

Vergaderjaar 2014–2015

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

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 september 2014

1. Inleiding

De initiatiefnemer heeft met belangstelling kennis genomen van de nadere vragen van de leden van de fracties van de **PvdA** en het **CDA**. Zij zullen zich inspannen om die vragen zo goed mogelijk te beantwoorden.

2. Voorgeschiedenis, achtergrond en aanleiding

In antwoord op een vraag van de leden van de **PvdA**-fractie met betrekking tot het standpunt van de regering dat voor wijziging van de Grondwet een dringende juridische dan wel maatschappelijke noodzaak moet bestaan merkt de initiatiefnemer op, dat hij het onjuist acht om bovenop de alom als «zwaar» gekenschetste procedure voor wijziging van de Grondwet nog additionele formele criteria te hanteren. Bovendien is het genoemde criterium lastig te operationaliseren. Immers, de vraag voor welke wijzigingen in onze rechtsorde een dwingende maatschappelijke noodzaak bestaat, is bij uitstek politiek van karakter. In dit licht moet ook de uitspraak van de initiatiefnemer worden gezien, dat het voorliggende wetsvoorstel, niet meer, maar ook niet minder verklaart dan «dat er grond bestaat een voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen». De initiatiefnemer doelt daarmee op de formele regeling voor herziening van de Grondwet, die twee lezingen kent. In de eerste is de vraag aan de orde, of er voldoende grond is om een grondwetswijziging in overweging te nemen. Dat wordt vastgesteld bij wet in formele zin. In de tweede lezing wordt daadwerkelijk beslist over wijziging van de Grondwet. Daarvoor is in beide Kamers van de Staten-Generaal een tweederde meerderheid vereist. Aldus is verzekerd dat wijzigingen in de Grondwet niet overhaast en ondoordacht ter beslissing voor komen te liggen en da t, als zo'n beslissing uiteindelijk voor ligt, een wijziging van de Grondwet niet tot stand komt zonder dat daarvoor een breed politiek draagvlak bestaat. Aan nadere criteria, die daar nog bovenop komen, bestaat naar de mening van de initiatiefnemer geen behoefte.

Overigens kan worden vastgesteld dat er, wanneer men het kader dat door de leden van de PvdA-fractie geschetst is nader invult, een breed gedragen politieke – en daarmee maatschappelijke – wens bestaat om het mogelijk te maken dat de aanstellingswijze kan veranderen. Dit blijkt onder meer uit de brede meerderheid waarmee dit wetsvoorstel is aangenomen in de Tweede Kamer (met 142 van de 150 zetels voor) en de verwelkoming van dit wetsvoorstel in het regeerakkoord «Bruggen slaan». Uit begin 2014 gehouden onderzoek blijkt verder dat een ruime meerderheid van de Nederlanders voor een gekozen burgemeester is.¹

De leden van de **PvdA**-fractie verwezen naar de constatering van de initiatiefnemer, dat de benoeming door de Kroon nog steeds het hoofdelement bij de benoeming van de burgemeester is. In die constatering verwees de initiatiefnemer uitdrukkelijk naar de formulering van de Grondwet.

De hier aan het woord zijnde leden karakteriseerden dit als «de formele afronding» en vroegen waarom de initiatiefnemer de uitgebreide regeling in de Gemeentewet, waarin de materiële procedure gedetailleerd is vastgelegd, niet belangrijker acht.

De initiatiefnemer is van mening dat met deze vraagstelling wat weinig recht wordt gedaan aan de betekenis van de Grondwet in relatie tot de wet in formele zin. De Grondwet behoort niet slechts de «formele afronding» van een procedure te bevatten, maar òf wel het materiële hoofdelement te bevatten, òf wel te bepalen hoe de materiële regeling kan worden vastgesteld.

Daarbij komt, zoals de initiatiefnemer reeds in de memorie van antwoord opmerkte, dat het ook niet wenselijk is dat er een te groot verschil bestaat tussen de tekst van de Grondwet en de bedoeling van de grondwetgever enerzijds en de praktijk anderzijds. Zeker niet nu, zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de behandeling in de Tweede Kamer opmerkte, het destijds de bedoeling van de grondwetgever was om een *tegenwicht* te bieden tegen de lokale democratie.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen of de initiatiefnemer het eens is met hun stelling, dat voor het verbeteren of transparanter maken van de rol van de commissaris van de Koning of van de door de gemeenteraad ingestelde vertrouwenscommissie in de huidige procedure geen grondwetswijziging nodig is. De initiatiefnemer moet dit in het midden laten, nu onvoldoende duidelijk is wat dergelijke verbeteringen precies inhouden. Hij heeft ook niet nagegaan of een directe verkiezing met behoud van een louter formele bekrachtiging door de Kroon binnen de huidige Grondwet en/of Gemeentewet geregeld kan worden.

Ook heeft de initiatiefnemer niet overwogen om dergelijke voorstellen uit te werken. Hij heeft zich in dit stadium er bewust toe willen beperken de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester te deconstitutionaliseren. Een gevolg daarvan zal zijn, dat verbeteringen in de huidige procedure bij gewone wet tot stand kunnen worden gebracht zonder dat zorgen hoeven te bestaan over eventuele strijd met artikel 131 Grondwet.

De initiatiefnemer acht het ook niet passen bij zijn rol als verdediger van het wetsvoorstel namens de Tweede Kamer om een oordeel te geven over specifieke voorstellen tot veranderingen in de wijze van aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester, zoals het bij de Tweede Kamer aanhangige initiatiefontwerp-Boelhouwer en de Belgische procedure. Dat geldt in het bijzonder voor het initiatiefontwerp-

¹ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burgers-willen-zelf-hun-eigen-burgemeester-kiezen.9199369.lynkx>

Boelhouwer, nu de Tweede Kamer nog geen aanvang heeft gemaakt met de behandeling ervan.

Ook de vraag of het wenselijk is 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 en wie dat moet toetsen loopt vooruit op de discussie die naar het oordeel van de initiatiefnemer pas na wijziging van de Grondwet moet worden gevoerd.

3. Taakverdeling grondwetgever en wetgever

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de **PvdA**-fractie over de gang van zaken bij het Paasakkoord in 2005 merkt de initiatiefnemer op, dat van meer belang is wat er aan dat Paasakkoord vooraf ging. Immers, het Paasakkoord verschilde op het hier aan de orde zijnde punt – de wijze van aanstelling van de burgemeester – niet zo veel van het eraan voorafgaande regeerakkoord van het kabinet-Balkenende II (gesteund door CDA, VVD en D66).

In 2005 behandelde de Eerste Kamer in tweede lezing een voorstel tot wijziging van de Grondwet, waardoor de benoeming van de commissaris van de Koning en van de burgemeester door de Kroon zou worden gedeconstitutionaliseerd. Bij de oordeelsvorming daarover woog voor de fractie van de PvdA zwaar, dat bij de Tweede Kamer reeds een wetsvoorstel tot invoering van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester ingediend was, en dat in het regeerakkoord Balkenende-II – waarbij de PvdA niet betrokken was – daarover afspraken gemaakt waren. Het resultaat was dat de PvdA in de Eerste Kamer tegen de deconstitutionalisering stemde en het wetsvoorstel daardoor niet de vereiste tweederde meerderheid haalde.

In deze gang van zaken ligt het antwoord besloten op de vraag van de leden van de **PvdA**-fractie, waarom de initiatiefnemer het niet wenselijk acht de parlementaire discussie over de meest gewenste aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester te voeren vóórdat de deconstitutionalisering een feit is. Hij wil een herhaling van de gang van zaken in 2005 voorkomen.

Uit de vragen van de leden van de fractie van de **PvdA** blijkt dat deze leden er voorstander van zijn dat, vóórdat wordt besloten over deconstitutionalisering – zelfs al voor de eerste lezing daarvan, een brede discussie wordt gevoerd, die mogelijkerwijze tot een breed draagvlak voor een andere benoemingswijze leidt. Daaraan koppelen zij de vraag of op dit punt niet een brede consensus en een solide draagvlak nodig is. Uit het vervolg van de vragen van de hier aan het woord zijnde leden blijkt dat zij zich er zorgen over maken dat deze consensus tot stand zou kunnen komen zonder grondig voorwerk en een diepgaande discussie. En dat die consensus beperkt zou kunnen blijven tot een aantal regeringspartijen, waarvan de PvdA geen deel uitmaakt; zoals het geval was bij de totstandkoming van het kabinet-Balkenende II en het latere Paasakkoord van dat kabinet.

Het valt de initiatiefnemer op dat de hier aan het woord zijnde leden daarbij formuleringen gebruiken als «aan anderen hun wil op leggen», «afdwingen» en «onaangename verrassingen». In de Nederlandse politieke verhoudingen is een kabinetsvorming die gepaard gaat met het sluiten van compromissen of «elkaar iets gunnen» volstrekt geaccepteerd. Van «verrassingen» is daarbij geen sprake: de politieke fracties zijn er zelf bij en sluiten geen regeerakkoord als zij elkaar niet vertrouwen. Voor oppositiepartijen kan wel sprake zijn van (onaangename) verrassingen, maar dat komt in het democratische proces vaker voor.

Het wijzigen van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester vergt achtereenvolgens een grondwetswijziging in eerste en in tweede lezing, en een wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet. Tussen de eerste en de tweede lezing van de grondwetswijziging vinden nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer en de vorming van een nieuw kabinet plaats. Dat impliceert dat de uitslag van de verkiezingen voor de Tweede Kamer van doorslaggevend belang is, zowel voor de wijziging van de Grondwet in tweede lezing als voor de eventuele wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet. De inhoud van een regeerakkoord kan ook van belang zijn, maar in mindere mate. Het zou, in afwachting van de grondwetswijziging in tweede lezing, ook in het geheel niets over de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester kunnen bevatten. En indien de grondwetswijziging tot stand komt, zou ook een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet ingediend kunnen worden. Ook zou het initiatiefontwerp-Boelhouwer in behandeling genomen kunnen worden. Maar dat is aan een nieuwe Tweede Kamer.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of het niet geraden is eerst na te gaan of er een wezenlijke behoefte te bestaat om tot een verandering te komen van de procedure van aanwijzing van de burgemeester. Zij vrezen voor een «Trojaans paard», waarvan de inhoud in de toekomst een onaangename verrassing kan opleveren.

Anders dan de leden van de **PvdA**-fractie suggereerden, is het niet zo dat het bevorderen van de discussie over de meest wenselijke aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester de basis voor het voorstel tot wijziging van de Grondwet zou zijn. De basis voor dat voorstel wordt slechts gevormd door de overtuiging van de initiatiefnemer en van de Tweede Kamerfracties van de VVD, PvdA, PVV, SP, CDA, D66, GroenLinks, PvdD en 50PLUS dat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester gedeconstitutionaliseerd hoort te worden.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of de initiatiefnemer er niet ten onrechte vanuit gaat 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, en of daarmee niet het bijzondere karakter van de Grondwet wordt miskend.

De initiatiefnemer ziet dit iets anders. Hij wijst erop dat zijn uitspraken hieromtrent een reactie waren op een opmerking van de hier aan het woord zijnde leden in het verslag, waarin zij zelf criteria aandroegen voor de beantwoording van de vraag welke onderwerpen in de Grondwet geregeld moeten te worden: onderwerpen die van wezenlijk belang zijn voor de organisatie van de belangrijkste staatsinstellingen en voor de fundamentele rechten van burgers. Dat is een beperkend criterium. Terecht, want de Nederlandse Grondwet is bondig van aard. Dan ligt het toch voor de hand dat het, in het geval van de kroonbenoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, de vraag is of die van wezenlijk belang is voor de organisatie van onze belangrijkste staatsinstellingen. In de memorie van antwoord verwees hij daarbij naar de oordelen hierover van Thorbecke, de staatscommissies van 1887, 1922, 1971 en de regering in 1997 en 2000. Ook in een recent door de Rijksuniversiteit Groningen en de Radboud Universiteit Nijmegen verrichte evaluatie van hoofdstuk 7 van de Grondwet wordt geconcludeerd dat algemeen aanvaard is dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet van constitutionele orde is.²

² P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer: Kluwer 2011, p. 161 e.v.

Daar kan nog aan worden toegevoegd hoe de leden van de fractie van de **PvdA** in het nader verslag de verhouding tussen de Grondwet en de Gemeentewet karakteriseerden: de Grondwet regelt «niet meer dan een formaliteit». De materiële regeling in de Gemeentewet noemden zij «belangrijker». Dat is een aanwijzing dat het huidige artikel 131 Grondwet géén bepaling is, die van wezenlijk belang is voor de organisatie van onze belangrijkste staatsinstellingen. Het eerder genoemde universitaire onderzoek sluit bij die laatste stelling aan.

In antwoord op het verzoek van de leden van de **CDA**-fractie om een nadere en inhoudelijke onderbouwing van de verhouding van de burgemeester respectievelijk de commissaris tot het Rijk verwijst de initiatiefnemer ter bekorting naar het antwoord dat hij in de memorie van antwoord gaf op vragen van de leden van de fracties van de hier aan het woord zijnde leden en van **D66**.

De commissaris van de Koning wordt deels als rijksorgaan beschouwd, maar dit betreft slechts een ondergeschikt deel van zijn functioneren. Bovendien gaat het daarin voor een belangrijk deel om zijn rol in de procedure voor het benoemen van burgemeesters, een rol die juist ter discussie kan komen te staan indien overwogen wordt de aanstellingswijze van burgemeesters te veranderen.

De leden van de **CDA**-fractie wezen op artikel 125, eerste lid, eerste volzin, van de Grondwet dat bepaalt dat provinciale staten en de gemeenteraad aan het hoofd staan van de gemeente onderscheidenlijk de provincie. Zij achten het zeer wel denkbaar dat een andere aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester spanning met dit grondwetsartikel met zich kan brengen. De initiatiefnemer acht het niet erg waarschijnlijk dat deze spanning louter het gevolg zou zijn van een andere aanstellingswijze. Maar als dat gepaard zou gaan met een andere taakverdeling tussen de commissaris en provinciale staten, respectievelijk de burgemeester en de raad, is genoemd grondwetsartikel onmiskenbaar een randvoorwaarde, die in acht genomen moet worden bij eventuele wetswijzigingen.

De leden van de fractie van het **CDA** uitten hun zorg dat in geval van regeling van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester bij gewone wet, deze ambten voor wat betreft hun aanstellingswijze speelbal worden van tijdelijke en wisselende politieke meerderheden in de beide kamers van de Staten-Generaal. Als verdediger van het wetsvoorstel namens de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan de initiatiefnemer hierop slechts antwoorden dat hij deze zorg voor wat betreft de Tweede Kamer niet realistisch acht. De inrichting van het binnenlands bestuur is een onderwerp waar kamerbreed het belang van robuuste wetgeving die voor een langere periode houdbaar moet zijn erkend wordt. Bovendien bevat de procedure van wetgeving, met advisering door de Raad van State en behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer voldoende waarborgen, dat aan dit belang ook daadwerkelijk recht wordt gedaan.

Daarnaast is er aanleiding het belang van een grondwettelijke regeling ter voorkoming van al te snelle of te vergaande veranderingen te relativeren. Immers, de huidige grondwettelijke regeling heeft er niet aan in de weg heeft gestaan dat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester in de loop der tijden grote veranderingen heeft ondergaan, die uiteindelijk hebben geresulteerd in een wettelijke regeling die geacht kan worden haaks te staan op de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever.

Voorts is van belang dat de wetgever en de grondwetgever, in ieder geval in de eerste lezing, uit dezelfde personen bestaan. De inhoudelijke discussie blijft dus, ongeacht of deze gevoerd wordt door de wetgever of

de grondwetgever, dezelfde. Beide wetgevers zullen daarbij normaal gesproken zoeken naar een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, ongeacht de vereiste parlementaire meerderheden die noodzakelijk zijn voor aanname van een wetsvoorstel tot wijziging van de aanstellingswijze.

Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester kan ruimte bieden voor een andere aanstellingswijze, die aansluit bij de ontwikkelingen op het gebied van de rollen van die ambten die zich reeds hebben voorgedaan, zoals beschreven in het rapport «Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt»; of waarvan het wenselijk geacht wordt dat zij zich voor gaan doen. Bij de discussies daarover kunnen de in voornoemd rapport opgenomen scenario's enig houvast bieden. Zo toonde de fractievoorzitter van het CDA in de Tweede Kamer, de heer Van Haersma Buma, zich recent eveneens voorstander van aanpassing van de benoemingswijze. Hij stelde in een interview in de Volkskrant dat «[d]at schimmige systeem met een vertrouwenscommissie [...] op zijn laatste benen [loopt]. We willen naar een open verkiezing». ³ Deze discussie is echter bij het voorliggende wetsvoorstel nog niet aan de orde.

4. Overig

De initiatiefnemer is het met de leden van de **PvdA**-fractie in die zin eens dat de invoering van een ander stelsel voor de selectie van de burgemeester gevolgen kan hebben voor de positie van de burgemeester zelf, voor de wethouders en voor de gemeenteraad, en dat daarvoor een breed en solide draagvlak dient te bestaan. Een eventuele verandering moet passen in een robuust stelsel. Het tot stand brengen daarvan is echter nu nog niet aan de orde en ook nog niet goed mogelijk. Eerst zal de grondwettelijke belemmering voor besluitvorming over een ander stelsel weggenomen moeten worden. Daarom moet de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel juist niet worden opgeschort, maar voortgang vinden.

De leden van de **PvdA**-fractie vernamen gaarne van de initiatiefnemer of hij bereid is een verdere behandeling van het wetsontwerp op te schorten indien de regering een onderzoek doet naar een aantal basisvarianten voor de benoeming/verkiezing voor de burgemeester. De initiatiefnemer ziet geen grond de behandeling van het wetsvoorstel daarvoor op te schorten, daar het onderzoek geen directe inhoudelijke relatie heeft met het wetsvoorstel.

Schouw

³ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3587823/2014/02/01/CDA-na-jaren-aarzelen-ook-voor-gekozen-burgemeester.dhtml>