

Vergaderjaar 2007–2008

31 013

Verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van de provinciale staten

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN¹

Vastgesteld 12 februari 2008

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA-fractie** lezen met belangstelling het wetsvoorstel 31 013 Verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van de provinciale staten, dat reeds eerder, maar toen in eerste lezing (29 978), aan de orde is geweest. Het is goed dat de regering de toezegging om zo snel mogelijk met de tweede lezing van grondwetsherzieningen te komen, gestand deed. Hierdoor worden mogelijke complicaties die het gevolg kunnen zijn van tussentijdse Kamerontbindingen beter voorkomen. De leden van de CDA-fractie hebben deze kwestie ook bij de voorafgaande verklaringswet evenals bij de verklaringswet inzake het kiesrecht van curandi, en bij het debat over de uitleg van artikel 137 lid 3 en 4 van de Grondwet aan de orde gesteld. De leden van de CDA-fractie zullen bij gelegenheid van de behandeling van de wet die in tweede lezing wordt behandeld inzake de opheffing van de uitsluiting van het kiesrecht voor curandi (wetsvoorstel 31 012) op dit punt terugkomen nu ook de Raad van State uitgebreid op die kwestie is ingegaan evenals daarna de Tweede Kamer. De leden van de CDA-fractie hebben zich bij de verklaringswet zo opgesteld dat zij niet op voorhand een voorstel tot deconstitutionalisering negatief bejegenen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Russell (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA), vice-voorzitter, Engels (D66), Thissen (GL), Hendrixx (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K.G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD), voorzitter, Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD), Vac. (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

De leden van de CDA-fractie achten het verdedigbaar om te stellen dat de aanwijzing van het voorzitterschap van de raad en de Provinciale Staten niet van constitutionele orde is, anders dan bijvoorbeeld de aanstellingswijze. Het is in 1983 om strategische redenen geweest dat via amendering artikel 125 lid 3 in de Grondwet is opgenomen. Het zouden overigens ook zwaarwegende strategische redenen kunnen zijn die de leden van de CDA-fractie kunnen inspireren om zich tegen deconstitutionalisering op te stellen. Die zijn echter thans niet aanwezig. De leden van de CDA-fractie benadrukken overigens opnieuw dat zij van opvatting zijn dat andere motieven dan het «constitutionele ordemotief» (en die zwaarwegende

strategische redenen) er voor hen in deze opstelling niet toe doen. Ook niet het feit dat er tot op zekere hoogte een dualisering heeft plaatsgevonden. De leden van de CDA-fractie zullen indien nodig in het plenaire debat – evenals dat bij de behandeling van de verklaringswet het geval was – haar kritische opstelling ten aanzien van formele differentiatie als oriëntatiepunt voor vervolgwetgeving verder ter sprake brengen.

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van de indiening in tweede lezing van het wetsvoorstel strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van de provinciale staten. Indien sprake is van een andere voorzitter dan de burgemeester of de Commissaris der Koningin bij de gemeenteraad dan wel Provinciale Staten, ligt het voor de hand ook extra aandacht te besteden aan de samenstelling van de vertrouwenscommissie, de positie van wethouders en gedeputeerden zou versterkt moeten worden. Immers de burgemeester cq. de Commissaris der Koningin is meer dan voorheen voorzitter van het college. De leden van deze fractie vragen de regering of het niet voor de hand zou liggen te spreken over een volwaardig lidmaatschap voor wethouders en gedeputeerden van de vertrouwenscommissie in plaats van een adviserend lidmaatschap?

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de indiening in tweede lezing van onderhavig voorstel tot wijziging van de Grondwet. Zij delen de opvatting van de regering dat, al zou tot deconstitutionalisering worden besloten, er zwaarwegende redenen moeten zijn om wijziging te brengen in de geldende regeling van het raadsvoorzitterschap. De burgemeester vervult, juist met zijn raadsvoorzitterschap, een belangrijke en noodzakelijke schakel in het contact tussen college en raad. Hetzelfde geldt voor de Commissaris der Koningin en zijn voorzitterschap van Provinciale Staten. Feitelijke omstandigheden, ook na de invoering van het dualisme, geven naar hun mening geen aanleiding dit voorzitterschap te heroverwegen. De Tweede Kamer heeft zich ook in deze zin uitgesproken.

Met enige verbazing hebben de leden van de **PvdA-fractie en van de VVD-fractie** de discussie over «aanleiding», «motivering» en «redengeving» van het voorstel tot herziening van de Grondwet gevolgd. Zij hadden zich voor kunnen stellen dat de regering in tweede lezing niet eenvoudigweg had verwezen naar de toelichting in eerste lezing, maar nader had gemotiveerd waarom na het afzien van een gekozen burgemeester deconstitutionalisering nog aan de orde zou moeten zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dan ook in welke zin de regeling van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten «niet van constitutionele orde» wordt geacht? Deze leden menen dat bij deze tweede lezing, de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap opnieuw ten principale aan de orde is.

De regering wijst er op dat het in de praktijk voorkomt dat bijvoorbeeld burgemeesters tijdens de raadsvergadering tijdelijk het voorzitterschap overdragen aan de plaatsvervangend voorzitter (een raadslid) om zo over hun eigen portefeuille verantwoording te kunnen afleggen. De vervangingsregeling van artikel 77 van de Gemeentewet is terecht beperkt tot verhindering en ontstentenis van de burgemeester.

De leden van de **fracties van D66 en OSF** hebben met veel belangstelling en onveranderde gevoelens van instemming kennis genomen van dit voorstel. Zonder enige twijfel mag men vaststellen dat het voorzitterschap van gemeenteraad en Provinciale Staten niet van constitutionele orde is. Wel menen deze leden dat het van belang is enkele met dit voorstel

samenhangende kwesties inzake de toekomst van het burgemeestersambt nader te verkennen.

De leden van de fracties van D66 en OSF hebben gezien dat na de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en de Provinciale Staten de vervulling van deze functies door de burgemeester respectievelijk de Commissaris der Koningin wettelijk gewaarborgd blijft. Hoewel de motie-Van Beek-Heijnen (31 013, nr. 7) is verworpen, lijken er sterke stromingen in gemeente- en provinciaal land te bestaan die de wettelijke koppeling van het voorzitterschap aan de benoemde ambtsdragers willen loslaten. Blijkbaar beoogt men daarmee te bereiken dat het voorzitterschap wordt vervuld door een door raden en staten zelf aan te wijzen voorzitter. Naar de huidige stand van zaken heeft de regering als wij het goed begrijpen geen aandrang aan die wens tegemoet te komen door een aanpassing van de Gemeente- en Provinciewet voor te stellen. Gelet op een aantal ontwikkelingen rijst niettemin de vraag of dat een standpunt met toekomstperspectief is.

Een eerste ontwikkeling is de indruk die de eerstverantwoordelijke minister wekt om ten aanzien van de aanstelling van de burgemeester een aantal stappen terug te willen doen in de richting van een meer door de regering gedomineerde Kroonbenoeming. Blijkens de burgemeesterslezing in 2007 lijkt de minister veel te zien in een meer klassieke rol van de burgemeester als een door de Kroon met gezag en legitimatie beklede functionaris. Ook de aankondiging dat het zogeheten burgemeestersreferendum uit de Gemeentewet gehaald zal worden suggereert dat in die richting wordt gedacht. Een tweede ontwikkeling is de neiging om steeds meer specifieke en indringende bevoegdheden bij de burgemeester neer te leggen (recentelijk bijvoorbeeld wetsvoorstel 30 567 inzake een tijdelijk huisverbod). De leden van de fracties van D66 en OSF vragen zich af in hoeverre hier sprake is van een voortgaande trend en wat dat betekent voor de rol en positie van de burgemeester.

Een derde ontwikkeling is het in het coalitieakkoord vastgelegde voornemen om tot meer differentiatie tussen gemeenten (en wellicht provincies?) te komen en hooguit twee bestuurslagen voor een overheidstaak verantwoordelijk te maken. Dat kan grote gevolgen hebben voor de taken en bevoegdheden van gemeentebesturen en derhalve ook voor de positie van de burgemeester. Graag vragen deze leden de regering aan te geven in hoeverre deze ontwikkelingen belemmerend of juist bevorderend werken ten aanzien van de gedachte om de burgemeester en de Commissaris der Koningin te bevrijden van het voorzitterschap van de lokale en provinciale volksvertegenwoordiging.

Een andere vraag van de leden van de D66 en OSF-fracties is of de regering iets kan zeggen over de consistentie van Hoofdstuk 7 van de Grondwet nadat deze grondwetswijziging zijn beslag heeft gekregen. Naar het oordeel van deze leden is het buitengewoon spijtig dat na de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur niet een samenhangend en consistent programma is ontwikkeld om Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet goed op elkaar af te stemmen. Wat wij nu doen is fragmentarisch de Grondwet repareren na wetswijzigingen dan wel minimale aanpassingen plegen die in de tijdgeest (lijken te) passen. In dat licht zouden deze leden willen vragen hoe het staat met de voorgenomen instelling van een staatscommissie om tot aanpassing van de Grondwet te komen en in hoeverre in dat verband aandacht zal worden besteed aan de herinrichting van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. In dat verband willen zij graag wijzen op de voorstellen die in het rapport «De eerste overheid» van de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet zijn gedaan.

De **leden van de SGP-fractie** alsmede de **leden van de CU-fractie** geven te kennen met belangstelling, doch niet met instemming, van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Deze leden handhaven hun standpunt dat het wenselijk is dat constitutioneel het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten blijft opgedragen aan de burgemeester respectievelijk de Commissaris der Koningin. Deze leden stellen nog de vraag wanneer de bij de behandeling van wetsvoorstel 29 978 (eerste lezing) in het vooruitzicht gestelde notitie over vraagstukken met betrekking tot de wenselijke inhoud, het karakter en de betekenis van de Grondwet tegemoet kan worden gezien.

Voorts stellen deze leden de vraag hoe de regering staat tegenover de gedachte dat, in verband met de dubbelrol van de burgemeester/Commissaris der Koningin sinds de dualisering, het aan de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten wordt overgelaten om de burgemeester respectievelijk de Commissaris der Koningin als voorzitter aan te wijzen.

De voorzitter van de commissie,
Hermans

De griffier van de commissie,
Menninga