

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

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2014

Inzake bovenvermeld voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning op 13 mei jl. nader voorlopig verslag uitgebracht. Daarbij zijn wederom vragen aan de regering gesteld. Met deze brief geef ik daarop een antwoord.

De leden van de fractie van de PvdA hebben in het voorlopig verslag herinnerd aan het standpunt van de regering dat voor wijziging van de Grondwet een dringende juridische dan wel maatschappelijke noodzaak moet bestaan. Zij zouden graag vernemen waaruit in dit geval de dringende noodzaak voor een grondwetswijziging bestaat. Het feit dat de onderhandelaars bij het opstellen van het regeerakkoord in dezelfde richting dachten als de initiatiefnemer, lijkt deze leden daartoe onvoldoende reden.

De aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning is al vele jaren onderwerp van debat, politiek en maatschappelijk; verwezen zij naar het historisch overzicht dat de initiatiefnemer in de memorie van toelichting heeft geschetst, alsook naar de recente verkiezingsprogramma's van de politieke partijen voor de Tweede Kamer. Er is veel steun voor de opvatting dat de aanstellingswijze niet van constitutionele orde is maar door de wetgever geregeld behoort te worden. Dat blijkt ook uit de zeer ruime meerderheid waarmee het onderhavige voorstel vorig jaar door de Tweede Kamer is aanvaard. Ook voor het vorige voorstel tot deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming bestond in 2005 in tweede lezing ruime steun in de Eerste Kamer, maar de vereiste tweederde meerderheid werd uiteindelijk niet gehaald omdat het bezwaarlijk werd geacht dat bij de Tweede Kamer reeds wetgeving

aanhangig was die ertoe strekte de aanstellingswijze te wijzigen.¹ Daarvan is thans geen sprake, waardoor het voorliggende voorstel geen enkele implicatie heeft voor een toekomstige keuze, maar zich beperkt tot de vraag of de aanstellingswijze ter regeling aan de wetgever kan worden overgelaten.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie om een overzicht van Kroonbenoemde ambtsdragers en functionarissen, en wat daarbij de materiële betekenis is van ondertekening door de Koning. Daarbij refereren zij aan mijn uiteenzetting in de Tweede Kamer op dit punt. Ook vragen zij of de regering deze praktijk als problematisch ervaart.

Met mijn uiteenzetting in de Tweede Kamer heb ik de praktijk van de Kroonbenoeming ten aanzien van burgemeesters willen illustreren.² Daaruit kan niet worden afgeleid dat de gang van zaken als problematisch wordt ervaren, integendeel. De procedure is als volgt. De raad stelt een profielschets vast in overleg met de commissaris van de Koning, die in zijn hoedanigheid van rijksorgaan, dus handelend onder ministeriële verantwoordelijkheid, de procedure begeleidt en bewaakt. Daarna wordt de vacature opengesteld. De commissaris ontvangt de brieven van de sollicitanten en beoordeelt hun geschiktheid, waarna hij de vertrouwenscommissie in kennis stelt van de gegevens van de kandidaten die hij geschikt acht. De vertrouwenscommissie voert vervolgens namens de raad gesprekken met geschikt bevonden kandidaten. De raad stelt uiteindelijk op basis van het advies van de vertrouwenscommissie een aanbeveling van twee personen vast, waarbij alleen de naam van de als eerste aanbevolen kandidaat openbaar wordt gemaakt, en stuurt deze naar de Minister van BZK. De Minister van BZK mag in zijn voordracht aan de Koning slechts op zwaarwegende gronden van die aanbeveling afwijken (artikel 61, zevende lid, Gemeentewet). De handtekening van de Koning vormt de formele bekrachtiging van de benoemingsprocedure. Het is te danken aan de zorgvuldige, met waarborgen omgeven procedure die hieraan ten grondslag ligt, dat het sinds de invoering van de huidige procedure in 2001 nog niet tot afwijking van de aanbeveling is gekomen.

Het is goed gebruik dat de benoeming van belangrijke ambtsdragers en functionarissen bij koninklijk besluit geschiedt. Het voert te ver om hier een uitputtend overzicht van te geven. Voorbeelden zijn de benoeming van ministers en staatsecretarissen, leden van de Raad van State, burgemeesters, commissarissen van de Koning, voorzitters van waterschapsbesturen, hoge

ambtenaren, diplomaten en militairen, maar ook de leden van adviesorganen en de rechterlijke macht, alsmede de gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en de gezaghebbers en Rijksvertegenwoordiger van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In sommige gevallen ligt daar een uitgeschreven procedure aan ten grondslag met betrokkenheid van andere organen, zoals bij de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning, in andere gevallen laat de Grondwet of wet in het midden hoe de benoeming tot stand komt, zoals bij ministers en staatssecretarissen, in weer andere gevallen is de ruimte voor de Kroon beperkt, zoals bij de benoeming van leden van de Algemene Rekenkamer (artikel 77 Grondwet) en de Hoge Raad (artikel 118 jo. 117 Grondwet).

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat het meer voor de hand ligt dat het aan de initiatiefnemer is om te komen met zwaarwegende argumenten voor zijn voorstel tot deconstitutionalisering van de

¹ Handelingen I 2004/05, nr. 21, blz. 938.

² Handelingen II 2012/13, nr. 110, item 4, blz. 3.

Kroonbenoeming, dan dat behoud in de Grondwet gemotiveerd dient te worden en ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

Het spreekt voor zich dat ieder voorstel van wet goed gemotiveerd moet worden. Dat geldt in het bijzonder voor voorstellen tot wijziging van de Grondwet, zeker wanneer die strekken tot deconstitutionalisering. Voor de regering is de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning een zaak die niet op het niveau van de Grondwet geregeld hoeft te worden, maar welke aan de wetgever kan worden overgelaten. Zoals opgemerkt in antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA in het voorlopig verslag 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 voorts dat artikel 132, eerste lid, van de Grondwet de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, aan de wetgever opdraagt. De regering wijst er daarbij op dat sinds lang discussie is over regeling van de aanstellingswijze; reeds Thorbecke was van mening dat de aanstellingswijze een zaak van de wetgever behoorde te zijn.³ Sindsdien is meerdere malen geprobeerd om de aanstellingswijze alsnog in handen van de wetgever te leggen. De initiatiefnemer heeft deze pogingen in de memorie van toelichting beschreven.

Voorts verkrijgen de leden van de CDA-fractie van de regering graag een nadere en inhoudelijke onderbouwing van de verhouding van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning tot het Rijk, gelet op de gevolgen van een bepaalde aanstellingswijze voor het geheel aan bestuurlijke verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen.

De burgemeester vervult als voorzitter van zowel de raad als het college een spilfunctie in het gemeentebestuur. Daarnaast heeft hij een belangrijke rol als eenhoofdige orgaan, belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De commissaris van de Koning vervult een vergelijkbare functie als voorzitter van zowel provinciale staten als gedeputeerde staten. Zijn rol als eenhoofdige provinciaal orgaan is beperkt. Daar staat tegenover dat hij – anders dan de burgemeester – ook taken als rijksorgaan kan vervullen, in welke hoedanigheid hij geen verantwoording verschuldigd is aan provinciale staten maar aan de regering, die vervolgens op haar beurt verantwoording verschuldigd is aan de Staten-Generaal. Zijn belangrijkste werkzaamheden als rijksorgaan zijn het bevorderen van samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen en de procesrol bij benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters. Verandering van de aanstellingswijze, hoewel thans niet aan de orde, zou naar het oordeel van de regering, zoals ook aangegeven in antwoord op een vergelijkbare vraag uit het voorlopig verslag, primair gevolgen hebben binnen de eigen bestuurslaag, in relatie tot de volksvertegenwoordiging respectievelijk de executieve. De verhoudingen tussen de bestuurslagen zullen naar verwachting niet wezenlijk wijzigen. Die verhoudingen worden immers primair bepaald door de taken en bevoegdheden (en bijbehorende budgetten) van de onderscheiden bestuurslagen, alsmede het bestuurlijk en financieel toezicht. Wel spreekt het voor zich dat met een eventuele verandering van de aanstellingswijze van de burgemeester al naar gelang de procedure de rol van de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) daarbij zal veranderen.

³ J.R. Thorbecke, Bijdrage tot herziening der Grondwet, nieuwe uitgave, 's-Gravenhage 1921, blz. 77.

De leden van de fractie van het CDA wijzen op het hoofdschap van de raad respectievelijk provinciale staten (artikel 125, eerste lid, van de Grondwet) en stellen dat het zeer wel denkbaar is dat een andere aanstellingswijze van de burgemeester of commissaris van de Koning spanning met zich kan brengen. Zij verzoeken de regering haar visie te geven op de verhouding van het hoofdschap tot de voorgestelde deconstitutionalisering, mede bezien in het perspectief van mogelijke toekomstige aanstellingswijzen en hun constitutionele verhouding.

Het hoofdschap van de raad respectievelijk provinciale staten bepaalt voor een belangrijk deel de verhoudingen binnen het gemeente- en provinciebestuur. Dit houdt in dat de zgn. eindverantwoordelijkheid bij de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiger ligt, wat zich onder andere uit in de vaste zittingsduur van vier jaar c.q. het ontbreken van een ontbindingsrecht voor de executieve (artikel 129, vierde lid, Grondwet). Daarnaast vloeit uit het hoofdschap voort dat de raad respectievelijk provinciale staten het budgetrecht heeft en de wethouders respectievelijk de gedeputeerden benoemt en ontslaat. Voorts is van belang dat artikel 125, tweede lid, van de Grondwet uitgaat van een collegiale bestuursvorm. Deze bepalingen stellen dus beperkingen aan de speelruimte voor de wetgever om de positie van de burgemeester of de commissaris van de Koning in relatie tot raad en college respectievelijk provinciale staten en gedeputeerde staten te veranderen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het hoofdschap van de raad of provinciale staten. Een eventuele toekomstige verandering in de positie en daarvan afgeleid de aanstellingswijze van de burgemeester of commissaris zal derhalve moeten passen binnen het grondwettelijk kader, zoals hiervoor beschreven.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of het, zeker nu er geen consensus bestaat over de gewenste aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning, niet meer voor de hand ligt dat het tot de taak van de grondwetgever behoort om te voorkomen dat de aanstellingswijze van beide ambten tot speelbal wordt van tijdelijke en wisselende politieke meerderheden in de beide kamers der Staten-Generaal, mede gelet op het brede en gewichtige takenpakket van beide ambtsdragers.

De regering is niet bevreesd dat de aanstellingswijze na deconstitutionalisering zal wijzigen al naar gelang de politieke meerderheid van het moment. Evenals de initiatiefnemer – de aan het woord zijnde leden wijzen hier ook op – hecht de regering aan consistentie en bestendigheid waar het de aanstellingswijze betreft en de inrichting van het decentrale bestuur als geheel. Er zal te allen tijde gestreefd moeten worden naar breed draagvlak in politiek en bestuur. Het leidt voor de regering geen twijfel dat de wetgever van die verantwoordelijkheid blijk zal geven.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of het niet eerder wenselijk en gepast is de inhoudelijke discussie over de aanstellingswijze te laten voeren door de grondwetgever. Daarbij verzoeken zij 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».

Zoals gezegd is de regering met de initiatiefnemer van mening dat de aanstellingswijze niet van constitutionele orde is maar aan de wetgever kan worden overgelaten. Het past niet bij het doel van onderhavig wetsvoorstel om de overdracht van deze bevoegdheid gepaard te laten gaan met een inhoudelijke discussie over de aanstellingswijze. Het is na

de totstandkoming van onderhavig herzieningsvoorstel aan de wetgever om te beoordelen of er aanleiding is om tot wijziging van de aanstellingswijze over te gaan en daarbij ontwikkelingen in de positionering van het ambt respectievelijk wijzigingen in de opvattingen over de gewenste positionering of de daarbij passende aanstellingswijze te betrekken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen ten slotte of de regering bereid is een aantal basisvarianten voor de benoeming/verkiezing van de burgemeester grondig te laten uitwerken, ook in rechtsvergelijkend perspectief. Daarbij zouden met name de positie van de wethouders en de raad, naast en in relatie tot die van de burgemeester, moeten worden uitgewerkt, zodat duidelijk is wat er in de verschillende modaliteiten verandert en wie meer macht krijgt ten koste van wie.

De regering ziet in het voorliggende voorstel geen aanleiding voor een dergelijke exercitie omdat die voor de beoordeling van het voorliggende voorstel, dat uitsluitend de taakverdeling tussen de grondwetgever en de wetgever betreft, niet van belang is.

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