

27 551

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

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

Vastgesteld 16 oktober 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hielden na lezing van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting daarbij en kennisname van de schriftelijke en mondelinge behandeling daarvan in de Tweede Kamer enkele voor hen belangrijke vragen over.

Deze komen voor een belangrijk deel overeen met hun bijdrage in het nader verslag behorend bij de schriftelijke voorbereiding van het inmiddels (16 december 2000) ingetrokken wetsvoorstel 25 620. Deze konden vanwege deze intrekking daar niet worden beantwoord. Nu het voorliggende wetsvoorstel dezelfde portée bezit als bovengenoemd voorstel – deconstitutionalisering of ontgrondwettelijking van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester – herhaalden zij deze dus noodgedwongen.

Deze leden hadden overigens tevreden vastgesteld dat de regering in zoverre in het voorliggende wetsvoorstel op haar schreden terugkeert, dat zij art. 131 niet geheel wil schrappen. De beide ambten blijven daar vermeld: de aanstellingswijze wordt echter gelegd bij de wetgever en dus politiek voor een niet onbelangrijk deel bij de contractanten van een regeerakkoord.

Deze leden waren nog niet overtuigd van de wenselijkheid van deze ontkoppeling. Evenals de regering zulks bijvoorbeeld betoogde naar aanleiding van het rapport van de staatscommissie Lokale democratie en dualisme zijn ook zij ervan overtuigd dat aard en positie van een bepaald ambt ook de aanstellingswijze van de ambtsdrager stempelt. Waar de grondwetgever een ambt instelt of bevestigt ligt het dan ook volstrekt voor de hand dat diezelfde constitutie de aanstellingswijze regelt en niet delegeert. Dat geldt voor het ambt van staatshoofd en kroonprins (hoofdstuk 2 Grondwet), de benoemingswijze van minister-president, ministers en staatssecretarissen (art. 43 en 48 GW) de leden van de Staten-Generaal (hoofdstuk 3 & 1 Grondwet; de Kamervoorzitter (art. 61),

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (*plv. voorzitter*), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*).

de Voorzitter van de verenigde vergadering (art. 62), de leden van de Raad van State (art. 74 lid 2), de leden van de Algemene Rekenkamer (art. 77 lid 1), de Nationale Ombudsman (art. 78a lid 2), de griffiers van de kamers (art. 61 lid 2), de leden van de rechterlijke macht (art. 117, 118), leden van Provinciale Staten en gemeenteraden en expliciet gedeputeerden en wethouders (hoofdstuk 7 Grondwet) bijvoorbeeld.

Noemt de Grondwet een ambt dan stelt hij in al deze gevallen ook vast wie de ambtsdragers aanstelt (benoemt, kiest). Tot nu toe doet de grondwetgever dat dus ook met commissaris en burgemeester (benoeming bij kb).

In dit laatste geval wordt ontkoppeling voorgesteld met als hoofdargument dat art. 131 Grondwet een «vruchtbaar debat over de positie van de burgemeester in een veranderend lokaal bestuur in een zich snel ontwikkelende samenleving blokkeert». Deze leden waren daarvan niet overtuigd. Het debat woedt alom en is ook in de Staten-Generaal diverse malen gevoerd zoals thans rond het voorstel Dualisering gemeentebestuur. Wellicht wordt bedoeld dat de eventuele uitkomsten van zo een debat niet of moeilijk kunnen worden gerealiseerd omdat de Grondwet over de betrokken materie bepaling(en) bevat. Maar dat is volgens deze leden van het CDA een ander punt. Wie de Grondwet ziet als waarborg staat argwanend tegenover de stelling dat iets uit de Grondwet moet wanneer het onderwerp is van maatschappelijk en politiek debat. Het valt overigens op dat regering en de Raad van State nog steeds behoorlijk van mening blijken te verschillen over de criteria voor deconstitutionalisering. Een situatie waarin twee Hoge Colleges van Staat (zie ook de discussies over de opname in de Grondwet van de Nederlandse taal) beteknend van opvatting blijken te verschillen over deconstitutionalisering en wenselijkheid van grondwetsherziening is niet aantrekkelijk. Zeker niet nu beide een bijzonder intense relatie tot de Grondwet hebben. Kan de regering nog eens een poging doen haar inzichten te geven met betrekking tot de kwestie welke criteria gelden voor constitutionalisering en deconstitutionalisering.

De leden van de CDA-fractie meenden dat het feit dat over een materie discussie bestaat – bijvoorbeeld over het evenredig kiesrecht, de bestuurlijke (re)organisatie van Nederland, de verhouding tussen gerechten, de aanstelling van de minister-president, het aantal kamerleden e.d. – niet betekent dat de Grondwet dan moet zwijgen. Het blijkt overigens steeds weer zo dat voor afzonderlijke opties als die van de benoeming van de burgemeester door de raad of verkiezing door de bevolking geen breed gedragen overeenstemming of inzicht bestaat in de volksvertegenwoordiging.

Afsluitend merken deze leden op dat op allerlei terreinen inderdaad de samenleving snel verandert en dat inzichten snel kunnen veranderen, maar dat die beide omstandigheden niet uit zich zelf moeten leiden tot het schrappen van allerlei bepalingen uit de Grondwet. Zeker niet indien de uitkomst van diverse maatschappelijke debatten op allerlei terreinen nog niet tot breed gedragen inzichten heeft geleid.

Ambten, bevoegdheden, grondrechten, procedures en verhoudingen vinden nu juist vaak regeling in de Grondwet omdat de samenleving meent dat wijzigingen daarvan door een gekwalificeerde meerderheid moet worden gewenst, aldus deze leden.

Met belangstelling hadden de leden van de **VVD**-fractie kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateerden dat de drang van het kabinet om bestuurlijke vernieuwing in provincie en gemeente land door te voeren op dit moment wel tot grote hoogte is gestegen. Begin juli is in deze Kamer de wet met betrekking tot de burgemeestersbenoemingen en benoemingen van de commissaris der Koningin behandeld. Nu ligt het wetsvoorstel over de deconstitutionalisering voor. Inmiddels heeft het wetsvoorstel tot dualisering gemeentebestuur deze Kamer bereikt.

Het argument om de benoeming door de Kroon uit de grondwet te halen is om het via wetgeving gemakkelijker te maken de aanstellingswijze van de burgemeester te kunnen veranderen. Uitspraken van Tweede Kamerleden zijn duidelijk: een aantal politieke partijen wil een gekozen burgemeester, die direct door de inwoners of door de gemeenteraad wordt gekozen.

De leden van de VVD-fractie constateerden het volgende:

In het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Elzinga krijgt de burgemeester een aantal extra taken.

In een notitie (22 236, nr. 57) over «Decentralisatie» stelt de minister van Binnenlandse Zaken dat de gemeenten een centrale positie heeft in het veiligheidsbeleid, en «dat een burgemeester over steeds meer instrumenten beschikt om het veiligheidsbeleid uit te voeren.» De regering stelt in de nota naar aanleiding van het verslag op voorliggend wetsvoorstel dat zij «op dit moment geen aanwijzingen heeft dat het taakprofiel van de burgemeester ter discussie staat».

Deze in de ogen van deze leden tegenstrijdige constatering leiden tot de volgende vraag:

Is het nu niet opmerkelijk, dat in deze stroom van wetsvoorstellen over de aanstellingswijze van de burgemeester het kabinet niet in staat of niet bereid is een samenhangende visie op tafel te leggen over de positie van de burgemeester in de toekomst?

De leden van de VVD-fractie deden een dringend beroep op het kabinet om, alvorens verder te gaan met wetgeving, eerst een samenhangende visie te geven over de toekomstige taken en bevoegdheden van de burgemeester. Die visie moet naar de mening van deze leden ten grondslag liggen aan verdere (grond)wetswijziging over de benoemingsprocedure van de burgemeester.

Deelt het kabinet deze mening?

Kan het kabinet aangeven hoe het de positie en de bevoegdheden van de commissaris der Koningin ziet als de wetgever de mogelijkheid opent dat een commissaris der Koningin door de staten of direct gekozen zal worden? Moeten de taken van de commissaris dan ook niet aanmerkelijk worden aangepast?

Met belangstelling hadden de leden van de fractie van **GroenLinks** kennis genomen van dit wetsvoorstel, dat opnieuw een hoofdstuk toevoegt aan de schier eindeloze discussie over de benoeming van de burgemeester en in diens kielzog van de commissaris van de Koningin. Zij vonden het jammer dat de behandeling van wetsvoorstel 25 620 is gestaakt. Het was een van de uitwerkingen van het regeerakkoord dat op instemming van deze leden kon rekenen.

«De regering loopt niet vooruit op de aanstellingswijze van de burgemeester na herziening van artikel 131 van de Grondwet» schrijft de regering in de memorie van toelichting. Betekent dit dat de regering wel van mening is dat het in juli jl. door de Eerste Kamer aanvaarde wetsvoorstel 25 444, een wet die door velen als een lelijk eendje is betiteld, een niet al te lange houdbaarheidsdatum heeft?

Het op deze wijze deconstitutionaliseren van de benoeming van de burgemeester verdedigt de regering met verwijzing naar het rapport van de staatscommissie Elzinga. Waarom geldt deze trouw niet voor de overige aanbevelingen die de commissie doet m.b.t. de aanstellingswijze van de burgemeester? Een verwijzing naar de onlangs afgeronde besluitvorming m.b.t. wetsvoorstel 25 444 leek hen in dit opzicht onvoldoende. Het indienen van dit wetsvoorstel dateert van ver voor de publicatie van het rapport van de commissie-Elzinga, evenals de ingediende nota van wijziging. Betekent het niet vooruit willen lopen op de aanstellingswijze van de burgemeester dat een kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Elzinga op het punt van de aanstellings-

wijze van de burgemeester de facto niet bestaat en dat op dit punt een volgend kabinet met een standpunt dient te komen?

In het kabinetsstandpunt m.b.t. dualisme en lokale democratie schrijft het kabinet voornemens te zijn de ontwikkelingen ten aanzien van het burgemeestersambt in binnen- en buitenland de komende jaren te volgen. Geldt dit ook ten aanzien van de aanstellingswijze? Geldt dit ook voor de manier waarop gemeenten met wetsvoorstel 25 444 omgaan?

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** hadden met belangstelling, evenwel niet met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen.

Genoemde leden vroegen de regering zo gedetailleerd mogelijk aan te geven in welke opzichten de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning als rijksorgaan functioneert.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen