

Vergaderjaar 2004–2005

28 509

Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 10 maart 2005

Naar aanleiding van de memorie van antwoord hadden de leden van de commissie nog behoefte de regering de volgende opmerkingen en vragen voor te leggen.

De leden van de fractie van het **CDA** hadden met bijzondere belangstelling de memorie van antwoord op het voorlopig verslag vanuit deze Kamer bij dit wetsvoorstel gelezen. Zij zagen met waardering dat de regering, zeker ook voor zover het de beantwoording van de door deze leden gestelde vragen betrof, zichzelf veel moeite heeft gegeven haar visie op het vraagstuk of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning (cdK) en de burgemeester moet worden gedeconstitutionaliseerd, te verklaren. Het gaat immers, zo menen deze leden, om een gewichtige kwestie, in het verlengde waarvan ook de constitutionele positie van de decentrale overheden in het algemeen in het geding is. In hoeverre is de structuur, daaronder mede begrepen hun organen en bevoegdheden, een creatuur van de grondwetgever en in hoeverre van de formele wetgever?

Dat is het punt waar het ook voor deze leden van de fractie van het CDA om draait.

Het lijkt duidelijk dat dit kabinet net als zijn «parse voorgangers» en anders dan bijvoorbeeld de Raad van State, de Raad voor het Openbaar Bestuur en nogal wat organisaties vanuit de wereld van gemeente en provincie en ook deze fractie, veel, waaronder de aanstellingswijze van burgemeester en cdK, plaatst of wil plaatsen onder de hoede van de wetgever en dus onder die van de nationale politiek in plaats van onder die van de grondwetgever. De regering doet dat mede met een beroep op de grondwet zelf en de grondwetsgeschiedenis en op schrijvers en commissies die zich in het verleden met dit vraagstuk bezig hielden. Het is vooral in dat verband dat deze leden van de fractie van het CDA van de gelegenheid gebruik maken, nu er een nader voorlopig verslag wordt uitgebracht, om nadere vragen te stellen.

Is de regering niet met deze leden van mening dat het vraagstuk van deconstitutionalisering van de aanstellingswijze moet worden beantwoord in het licht van de omstandigheden en feiten van nu? Is het in dat

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP), Engels (D66).

verband niet veelbetekenend dat de Raad van State bijvoorbeeld in 1922 deconstitutionalisering nog positief bejegende, maar nu bij dit wetsvoorstel het omgekeerde standpunt inneemt? Daarbij lijkt hij vooral acht te slaan op de grote betekenis van het burgemeestersambt in de moderne gemeente; een gewicht dat alleen nog maar zal toenemen zoals ook de regering in de memorie van antwoord toegeeft indien de plannen voor de direct gekozen burgemeester werkelijkheid zouden worden. Is de regering niet van mening dat in deze tijd de impact van de moderne gemeente op het leven van de ingezetenen van een andere, zwaardere orde is dan die van de antieke 19e eeuwse, vaak kleine gemeente met enkele ambtenaren? En zelfs toen tot op de dag van vandaag vond de grondwetgever bijv. de aanstellingswijze van constitutionele orde.

Heeft het feit dat Thorbecke de aanstellingswijze anderhalve eeuw geleden, overigens tevergeefs, bij de wetgever probeerde te leggen niet alles te maken met zijn toen niet denkbeeldige vrees dat het benoemingenbeleid anders een «paleiszaak» zou worden? Een thans volledig gedateerde situatie, nu het oordeel van de raad in de vorm van een aanbeveling het benoemingsbesluit van de burgemeester vrijwel volledig hypothekeert.

In dit verband viel het de leden van de fractie van het CDA op welke prominente plaats in de opvatting van de regering is ingeruimd voor art 132 lid 1 Grondwet. Volgens de regering betekent dit artikel, zo verstaan deze leden althans de memorie van antwoord, dat hier de opdracht van de grondwetgever aan de wetgever ligt om de structuur of «staatsinrichting» van decentrale overheden te ontwerpen. Deze leden bestreden die visie in zijn algemeenheid niet, maar zien niet hoe uit die bepaling kan worden afgeleid dat de aanstellingswijze van de cdK en de burgemeester gedeconstitutionaliseerd dient te worden. Deze bepaling is immers in 1848 in de Grondwet gekomen om een eind te maken aan de situatie waarbij de inrichting van het decentrale bestuur door de koning/regering werd geordend die deze tot dan toe in aparte KB's voor plattelands en stedelijke gemeenten had geregeld. Het betekende geenszins, zo meenden deze leden, dat de grondwetgever zichzelf afzijdig hield van de taak de structuur van die overheden op hoofdpunten vorm te geven. Sterker nog, die grondwetgever kweet zich betrekkelijk omstandig van die taak door in hoofdstuk 4 in maar liefst 21 artikelen die hoofdlijnen neer te leggen Daaronder de aanstellingswijze van cdK en burgemeester. Welke visie heeft de regering op dit punt?

De regering is van opvatting dat de leden van het CDA ten onrechte een norm lazten in de Grondwet die inhoudt dat in het geval de Grondwet een ambt constitueert de grondwetgever ook de aanstellingswijze van de ambtsdragers vaststelt De regering ziet er daarbij aan voorbij dat de leden van de fractie van het CDA die norm niet als een boven- of voorgrondwettelijke norm hadden geponeerd, maar dat terzijde. Wel stelden deze leden vast dat het feit er ligt dat de grondwetgever steeds zo handelt; zij uitten zij het sterke vermoeden dat dat ook in de geschiedenis steeds zo is geweest. De regering ontkent dat eerste feit overigens ook niet noch dementteert ze het vermoeden. Naar de opvatting van de leden van het CDA hier aan het woord is de nu voorgestelde doorbreking van die samenhang, het orgaan dat een ambt constitueert legt ook de aanstellingswijze van de ambtsdragers vast, iets zeer uitzonderlijks; een doorbreking die verklaring behoeft. De regering zoekt die verklaring voor deze losmaking kennelijk in de bijzondere positie van decentrale overheden. Een positie die zou meebrengen dat de grondwetgever de regeling van bijv. de aanstellingswijze aan een lager orgaan (hier de formele wetgever) overlaat. Is de regering niet van opvatting dat indien deze «leer» van de status aparte van decentrale overheden algemeen

wordt aanvaard decentrale overheden, zeker ook in historisch perspectief steeds verder «uit de Grondwet wegvallen»? Worden ze aldus niet steeds verder gelijkgeschakeld met andere vormen van (functionele-) decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen waar de kernelementen van die constructen geheel in handen ligt van de wetgever en dus ook sterker afhankelijk is van de actuele, dikwijls creatieve, soms zelfs wispelturige nationale politiek?

De regering betoogt verder en elders in de memorie van antwoord weer wel dat de grondwetgever vanouds de hoofdmomenten of beginselen van het decentrale bestuur heeft willen vastleggen. Maar dat is wat anders, zo hield de regering deze leden van de fractie van het CDA voor, dan «alle organen van de gemeente grondwettelijk te verankeren» (p.7). Deze leden wilden er in dit verband op wijzen, dat zij in het voorlopig verslag niet de stelling hebben betrokken dat alle gemeentelijke organen in de Grondwet moeten worden opgenomen. Zij moeten daar zelfs niet aan denken. Zij betoogden dat tot de grondwettelijke hoofdmomenten (term die de regering op p5 gebruikt van de memorie van antwoord) ook de vermelding van de drie centrale bestuursorganen bij provincie en gemeente behoort. Zij meenden dat ook de regering in die richting denkt gelet op het terugnemen indertijd van voorstellen (25 620) die de ambten van cdK en burgemeester wilden schrappen uit de Grondwet. Gaven deze leden op dit punt de huidige mening van de regering goed weer?

De regering voerde verder voor haar stelling dat de aanstellingswijze van cdK en burgemeester wel uit de Grondwet kan of zelfs moet, het feit aan dat het college van B en W wel in de Grondwet staat, maar de wijze waarop dit college wordt aangesteld niet. Zij wees er daarbij terecht en overbodig op – de leden van de fractie van het CDA hadden dat namelijk ook nergens beweerd – dat wethouders geen bestuursorganen vormen. Deze leden stelden echter vast dat, nu het college zich in de loop van de geschiedenis(vooral na de herziening van de Gemeentewet in 1931) zich naast raad en burgemeester had weten op te werken tot een centraal bestuursorgaan van de gemeente, dit orgaan ook in de Grondwet werd opgenomen. Zij meenden dat de Grondwet daarmee dus ook duidelijk maakte dat dit college, zoals de naam al zei, bestaat uit de burgemeester en uit wethouders. De aanstellingswijze van deze ambtsdragers volgde volgens deze leden eveneens uit de Grondwet. Immers, de aanstellingswijze van de burgemeester staat daar geregeld en de aanstellingswijze van de wethouders ligt bij de raad, zoals door niemand, noch de regering noch de Raad van State, noch de wetgever, noch de grondwetgever ooit is bestreden. Dat benoemingsrecht is, zo begrepen deze leden de positie van de regering, o.a. bij de dualiseringswetten, een kernelement van het hoofdschap van de raad zoals de Grondwet dat proclameert in art 125 eerste lid. De leden van de fractie van het CDA verzochten de regering op dit punt nog eens in te gaan. Daarbij is voor hen de vraag van belang of de regering dus ook net als de Raad van State van opvatting is gebleven dat een wet die het benoemingsrecht van wethouders bij de raad vandaan haalt in strijd komt met de Grondwet.

Verder hadden de leden van de CDA-fractie in dit verband nog een vraag met betrekking tot het relatieve gewicht van argumentaties bij constitutionele kwesties. Het viel deze leden op dat de regering voor haar visie op de vraag of de bewuste aanstellingswijze van constitutionele aard is dikwijls een beroep doet op standpunten die het tot nu toe nimmer haalden: Van Thorbecke via Kuyper tot rapporten van parlementaire commissies uit de vorige eeuw en de ambtelijke Proeve bij de laatste algehele herziening van de Grondwet. Voorzover daarmee wordt geïllustreerd dat men verschillend kan aankijken tegen wat in laatste instantie een rechtspolitieke vraag is achten deze leden daar niets tegen

en alles voor. Ook zij beseffen in deze kwestie in laatste instantie door een rechtspolitieke afweging te worden bewogen die bovendien geen meerderheidsopvatting in de huidige Staten-Generaal lijkt te zijn. Maar zij stelden wel vast, en de regering ontkende dat ook niet, dat die grondwetgever noch in stemgedrag noch in zijn interpretatie van betrokken bepalingen blijk heeft gegeven van de opvatting van de regering terzake van de relatie decentrale overhedengrondwet(gever)–(formele)wet(gever). Zou de regering daarom ook voor de debatten in de toekomst kunnen aanduiden welke die hoofdelementen zijn die naar haar opvatting gelet op de positie van decentrale overheden in het Nederlandse constitutionele bestel uit hun aard voorbehouden dienen te blijven aan regelgeving door de grondwetgever?

De leden van de CDA-fractie hadden evenals de regering in de discussie over de wenselijkheid van deconstitutionalisering tot nu toe, en evenals deze fractie dat deed bij de eerste lezing, de vraag naar de wenselijkheid van de invoering van een direct gekozen burgemeester als zodanig buiten beschouwing gelaten. Dat neemt niet weg dat de thans bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde voorstellen tot wijziging van de organieke wetgeving uiteraard, zoals ook de regering laat blijken in de memorie van antwoord, onder andere in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie, verband houden met het onderhavige wetsvoorstel. Daarom wilden deze leden van de fractie van het CDA nog even stilstaan bij de beantwoording door de regering waar deze de opvatting huldigt dat het eventuele actieve en passieve kiesrecht, dat uiteraard het hart vormt van die nieuwe voorgestelde wijziging van de aanstelling van burgemeester en cdK in de wet en niet in de Grondwet thuishoort. Betekent die opvatting van de regering dat zij zo een eventueel kiesrecht niet opvat als een grondrecht van ingezetenen? Het is toch zo, zo vroegen deze leden, dat dat type kiesrecht niet valt onder het bereik van art. 4 Grondwet dat het grondrecht erkent van burgers om de algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen? Betekent dit nu naar de opvatting van de regering dat dit «burgemeesterskiesrecht», anders dan dat voor de volksvertegenwoordigende organen zoals bijvoorbeeld de gemeenteraad, geen constitutionele borging behoeft? Acht de regering het aanvaardbaar dat de essentialia van dat nieuwe kiesrecht dus ook in afwijking van dat voor de volksvertegenwoordigende organen slechts een formeelwettelijke bescherming verdient en dus ook bij eenvoudige wetswijziging kunnen worden gewijzigd? Onder die essentialia verstaan deze leden o.a. de algemeenheid van dat «burgemeesterskiesrecht», de grondslag van evenredigheid, de minimumleeftijd van kiesgerechtigden, het al dan niet stellen van het nationaliteitsvereiste in verband met het passieve maar ook actieve kiesrecht, het ingezetenen criterium, de uitsluitingsgronden van dit kiesrecht, de duur van het mandaat van gekozenen e.d. Men kan ook denken aan het beginsel van het absoluut meerderheidsvereiste en het daaraan verbonden en voorgestelde twee-rondensysteem, zoals dat ligt vervat in de thans bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstellen. Is de regering soms van oordeel dat in het geval het kiesrecht voor de burgemeester wordt ingevoerd dat niet zou betekenen, dat anders dan bij het kiesrecht voor bijvoorbeeld de raad, een grondrecht wordt geproclameerd? Anders gezegd: gaat het om een tweederangs-kiesrecht dat in «de Stufenbau» van regels dus op een lager niveau (bij wet, niet bij Grondwet of verdrag) kan worden gevestigd en geborgd dan het kiesrecht voor de raad? Of is de regering van opvatting dat uiteindelijk deze essentialia van het burgemeesterskiesrecht wel dienen te worden opgenomen in de Grondwet?

Tot slot vroegen de leden van de CDA-fractie of de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van cdK en burgemeester naar de opvatting van de regering een zelfstandig en essentieel element is van de uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord.

De leden van de **PvdA**-fractie waren niet erg onder de indruk van de argumenten tegen de bezwaren die zij hadden geuit in het voorlopig verslag. Met betrekking tot de «spanningsvolle» situatie die zal ontstaan nu art. 125 derde lid vooralsnog in de Grondwet blijft gehandhaafd en de gekozen burgemeester geacht wordt het voorzitterschap van de raad te blijven vervullen blijft de minister, ondanks het feit dat inmiddels een wijzigingsvoorstel is ingediend, hechten aan een luchthartig beeld. «De voors en tegens van een dergelijke situatie zijn nog niet geïnventariseerd», aldus de minister. De vraag is of de minister één pro-argument zou kunnen noemen, mede gelet ook de beschouwing van prof. Engels in zijn oratie «Eigenstandig of Zelfstandig, de gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief.» Hij wijst op het feit dat in de praktijk de «dubbelrol van de burgermeester als college- en raadsvoorzitter behoorlijk blijkt te wringen. Het valt in dualistische opzicht steeds moeilijker uit te leggen dat de burgemeester voorzitter is van een orgaan dat hem controleert».

Wat de zorgen van de PvdA-fractie betreft (verwijzend naar de commissie-Leemhuis) dat de invoering van de gekozen burgemeester te snel zal volgen op de dualiseringsoperatie, verkondigt de minister de stelling dat deze juist in het verlengde ligt. Beide veranderingsprocessen zouden elkaar kunnen versterken. Maar de commissie wijst juist op het gevaar van het tegendeel. Zou de minister enig bewijs kunnen leveren voor zijn boude bewering, en wat te doen als het tegendeel gebeurt? Door twee van deze opeenvolgende reorganisatieprocessen op elkaar te stapelen zou evenzeer een chaotisering kunnen ontstaan. De PvdA-fractie huivert bij de gedachte dat, zonder nadere argumentatie, het lokaal bestuur blijkbaar gezien wordt als een soort van proeftuin.

Ook de beantwoording van het derde bezwaar van de PvdA-fractie omtrent de toekomstige politietaak van de burgemeester is hoogst onbevredigend. De minister persisteert in zijn opvattingen over de relatie tussen beheer en gezag. «Het beheer zal, ook als een zekere centrale invloed daarop wordt gerealiseerd, dienstbaar blijven aan het lokale gezag.» Ook deze stelling wordt in het geheel niet beargumenteerd, nog daargelaten hoe de minister denkt deze «duidelijkheid» wel te kunnen bieden terwijl dat niet mogelijk is omtrent de uitkomst van de lopende evaluatie van het politiebestedel. Bovendien vertoont het recent, mede onder zijn verantwoordelijkheid, ingediende wetsvoorstel centralisatie rijksbevoegdheden nu al een ander beeld. Nog afgezien van het feit dat hierin sprake is van een verantwoordingsplicht van de korpsbeheerder aan de Ministers wordt de aloude beheers/gezagsdiscussie verder gecompliceerd door de introductie van een nieuw begrip: namelijk de hoofdlijnen van het politiebeleid. Voor die hoofdlijnen (incl. de handhaving van de openbare orde) wordt de minister van BZK verantwoordelijk gemaakt. Nog afgezien van de vraag of dat een wenselijke ontwikkeling is (De PvdA-fractie vindt van niet) doet het vreemd aan dat de burgemeestersfunctie (ook van de leden van de regionale colleges) ingrijpend wordt uitgehold, terwijl de hele exercitie met de nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester gebaseerd is op een versterking van de bevoegdheden. Op dat laatste argument is de minister in zijn memorie van antwoord in het geheel niet ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat het niet aangaat dat de minister zich aan deze discussie probeert te onttrekken, terwijl deze op vele andere plaatsen volop aan de gang is. Bovendien is de samenhang tussen de toekomstige burgemeester en het nieuwe politiebestedel onmiskenbaar groot. Als de minister bij deze materie verwijst naar een volgende kabinetsperiode, is dat een reden te meer om de voorstellen inzake een nieuwe aanstellingswijze niet in zo'n kort tijdsbestek door te voeren.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hadden met enige verbazing kennis genomen van de memorie van antwoord. Die verbazing geldt bijv. de reactie van de minister op de met citaten onderbouwde stelling van GL dat het -toenmalige- kabinet tijdens de behandeling van de eerste lezing klip en klaar heeft gesteld dat pas na de deconstitutionalisering een open discussie zou plaats vinden over de meest wenselijke wijze van de verkiezing van de burgemeester. De minister stelt nu, dat met het indienen van de wetsvoorstellen tot het direct kiezen van de burgemeester geenszins de ruimte voor een open en inhoudelijke discussie is weggenomen. Hoe kan de regering dit staande houden, als in het regeerakkoord is vastgelegd, bijv. tegen het verkiezingsprogramma van het CDA in, dat de burgemeester direct gekozen moet worden? Waar blijkt die open en inhoudelijke discussie uit? Is de minister bereid het gestelde m.b.t. de gekozen burgemeester in het regeerakkoord los te laten, teneinde de politieke ruimte te scheppen voor een open en inhoudelijke discussie? Is de minister bereid zijn handtekening te zetten onder een wet die bepaalt dat de gemeenteraad de burgemeester kiest?

Acht de minister het mogelijk dat er een gewijzigd wetsvoorstel komt tot invoering van de direct gekozen burgemeester binnen het stelsel van de huidige kroonbenoeming, dus voor het geval de tweede lezing geen 2/3e meerderheid zou behalen?

Wat is er op tegen om de commissaris der Koningin, waarvoor de minister geen reden ziet om een rechtstreekse verkiezing voor te stellen, door provinciale staten te laten kiezen?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen