

Vergaderjaar 2017–2018

34 716

Voorstel van wet van het lid Jetten houdende 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 29 augustus 2018

De initiatiefnemer waardeert de dank van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SGP voor zijn antwoorden op hun eerdere vragen en doet zijn best hun nadere vragen zo goed mogelijk te beantwoorden.

Bij de leden van de CDA-fractie riep het deconstitutionaliseren van de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning de vraag op waarom niet ook artikel 125 en 126 Grondwet gedeconstitutionaliseerd worden en wat de bredere visie van de initiatiefnemer is op de constitutionaliteit van de verschillende bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet.

De initiatiefnemer heeft zich beperkt tot het deconstitutionaliseren van de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning gegeven de daarover al langlopende discussie. Deze keuze heeft geen gevolgen voor andere grondwetsartikelen en die behoeven daarom niet mede deconstitutionalisering – maar kunnen elk voor zich te zijner tijd en op hun eigen manier op hun merites beoordeeld worden. Juist omdat grondwetsartikelen elk op zichzelf een waarde en context hebben, acht hij het niet passend een bredere visie te geven op de constitutionaliteit van de verschillende bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan die het noodzakelijk maken de Kroonbenoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester uit de Grondwet te halen, en daarin ook zijn opvatting te houden dat de feitelijke situatie in overeenstemming gebracht dient te worden met de wet.

Het debat over het al dan niet in de Grondwet opnemen van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning loopt al sinds de grondwetsherziening van 1848. Met Thorbecke en vele commissies sindsdien vindt de initiatiefnemer dat de wetgever de vrijheid moet worden gelaten de aanstellingswijze vast te stellen.

De initiatiefnemer heeft door de afgelopen decennia heen een ontwikkeling gezien waarbij bij de benoeming van burgemeester en commissaris

van de Koning een steeds grotere rol is weggelegd voor het decentraal niveau, respectievelijk de gemeente en provincie. Daarbij is de huidige benoemingsprocedure een heel andere dan toen de grondwetsherziening van 1983 tot stand kwam. Naast het vraagstuk van taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever, kan deze ontwikkeling een aanleiding zijn voor het aanpassen van artikel 131 Grondwet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen nogmaals in te gaan op de keuze van de initiatiefnemer om de deconstitutionalisering enerzijds en het debat over de meest gewenste benoemingswijze anderzijds gescheiden te houden en of er een risico bestaat dat belangrijke zaken dan buiten beeld blijven.

De initiatiefnemer is van opvatting dat de benoemingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning niet in de Grondwet thuishoort. De wetgever hoort erover te gaan. Dat is het doel van dit wetsvoorstel. Bijkomend voordeel van deze verschuiving van bevoegdheid, is wel dat de wetgever dan integraal verantwoordelijk wordt voor de inrichting van het decentrale bestuursmodel. Wat hem betreft wordt het risico dat belangrijke zaken buiten beschouwing blijven in het – van dit wetsvoorstel losstaande – debat over de meest gewenste benoemingswijze daarmee kleiner.

De leden van de PvdA-fractie beschouwen de rapporten van de Rob en de commissie-Van de Donk als adviezen aan de grondwetgever in het kader van het initiatiefwetsvoorstel en vroegen de initiatiefnemer gemotiveerd in te gaan op het pleidooi van de Rob om bij de tweede lezing te heroverwegen of de aanstellingswijze verandering behoeft. Tevens verzochten zij een reactie op de opvattingen van de commissie-Van de Donk.

De initiatiefnemer is gaarne bereid op beide rapporten een nadere reactie te geven. Te beginnen met het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur. In de kern is dit rapport een pleidooi een discussie over de burgemeester niet te starten met de aanstellingswijze, maar met de rol en positie van de burgemeester. De initiatiefnemer is van mening dat zijn voorstel in die lijn handelt door juist geen koppeling te leggen met een gewenste aanstellingswijze. Met dit wetsvoorstel biedt de grondwetgever de ruimte aan de wetgever om een aantal stappen ten aanzien van rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester te doorlopen en in samenhang te bezien. De Rob reikt de wetgever verschillende modellen aan die bij een eventuele discussie over een wijziging in de aanstellingswijze betrokken kunnen worden. Als initiatiefnemer van een grondwetswijziging tot deconstitutionalisering van de benoemingswijze acht hij het niet gepast in te gaan op de wijze waarop de wetgever van de geboden ruimte wel of niet gebruik zou gaan maken.

Het rapport «Op weg naar meervoudige democratie» van de commissie-Van de Donk wijdt enkele pagina's aan de rol en positie van de burgemeester en de verankering daarvan in het lokaal politiek bestel. De commissie benoemt dat de positie van de burgemeester een aantal soms moeilijk verenigbare uitgangspunten bij elkaar brengt, maar dat de burgemeester desondanks algemeen gezien wordt als een onafhankelijk en gezagvol persoon. De commissie doet de aanbeveling om de aanstellingswijze in het licht te bezien van het functioneren van de burgemeester in het toekomstig lokaal bestuursstelsel. De initiatiefnemer onderschrijft die aanbeveling. Dit wetsvoorstel gaat over de deconstitutionalisering van de benoemingswijze, waarmee de grondwetgever de ruimte biedt aan de wetgever om de aanstellingswijze in samenhang met de rol en positie in het lokale bestel te beoordelen.

De leden van de PvdA-fractie wezen op de brief van de regering van 25 november 2016 met daarin varianten voor de benoemingswijze van de burgemeester. Daarin werd aangegeven dat de huidige benoemingswijze nog net binnen de Grondwet past, maar dat een door de bevolking gekozen burgemeester een grondwetswijziging vereist. In dat licht ontvangen de aan het woord zijnde leden graag een nadere toelichting over waarom de initiatiefnemer denkt dat geen grondwetswijziging nodig is wanneer bijvoorbeeld wordt gekozen voor een door de bevolking gekozen burgemeester. Zij vroegen ook naar hoe hij in die situatie het hoofdschap van de gemeenteraad ziet.

De initiatiefnemer stelde in zijn memorie van antwoord dat geen van de modellen inherent strijdig is. Daarin ligt een nuance. Verder verwijst hij graag naar de advisering van de Raad van State bij de Wet introductie gekozen burgemeester (Kamerstukken II 2004/05, 29 684, nr. 5). Ten behoeve van de aan het woord zijnde leden haalt hij het relevante deel van het advies hieronder integraal aan:

«Wat de precieze betekenis is van de grondwettelijke norm van het hoofdschap van de raad staat niet geheel vast. Van belang is te beseffen, dat in de negentiende eeuw alleen het domein van de gemeentelijke autonomie in dit verband telde: bij wat nu medebewind heet, werd het gemeentebestuur aangemerkt als rijksorgaan, en de omstandigheid dat de wet steeds meer belangrijke medebewindsbevoegdheden in handen legde van het college of (minder) van de burgemeester werd niet gezien als een factor die van belang was voor de vraag of het hoofdschap van de raad wel werd gerespecteerd. In de loop van de vorige eeuw werd het medebewind echter allengs opgevat als essentieel onderdeel van het gemeentelijke domein; de verantwoordingsplicht jegens de gemeenteraad ging ook op het medebewind betrekking hebben; de aansprakelijkheid voor door medebewindsactiviteiten toegebrachte schade werd bij de gemeente gelegd, niet meer bij het Rijk. Wat dit betekende voor het grondwettelijk voorschrift dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, was een niet of nauwelijks gestelde vraag. Ook bij de grondwetsherziening van 1983, waarbij het hoofdschap van de raad is gehandhaafd, is niet onder ogen gezien wat de reële betekenis van die norm is in een situatie waarin de gemeentelijke activiteiten voor het overgrote deel bestaan uit medebewindsactiviteiten.

Naar het oordeel van de Raad passen verordeningsbevoegdheid, budgetrecht en de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de wethouders bij het hoofdschap van de raad, en strookt het ook met genoemd grondwettelijk uitgangspunt dat wel de raad de burgemeester kan ontslaan wanneer een onwerkbaar verhouding is ontstaan, maar dat niet de burgemeester de bevoegdheid krijgt de raad tussentijds ofwel zelf te ontbinden ofwel – bijvoorbeeld – de Kroon te verzoeken om tot zo'n ontbinding over te gaan.

Alles bijeengenomen ziet de Raad geen aanleiding te oordelen dat het wetsvoorstel op dit punt in strijd met de Grondwet zou zijn.»

De initiatiefnemer wijst er voorts op dat in de notitie aanstellingswijze en positie burgemeester van 17 april 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 29) diverse modellen door de regering zijn geschetst, waarbij alleen bij het model «presidentiele burgemeester» een aanvullende grondwetswijziging als noodzakelijk werd gesteld.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de initiatiefnemer een voorbeeld kan geven van zijn veronderstelde werkwijze waarbij een bepaling vervangen werd zonder dat duidelijk was waarom en welke richting de wetgever op wilde.

De initiatiefnemer herkent zich niet in een veronderstelde werkwijze waarbij met dit wetsvoorstel een bepaling wordt vervangen zonder dat duidelijk is welke richting de wetgever op wil. Dit wetsvoorstel gaat slechts over de vraag of de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning door de grondwetgever of wetgever moet worden bepaald. Indien de tweede lezing van de grondwetsherziening wordt aangenomen, is een vervolgstap of richting niet noodzakelijk.

Jetten