

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

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2014

Bij uw Kamer is bovenvermeld voorstel tot wijziging van de Grondwet aanhangig. De leden van de fractie van het CDA hebben in het voorlopig verslag van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning vragen aan de initiatiefnemer gesteld, waarop zij ook een antwoord van de regering willen ontvangen. Deze vragen betreffen het constitutionele belang van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning, het belang van consistentie daarin, het karakter van de Grondwet en de vraag of het verschil in de verhouding van de burgemeester en de commissaris van de Koning tot de centrale overheid een verschil in grondwettelijke positie rechtvaardigt. Graag ga ik hieronder op de gestelde vragen in.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering het met hun 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, en zo dit het geval is, waarom dit dan niet zou gelden voor de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Ook vragen zij of het eventueel aanvaarden van dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor eventuele deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van andere in de Grondwet genoemde ambten.

Onze Grondwet legt de grondrechten van de burgers vast en regelt de staatsinrichting. Bij de staatsinrichting gaat het primair om de instellingen van het Rijk, het staatsverband van de centrale overheid. Hoofdstuk 7 van de Grondwet handelt over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. Daarin zijn enkele hoofdelementen van het decentraal bestuur vastgelegd. Wezenlijk is dat de Grondwet de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, aan de wetgever opdraagt (artikel 132, eerste lid). Naar

de mening van de regering is de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet van zodanig gewicht, dat dit tot de organisatie van de belangrijkste staatsinstellingen moet worden gerekend, noch zijn de fundamentele rechten en verplichtingen van burgers daarbij betrokken. Van belang is uiteraard wel dat de Grondwet deze ambten noemt als organen van het provincie- en gemeentebestuur (artikel 125, tweede lid). Provinciale staten en de gemeenteraad zijn als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging het hoogste orgaan (artikel 125, eerste lid, jo. artikel 129, eerste lid); de aanstellingswijze van andere decentrale ambten kan aan de wetgever worden overgelaten. Er bestaan geen voornemens tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van andere in de Grondwet genoemde ambten. Deze zijn van wezenlijke betekenis voor onze staatsinrichting; daarover bestaat brede overeenstemming. Voorts is er voor het staatsverband van de centrale overheid geen organieke wetgeving die een taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever mogelijk maakt, zoals in het kader van hoofdstuk 7 met de Provinciewet en de Gemeentewet op decentraal niveau wel het geval is.

De leden van de fractie van het CDA wijzen erop dat de initiatiefnemer heeft betoogd dat het voorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze ruimte moet bieden aan de discussie over de aanstellingswijze. Zij stellen daar een andere redenering tegenover, namelijk dat er per definitie ruimte bestaat voor discussie, ook zonder deconstitutionalisering, en zij vragen of het dan niet beter is de Grondwet te wijzigen wanneer een eventuele nieuwe overtuiging zich heeft uitgekristalliseerd. Ook wijzen zij erop dat de discussie zich toespitst op het ambt van burgemeester, niet dat van commissaris van de Koning, en vragen hoe dat bij andere ambten ligt.

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat er per definitie ruimte bestaat voor discussie over de aanstellingswijze, ook zonder deconstitutionalisering. Zij heeft echter eveneens de overtuiging dat de aanstellingswijze als zodanig geen grondwettelijke regeling behoeft, reden waarom zij volledige steun heeft uitgesproken voor het initiatiefvoorstel. Die opvatting kan bovendien op zeer brede steun in de Tweede Kamer rekenen. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze leidt echter niet automatisch tot verandering van de aanstellingswijze. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel in tweede lezing, is het aan de wetgever om indien zij dat wenst in de Provinciewet en de Gemeentewet tot een andere aanstellingswijze te komen. Pas tegen die tijd zou sprake moeten zijn van een uitgekristalliseerde overtuiging over de meest wenselijke aanstellingswijze. Dat die er thans nog niet is, doet niet af aan het feit dat er zeer brede steun is voor het enkel uit de Grondwet schrappen van de aanstellingswijze.

Dat de discussie zich toespitst op het ambt van burgemeester is niet verwonderlijk, nu dit van beide het meest aansprekende ambt is. De gemeente staat van alle bestuurslagen het dichtst bij de burger en de burgemeester is doorgaans de meest bekende lokaal-politieke ambtsdrager; de provincie onderscheidenlijk de commissaris van de Koning heeft een veel minder uitgesproken profiel. Echter, gelet op de grote overkomsten in positie tussen beide ambten, geldt de discussie over de grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze ook het ambt van commissaris van de Koning. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, bestaan er geen voornemens tot deconstitutionalisering van andere in de Grondwet genoemde ambten.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts hoe de regering aankijkt tegen het belang van een consistente wijze van benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Ook vragen zij of de

aanstellingswijze belangrijk of juist niet belangrijk is in het geheel van bestuurlijke verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen.

De regering hecht zeer aan consistentie waar het de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning betreft, alsmede aan de bestendigheid van de daarmee samenhangende institutionele verhoudingen. Indien zich na de aanvaarding van dit wetsvoorstel in tweede lezing een opvatting zou uitkristalliseren over verandering van de aanstellingswijze, is het van belang voor de bestendigheid van het openbaar bestuur dat deze verandering duurzaam is. Het is de taak van de wetgever om de consistentie van het decentraal bestuur te bewaken. De aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning is voorts primair van belang binnen de eigen bestuurslaag, nu deze van invloed is op de relatie tot de gekozen volksvertegenwoordiging en de executieve (het collegiaal bestuur); voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen is zij naar het oordeel van de regering van minder betekenis.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de andere aspecten die Hoofdstuk 7 van de Grondwet regelt en vragen of om vergelijkbare redenen als bij het onderhavige voorstel aan de orde zijn, het voor de hand ligt tot verdere deconstitutionalisering over te gaan.

Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning is een op zichzelf staand vraagstuk, dat vaker aan de orde is geweest. De memorie van toelichting bevat een uitgebreide beschouwing over de voorgeschiedenis van de discussie over dit vraagstuk.

De leden van de fractie van het CDA vragen ook of in de ogen van de regering het takenpakket van de burgemeester en de commissaris van de Koning uit de wijze van aanstelling volgt of juist andersom. Zij vragen voorts hoe de regering de functie van burgemeester en commissaris van de Koning in termen van het takenpakket ziet, en meer specifiek of de burgemeester de laatste jaren teveel taken krijgt toebedeeld.

De regering beziet het ambt van burgemeester en het ambt van commissaris van de Koning – vanzelfsprekend – vanuit het geldende (constitutionele) kader. Beide hebben een schakelfunctie in het gemeentelijke en provinciale bestel, als voorzitter van de raad onderscheidenlijk provinciale staten, voorzitter, tevens lid, van het college onderscheidenlijk gedeputeerde staten en eenhoofdig bestuursorgaan met eigenstandige bevoegdheden; de commissaris van de Koning is daarnaast nog voor een beperkt aantal taken rijksorgaan. Het betreft een uitgebalanceerd stelsel, waarin beide ambten een wezenlijke positie innemen. De aanstellingswijze volgt uit de positionering van het ambt, en niet andersom. De aanstellingswijze moet ondersteunend zijn aan het ambt, passend in het stelsel van verantwoordelijkheden en verhoudingen binnen de bestuurslagen.

Momenteel wordt in mijn opdracht door de Universiteit van Tilburg een breed empirisch onderzoek verricht naar het ambt van burgemeester, dat naar verwachting volgende maand wordt afgerond. De afgelopen jaren is het aantal taken en bevoegdheden van de burgemeester toegenomen. De regering is niet van mening dat door de wetgever teveel taken en bevoegdheden aan de burgemeester zouden zijn toegekend.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering de verhouding van de burgemeester onderscheidenlijk de commissaris van de Koning tot het Rijk waardeert en waarom dit niet tot een verschillende grondwettelijke positie aanleiding zou moeten geven. Zij wijzen er daarbij op dat de commissaris van de Koning een andere positie tot het Rijk heeft dan de burgemeester.

Het ambt van burgemeester heeft zich sinds de Grondwet van 1848 al geruime tijd geleden ontwikkeld tot een zuiver gemeentelijk ambt, wat daarna -sinds de jaren 70 van de vorige eeuw – ook tot uitdrukking is gekomen in een gestaag toegenomen invloed van de raad op de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester. Bij de commissaris van de Koning heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan, met dien verstande dat de commissaris nog steeds taken als rijksorgaan kan verrichten. Artikel 126 Grondwet maakt het mogelijk dat bij wet de commissaris wordt belast met de uitvoering van een door de regering gegeven ambtsinstructie; daarin verschilt het ambt van commissaris van het ambt van burgemeester. De regering hecht veel waarde aan de rol die de commissaris van de Koning als rijksorgaan vervult. Dat neemt niet weg dat de commissaris primair provinciaal orgaan is en dat zijn aanstellingswijze, net als die van de burgemeester, naar de mening van de regering niet van constitutionele orde is maar aan de wetgever kan worden overgelaten. De Grondwet maakt de commissaris van de Koning geen rijksorgaan, artikel 126 delegeert die bevoegdheid aan de wetgever. Derhalve is er geen aanleiding op het niveau van de Grondwet voor een verschillende aanstellingswijze te kiezen. Van een verband tussen de grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze en de mogelijkheid dat de commissaris van de Koning tevens rijksorgaan is, is geen sprake. Zelfs indien de commissaris niet langer door de Kroon zou worden benoemd, kan de wetgever hem tevens belasten met rijkstaken.¹

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹ Kamerstukken I 1998/99, 25 620, nr. 177a, p. 3.