daarbij ook hoe een gemeente afkomt van een disfunctionerende burgemeester die rechtstreeks gekozen is. Moet de

raad, die de functionaris niet heeft geselecteerd of gekozen, hem wel kunnen afzetten? Zou daarbij in rechtsvergelijkend perspectief kunnen worden aangegeven hoe in de verschillende modaliteiten de macht in het bestuur van de gemeente is gespreid, dan wel geconcentreerd?

Deze leden zouden gaarne van de initiatiefnemer vernemen of hij bereid is een verdere behandeling van het wetsontwerp op te schorten, indien de regering zich bereid verklaart een onderzoek als hierboven bepleit, uit te voeren. Dit zou alle partijen de mogelijkheid bieden zich opnieuw over de benoemingswijze te beraden.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht de reactie van de initiatiefnemer en van de regering met belangstelling af.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman