

Vergaderjaar 2007–2008

31 013

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 april 2008

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin. Op deze plaats verwijzen wij waar het betreft de (in casu gevolgde) procedure tot wijziging van de Grondwet naar de memorie van antwoord bij het voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht (31 012). De door de leden van de aan het woord zijnde fracties gestelde vragen zullen wij hieronder mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben zich bij de verklaringswet zo opgesteld dat zij niet op voorhand een voorstel tot deconstitutionalisering negatief bejegenen. Zij achten het verdedigbaar om te stellen dat de aanwijzing van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten niet van constitutionele orde is, anders dan bijvoorbeeld de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning, en wijzen er op dat artikel 125, derde lid, in 1983 om strategische redenen via amendering in de Grondwet is opgenomen. Zwaarwegende strategische redenen zouden deze leden overigens ook nu kunnen inspireren om zich tegen deconstitutionalisering op te stellen, maar deze zijn thans niet aanwezig. Zij benadrukken overigens opnieuw dat zij van opvatting zijn dat andere motieven dan het «constitutionele ordemotief» (en die zwaarwegende redenen) er voor hen in deze opstelling niet toe doen, ook niet de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. Met instemming hebben wij kennis genomen van deze zienswijze van de leden van de CDA-fractie. Het gaat bij het onderhavige voorstel uitsluitend om de vraag of de regeling van het raads- en statenvoorzitterschap van constitutionele orde moet worden geacht. Het antwoord daarop luidt ontkennend. Andere motieven dan de grondwettelijke aard van de bepaling spelen voor de regering evenmin een rol.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij merken op dat indien sprake zou zijn van een andere voorzitter van de gemeenteraad en provinciale staten dan de

burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning, het voor de hand ligt aandacht te besteden aan de samenstelling van de vertrouwenscommissie voor de benoeming van een burgemeester onderscheidenlijk commissaris van de Koning. De burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin is, aldus deze leden, immers meer dan voorheen voorzitter van het college. Deze leden vragen of het niet voor de hand zou liggen om wethouders onderscheidenlijk gedeputeerden volwaardig lid te maken van de vertrouwenscommissie. De regering heeft bij de behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat zij geen aanleiding ziet om na aanvaarding van het onderhavige voorstel wijziging aan te brengen in de geldende regeling van het raadsvoorzitterschap, zoals vervat in de Gemeentewet (artikel 9), onderscheidenlijk het statenvoorzitterschap, zoals vervat in de Provinciewet (artikel 9)¹. Het raadsvoorzitterschap van de burgemeester blijft onverminderd van belang. De dualisering van het gemeentebestuur heeft het belang hiervan juist onderstreept. Nu de wethouders geen raadslid meer zijn en zelfs van buiten de raad afkomstig kunnen zijn, is het belang van de positie van de burgemeester als schakel in de verhouding tussen de raad en het college alleen maar toegenomen. Hij is en blijft daarmee de centrale speler in het gemeentelijk bestel. De regering herkent zich niet in het beeld dat de burgemeester meer dan voorheen de voorzitter van het college zou zijn. Weliswaar is met de invoering van de dualisering de afstand tussen raad en college vergroot en is de positie van de burgemeester binnen het college, als voorzitter, versterkt, er heeft geen verschuiving van taken plaatsgevonden die de positie van de burgemeester als raadsvoorzitter regardeert, en het politieke primaat binnen het college berust nog altijd bij de wethouders. De vraag of de positie van wethouders en gedeputeerden in de benoemingsprocedure van de burgemeester of de commissaris van de Koning versterkt dient te worden, is dan ook in dit kader niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij delen de opvatting van de regering dat er zwaarwegende redenen moeten zijn om, na deconstitucionalisering, wijziging te brengen in de geldende regeling van het raadsvoorzitterschap. Naar hun oordeel vervult de burgemeester, juist met zijn raadsvoorzitterschap, een belangrijke en noodzakelijke schakelfunctie in het contact tussen college en raad. Feitelijke omstandigheden, ook na invoering van het dualisme, geven naar hun mening geen aanleiding dit voorzitterschap te heroverwegen. Met instemming constateren wij dat de leden van de PvdA-fractie de opvatting van de regering delen dat er zwaarwegende redenen moeten zijn om wijziging te brengen in de geldende regeling van het raadsvoorzitterschap. Naar onze mening is het belang van de schakelfunctie van de burgemeester met de dualisering van het gemeentebestuur alleen maar toegenomen, nu de wethouders hun natuurlijke functie als schakel tussen raad en college hebben verloren.

De leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie hebben met enige verbazing de discussie over de aanleiding, motivering en redengeving van het wetsvoorstel gevolgd. Zij hadden zich kunnen voorstellen 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 invoering van de gekozen burgemeester deconstitucionalisering van het raadsvoorzitterschap nog aan de orde zou moeten zijn. De leden van de PvdA-fractie menen dat bij deze tweede lezing de deconstitucionalisering opnieuw *ten principale* aan de orde is. Zij vragen de regering in welke zin de regeling van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten «niet van constitutionele orde» wordt geacht. De regeling van het raads- en statenvoorzitterschap is niet van constitutionele orde nu zij naar het oordeel van de regering niet tot de hoofdlijnen van onze staatsinrichting, in casu de grondwettelijke regeling van gemeenten en provincies

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 013, nr. 6, p. 2 en Handelingen II 2007/08, 31, p. 2468–2469 en 2471–2472.

zoals neergelegd in Hoofdstuk 7 van de Grondwet, kan worden gerekend. Dat gegeven maakt dat er geen rechtvaardiging is voor handhaving van het derde lid van artikel 125. Daarmee is sprake van een zelfstandige *reden* tot deconstitutionalisering. De indiening destijds van het onderhavige voorstel in eerste lezing moet worden gezien tegen de achtergrond van het voornemen van het vorige kabinet tot de invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester te komen. Dit voornemen werd daarmee de *aanleiding* voor de indiening van de verklaringswet. De politieke context is inmiddels veranderd ten opzichte van de eerste lezing. Van invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester is niet langer sprake. Dat neemt niet weg dat de regering van mening blijft dat het derde lid van artikel 125 niet van constitutionele orde is. Dit was ten tijde van de indiening van de verklaringswet niet anders. Er is daarom naar ons oordeel, ook nu invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester niet langer aan de orde is, onverminderd sprake van een dragende motivering voor het doorzetten van de onderhavige grondwetswijziging, los van het feit dat artikel 137, vierde lid, van de Grondwet indiening in tweede lezing voorschrijft.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de regering erop wijst dat het in de praktijk voorkomt dat burgemeesters tijdens de raadsvergadering tijdelijk het voorzitterschap overdragen aan de plaatsvervangend voorzitter (een raadslid) om zo over hun eigen portefeuille verantwoording te kunnen afleggen. Volgens deze leden is de regeling van de vervanging van de burgemeester van artikel 77 van de Gemeentewet terecht beperkt tot gevallen van verhindering en ontstentenis. Zoals wij bij de behandeling van het onderhavige voorstel in de Tweede Kamer hebben aangegeven, denken wij na over de wenselijkheid van een eventuele verruiming van de vervangingsregeling op het punt van het technisch voorzitterschap tijdens de raadsvergadering¹.

De leden van de fracties van D66 en OSF hebben met veel belangstelling en met onveranderde gevoelens van instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Volgens hen mag men zonder enige twijfel vaststellen dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en van 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. Zij wijzen er op dat in gemeente- en provinciaal land sterke stromingen lijken 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 de raden en staten zelf aan te wijzen voorzitter. Naar de huidige stand van zaken heeft de regering geen aandrang aan die wens tegemoet te komen door – na deconstitutionalisering – een aanpassing van de Gemeentewet en de Provinciewet voor te bereiden. Gelet op een aantal ontwikkelingen rijst volgens deze leden niettemin de vraag of dat een standpunt met toekomstperspectief is.

Daarbij wijzen zij allereerst op de indruk die de eerstverantwoordelijke minister zou wekken 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. Een tweede ontwikkeling is volgens deze leden de neiging om steeds meer specifieke en indringende bevoegdheden bij de burgemeester neer te leggen. Deze leden vragen zich af in hoeverre hier sprake is van een voortgaande trend en wat dat betekent voor de rol en positie van de burgemeester. Ten slotte vragen zij naar de betekenis voor het raadsvoorzitterschap van de burgemeester van het voornemen uit het Coalitieakkoord om tot meer differentiatie tussen gemeenten te komen en hooguit twee bestuurslagen voor één overheidstaak verantwoordelijk te maken. Van een terugkeer naar een

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 013, nr. 6, p. 2 en Handelingen II 2007/08, 31, p. 2469 en 2471.

meer door de regering gedomineerde Kroonbenoeming is geen sprake. Het zwaartepunt in de benoemingsprocedure ligt bij de gemeenteraad, die een aanbeveling tot benoeming aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet, die daarvan bij zijn voordracht aan de Kroon slechts op zwaarwegende gronden mag afwijken (artikel 61 Gemeentewet). De afschaffing van het raadplegend burgemeestersreferendum doet aan dit uitgangspunt niets af; het geeft dit eerder een nader accent. Zoals onder andere in de Burgemeesterslezing 2007 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uiteengezet, hecht de regering aan de door de Kroon benoemde burgemeester. Het is door zijn aanstellingswijze dat de burgemeester bij uitstek geschikt is een boven de partijen staande positie in te nemen, wat hem in staat stelt zijn drie rollen in het gemeentebestuur – voorzitter van de raad, voorzitter en lid van het college, en eenhoofdig bestuursorgaan – te vervullen. Deze bijzondere constellatie acht de regering van grote waarde voor het gemeentelijk bestel. Voorts kan worden geconstateerd dat in de afgelopen jaren de burgemeester steeds meer bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid heeft gekregen. Hierdoor is de behoefte ontstaan te komen tot een visie op deze portefeuille en de betekenis daarvan voor de rol en positie van de burgemeester. Daarom is in het Bestuursakkoord Rijk – gemeenten de afspraak gemaakt gezamenlijk een dergelijke visie te ontwikkelen. Ook het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) zal hier nauw bij worden betrokken. Deze visie zal naar verwachting rond de zomer aan de Tweede Kamer worden gezonden. Wat betreft de betekenis van differentiatie tussen gemeenten en het principe van twee bestuurslagen, hiervoor zij verwezen naar het nog uit te brengen advies van de Interbestuurlijke Taakgroep gemeenten onder leiding van de heer E.M. d' Hondt, welke is ingesteld naar aanleiding van het Bestuursakkoord Rijk – gemeenten. Wij achten het overigens onjuist om, zoals de leden van voornoemde fracties doen, te spreken in termen van het «bevrijden» van de burgemeester van het voorzitterschap van de lokale volksvertegenwoordiging. Zoals hiervoor andermaal is aangegeven, is de regering niet voornemens daarin wijziging aan te brengen nu zij dit van grote waarde acht voor het gemeentelijk bestel. Slechts zwaarwegende redenen zouden een wijziging van de geldende regeling van het raadsvoorzitterschap kunnen rechtvaardigen, omdat dan wordt getornd aan de centrale positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel. Naar ons oordeel doen zich thans geen ontwikkelingen voor die de regering van gedachte zouden kunnen doen veranderen.

Ook vragen de leden van de fracties van D66 en OSF of de regering iets kan zeggen over de consistentie van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. 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, Gemeentewet en Provinciewet goed op elkaar af te stemmen. In dat licht zouden zij willen weten hoe het staat met de voorgenomen instelling van de Staatscommissie Grondwet en in hoeverre in dat verband aandacht zal worden besteed aan de herinrichting van Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Na aanvaarding van het onderhavige voorstel zal de consistentie van Hoofdstuk 7 van de Grondwet zijn toegenomen, in die zin dat een bepaling vervalt die niet thuis hoort in de Grondwet. Dat was in het kader van de algehele grondwetsherziening van 1983 ook het standpunt van de regering, dit in lijn met het advies van de Staatscommissie Cals – Donner. Het was echter bij amendement van het lid-Faber, ingegeven uit vrees voor uitholling van de positie van de burgemeester, dat zijn voorzitterschap van de gemeenteraad grondwettelijk werd vastgelegd¹. Wij verwijzen naar de inbreng van de leden van de CDA-fractie, die in dit verband refereren aan strategische redenen die ten grondslag lagen aan voornoemd amendement. Aanvaarding van de onderhavige grondwetswijziging doet dan ook

¹ Kamerstukken II 1978/79, 13 990, nr. 21.

recht aan de gedachte achter de grondwetsherziening van 1983 dat uitsluitend de hoofdlijnen van de staatsinrichting grondwettelijk verankerd dienen te zijn. Wat betreft de voorgenomen instelling van een Staatscommissie Grondwet, de Raad van State heeft inmiddels geadviseerd over de mogelijke taakopdracht voor voornoemde commissie. Het Coalitieakkoord dient daarbij als uitgangspunt. Dat stelt – overigens niet limitatief – als taakopdracht in het vooruitzicht de voor- en nadelen van een preambule, de toegankelijkheid voor burgers en de verhouding tussen de opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten, zoals het recht op eerlijke procesgang (fair trial) en het recht op leven. De regering beraadt zich thans op een reactie op dit advies. De regering is in ieder geval voornemens in dit kader uitvoering te geven aan de in de eerste lezing aan Uw Kamer toegezegde notitie over de wenselijke inhoud, het karakter en de betekenis van de Grondwet, dit in antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie¹. De leden van de fracties van D66 en OSF wijzen in dit kader op de voorstellen die zijn gedaan door de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet onder leiding van de heer J.J. van Aartsen. Wij hebben de Interbestuurlijke Taakgroep gemeenten gevraagd het rapport van de commissie, getiteld «De eerste overheid», en de daarop door de VNG aangenomen resolutie bij zijn werkzaamheden te betrekken. Daarnaast is aan de Tweede Kamer een *Staat van de dualisering* toegezegd². Een aantal van de hier aan de orde zijnde aspecten, zoals de verhouding raad – college, kan daarbij worden betrokken.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie geven aan met belangstelling doch niet met instemming te hebben kennis genomen van het onderhavige voorstel. Zij handhaven hun standpunt dat het wenselijk is dat constitutioneel het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten blijft opgedragen aan de burgemeester onderscheidenlijk de commissaris van de Koning. Ten slotte vragen deze leden hoe de regering staat tegenover de gedachte dat het aan de gemeenteraad (provinciale staten) wordt overgelaten om de burgemeester (commissaris van de Koning) als voorzitter aan te wijzen. Naar onze mening wordt uit de dualisering vaak ten onrechte de conclusie getrokken dat de burgemeester inmiddels dusdanig in het college is geïntegreerd, dat dit niet langer verenigbaar zou zijn met zijn rol als raadsvoorzitter. Wij verwijzen hier naar onze reactie op de opmerking van de leden van de VVD-fractie met een vergelijkbare strekking. Het belang van het raadsvoorzitterschap is met de dualisering juist toegenomen. De burgemeester vervult een spilfunctie in het gemeentelijk bestel; hij is de schakel tussen de raad en het college. Voor zijn functioneren is hij in grote mate afhankelijk van de raad. Dat rechtvaardigt ook de invloed van de raad op de benoeming van de burgemeester. Het verlies van het raadsvoorzitterschap zou het einde betekenen van de centrale positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel. De regering wijst de variant dat de invulling van het voorzitterschap aan de raad wordt overgelaten dan ook uitdrukkelijk van de hand. Het raadsvoorzitterschap is een wezenlijk onderdeel van de inrichting van het gemeentelijk bestel. Differentiatie waar het de hoofdlijnen van de bestuurlijke inrichting betreft zou naar onze mening slechts leiden tot onduidelijkheid in het binnenlands bestuur, dat juist wordt gekenmerkt door uniformiteit in zijn structuur. Een dergelijke vorm van differentiatie wijzen wij om die reden van de hand.

Wij spreken hier niettemin de hoop uit dat ook de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie het wetsvoorstel toch zullen steunen, gezien vanuit de opvatting dat het derde lid van artikel 125 niet van constitutionele orde is en destijds slechts om strategische redenen bij amendement aan de Grondwet is toegevoegd. Zo de vrees voor uitholling van het burgemeestersambt destijds al terecht zou zijn geweest, voor een derge-

¹ Vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, C, p. 2.

² Handelingen II 2007/08, 31, p. 2469.

lijke vrees bestaat thans geen enkele grond. De bepaling kan dan ook zonder bezwaar worden geschrapt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten