

Vergaderjaar 2002–2003

28 509

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 2002

De regering heeft met grote belangstelling kennisgenomen van het verslag. Het feit dat de kamer tot behandeling van dit wetsvoorstel heeft besloten alsmede de inhoud van de inbreng van de verschillende fracties in het verslag sterken haar in de verwachting dat de tweede lezing door de huidige kamer met de vereiste tweederde meerderheid zal kunnen worden aanvaard. Wij beantwoorden dan ook met genoegen de vragen van de verschillende fracties.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel, omdat de bezwaren die zij eerder hebben geuit tegen de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester, nog steeds bestaan. De zinsneden in het strategisch akkoord over de gekozen burgemeester en de voortzetting van de deconstitutionalisering zijn dan ook niet ingegeven door hun wensen. Zij blijven van mening dat ook voor deze politieke ambtsdragers zou moeten gelden dat niet alleen de functie in de Grondwet wordt geborgd maar ook de aanstellingswijze. Het doet naar hun mening recht aan de positie van beide ambtsdragers om ook de wijze waarop zij worden aangesteld uiteindelijk in de Grondwet te regelen. Zij vragen de regering daarom te overwegen om de aanstellingswijze nu bij wijze van tijdelijke voorziening bij wet te regelen. Parallel aan deze tijdelijke voorziening zou een procedure gevolgd kunnen worden die ertoe strekt om ook de aanstellingswijze grondwettelijk te verankeren. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de wens van snelheid zoals die in het strategisch akkoord is verwoord en blijft de constitutionele verankering van ambt en aanstellingswijze vergelijkbaar met de andere ambten die in de Grondwet geregeld zijn.

Het verheugt de regering dat de leden van de CDA-fractie zich, ondanks hun gemengde gevoelens die bij de eerste lezing hebben geleid tot afwijzing van het wetsvoorstel, thans bereid tonen ruimte te scheppen voor een discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester door het verwijderen van de grondwettelijke blokkade. Hun wens om het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze te laten volgen door een grondwetsherzieningsvoorstel strekkende tot reconstitutionalisering van de aanstellingswijze parallel aan de totstandkoming van een door de wetgever te creëren tijdelijke voorzie-

ning, acht de regering gelet op de opvattingen van de CDA-fractie begrijpelijk, maar binnen de huidige grondwettelijke context moeilijk te rijmen met de redengeving voor het onderhavige voorstel. Die redengeving komt er in essentie op neer dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet moet worden verankerd. Wij wijzen er voorts op dat de in onderhavig wetsvoorstel gekozen methode van deconstitutionalisering is ingegeven door het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. De Staatscommissie achtte een expliciete grondslag voor de bevoegdheid van de formele wetgever om de aanstellingswijze te regelen wenselijk om buiten twijfel te stellen dat de wetgever kan besluiten tot een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

De leden van de CDA-fractie stellen dat er grote onduidelijkheid bestaat over de implicaties die de verkiezing van de burgemeester heeft voor de inrichting van het gemeentelijk bestel, de verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen en het takenpakket van de burgemeester. De aan het woord zijnde leden menen dat de discussie daarover nog niet de aandacht krijgt die zij verdient. Zij zijn van oordeel dat deze gevolgen buitengewoon ingrijpend zullen zijn, terwijl het debat gesimplificeerd dreigt te worden tot de aanstellingswijze. De aan het woord zijnde leden geven er de voorkeur aan eerst de fundamentele discussie aan te gaan en daarna de daarbij meest passende aanstellingswijze gestalte te geven. Zij wilden de visie van de regering op dit punt vernemen.

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat de discussie over de gekozen burgemeester in de volle breedte moet worden gevoerd en dat daarin de implicaties voor alle door hen genoemde aspecten moeten worden betrokken. Deze aspecten worden in het strategisch akkoord uitdrukkelijk genoemd. De discussie over deze implicaties zal kunnen worden gevoerd zodra de aangekondigde beleidsbrief inzake de gekozen burgemeester aan het parlement is aangeboden. De voorbereidingen daarvoor zijn in volle gang. De regering is voornemens deze beleidsbrief rond de jaarwisseling uit te brengen. Aan de hand van de beleidsbrief zal een fundamentele discussie mogelijk zijn, op basis waarvan daarna de meest passende aanstellingswijze en de daarmee samenhangende implicaties voor het lokale bestuursmodel gestalte zullen worden gegeven. Overigens zij opgemerkt dat de huidige regels inzake de benoeming van de burgemeester gewoon blijven gelden, ook nadat de huidige grondwettelijke regeling is vervangen door die welke in onderhavig wetsvoorstel is neergelegd.

Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie of het wetsvoorstel terecht betrekking heeft op de positie van zowel de commissaris van de Koning als de burgemeester, nu er op dit moment geen voornemens bestaan ook de commissaris rechtstreeks te verkiezen. Waarom is er niet voor gekozen uitsluitend de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet te schrappen?

Naar het oordeel van de regering is er geen reden om bij het antwoord op de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning grondwettelijk verankerd dient te zijn onderscheid tussen beide ambten te maken. Daarvoor is de paralleliteit van beide decentrale bestuurslagen, althans wat hun inrichting betreft, te groot. Dat in het huidige artikel 131 Grondwet de aanstellingswijze van beide ambtsdragers is geregeld, is tegen die achtergrond dan ook niet toevallig. De onderhavige deconstitutionalisering betreft daarom beide ambten, waarbij overigens zij aangetekend dat ten tijde van de eerste lezing nog geen voornemens bestonden de burgemeester rechtstreeks te verkiezen. Dat de thans bestaande voornemens uitsluitend de burgemeester betreffen en niet tevens de commissaris is dan ook geen reden de destijds gemaakte keuze ter discussie te stellen. Het is de wetgever die na de deconstitutionalise-

ring bevoegd, ja zelfs grondwettelijk verplicht is de aanstelling van beide ambtsdragers te regelen. De wetgever komt daarbij het recht toe om ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester een andere keuze te maken dan voor de commissaris van de Koning. Daarbij is een belangrijke overweging dat de hiervoor bedoelde paralleliteit niet geldt voor de functies die beide bestuurslagen vervullen. Het lokaal bestuur is de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat en veel taken uitvoert die voor zijn directe leefomgeving van groot belang zijn. Alleen al dat gegeven rechtvaardigt bijzondere aandacht voor de burgemeester, waarbij nog komt dat de burgemeester ook zelf belangrijke bevoegdheden heeft ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, een onderwerp dat de burger rechtstreeks raakt en hem zeer ter harte gaat. Daarnaast moet gewezen worden op het feit dat de commissaris, anders dan de burgemeester die uitsluitend gemeentelijk orgaan is, behalve provinciaal orgaan tevens rijksorgaan is. Wij menen dat de genoemde verschillen rechtvaardigen dat bij de discussie over een rechtstreekse democratische legitimatie de aandacht primair uitgaat naar de burgemeester. Dat is overigens in het verleden niet anders geweest.

De regering is de leden van de VVD-fractie erkentelijk voor hun beknopte inbreng waarin wordt volstaan met te verwijzen naar hun (ongewijzigde) mening die zij bij de eerste lezing kenbaar hebben gemaakt, en voor de steun voor het wetsvoorstel die daaruit voortvloeit.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel en verwijzen daarbij naar de redenen die zij daarvoor bij de behandeling van de eerste lezing hebben gegeven. De aan het woord zijnde leden hebben echter met verwondering kennisgenomen van de voornemens in het strategisch akkoord met betrekking tot de aanstelling van de burgemeester. Het bevreemdt hen dat de regering, in afwachting van de aangekondigde invoering van de gekozen burgemeester wegens de mate van transparantie en openbaarheid, het systeem van openbare voordrachten wil afschaffen, waardoor transparantie en openbaarheid juist wordt verminderd.

De regering wijst erop dat de voorgenomen afschaffing van de openbare aanbevelingen – abusievelijk wordt door de leden van de PvdA-fractie gesproken over openbare voordrachten – geen verband houdt met onderhavig wetsvoorstel. Een discussie over dat voornemen zal met de leden van de PvdA-fractie worden gevoerd bij de behandeling van de daartoe strekkende wijzigingen van de Provinciewet en de Gemeentewet. De regering volstaat hier met op te merken dat aan bedoeld voornemen de constatering ten grondslag ligt dat de voorgeschreven openbaarheid geen zelfstandige waarde heeft en binnen de context van de kroonbenoeming tot contraproductieve effecten leidt. Essentieel in de geldende procedure is dat de gemeenteraad maximale invloed heeft bij de selectie van de te benoemen burgemeester en dat waar mogelijk de eerste voorkeur van de raad wordt gevolgd. Het openbaar maken van de naam van de kandidaat die als tweede op de aanbeveling van de gemeenteraad prijkt, dient in dat verband geen redelijk doel en schrikt zelfs kandidaten af om te solliciteren respectievelijk geeft kandidaten die op de tweede plaats van de aanbeveling (dreigen te) komen aanleiding zich terug te trekken.

De leden van de PvdA-fractie spreken voorts hun verbazing uit over het feit dat het strategisch akkoord zwijgt over de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat er sprake is van een grote parallelie tussen beide functies, zoals onder andere blijkt uit onderhavig wetsvoorstel dat op beide betrekking heeft. Zij vragen in dat verband waarom de kroonbenoeming van de commissaris niet verouderd is en die van de burgemeester wel. Voorts willen zij weten of de regering voornemens is om ook met betrekking tot de commissaris

het systeem van openbare voordrachten af te schaffen en te komen tot een rechtstreekse verkiezing.

Wat het eerste deel van deze vraag betreft zij allereerst verwezen naar het antwoord dat hiervoor op een spiegelbeeldige vraag van de leden van de CDA-fractie is gegeven. Daar is aangegeven dat de parallelle tussen beide functies voornamelijk de plaats in de inrichting van het lokale en provinciale bestuursmodel betreft, zij het dat voor de commissaris geldt dat hij tevens rijksorgaan is. De parallelle is niet aanwezig als het gaat om de functies van de gemeente en provincie in ons staatsbestel. Het feit dat de gemeente het dichtst bij de burger staat en de burgemeester ook zelf taken vervult die voor de directe leefomgeving van de burger van grote betekenis zijn rechtvaardigt dat de aandacht hier primair naar de burgemeester uitgaat. De kroonbenoeming van de commissaris acht de regering niet verouderd. De openbare aanbeveling – ook hier spreken de leden van de PvdA-fractie abusievelijk van voordracht – zal ook ten aanzien van de commissaris worden afgeschaft.

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie herhalen wij dat de regering voornemens is de aangekondigde notitie over de gekozen burgemeester rond de jaarwisseling uit te brengen.

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen instemmen met het wetsvoorstel. Zij menen dat de onderhavige grondwetswijziging niet verward moet worden met de vraag over de meest wenselijke aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning in de toekomst. De voorgestelde deconstitutionalisering heeft hun steun ongeacht de toekomstige benoemingswijze. Bij de discussie daarover dienen naar hun oordeel alle varianten aan de orde te komen.

De regering benadrukt dat de leden van de GroenLinks-fractie er terecht op wijzen dat onderhavig wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze losstaat van in de toekomst door de wetgever te nemen besluiten over de meest wenselijke aanstellingswijze. De huidige regels inzake de benoeming van de burgemeester blijven tot nader order gewoon gelden, ook nadat de huidige grondwettelijke regeling is vervangen door de thans voorgestelde.

De regering volstaat met kennis te nemen van de opmerking van de leden van de SP-fractie dat de onderhavige grondwetswijziging een stap in de goede richting is om de democratisering van het staatsbestel te bevorderen en dat zij van mening zijn dat uiteindelijk toegewerkt moet worden naar een rechtstreeks gekozen commissaris van de Koning en burgemeester.

De leden van de D66-fractie hebben met buitengewone belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en herhalen de overwegingen en argumenten die zij ook bij de eerste lezing naar voren hebben gebracht om aan te geven waarom zij hechten aan het schrappen van de kroonbenoeming uit de Grondwet. Zij herhalen tevens de vraag die zij bij die gelegenheid ook reeds stelden, namelijk of de meerwaarde van de nu voorgestelde grondwettelijke bepaling vooral is dat er geen delegatie naar de lagere regelgever is toegestaan.

Zoals ook destijds is aangegeven, merkt de regering op dat de gehanteerde terminologie waarin het woord «regels» is opgenomen impliceert dat delegatie is toegestaan. Wij voegen daaraan toe dat de wetgever uiteraard gehouden is de belangrijkste keuzen in de formele wet vast te leggen.

De leden van de D66-fractie geven voorts aan te betwijfelen of het kabinet de principiële keuze voor een rechtstreeks gekozen burgemeester wel

heeft gemaakt. De in het strategisch akkoord opgenomen passage waarin staat dat de gekozen burgemeester «kan» bijdragen aan een betere invloed van de kiezer, doet bij hen de vraag rijzen of ook andere aanstellingswijzen in beeld kunnen komen. Zij vragen wanneer zij het wetsvoorstel dat de aanstellingswijze van de burgemeester regelt tegevoet kunnen zien en wat de toegevoegde waarde is van het onderzoek dat het strategisch akkoord noemt met betrekking tot de implicaties van de invoering van de gekozen burgemeester. Zij vrezen dat het doen van onderzoek tot onnodige vertraging leidt bij de invoering van de gekozen burgemeester.

Zoals ook elders in deze nota van het verslag is aangegeven is de regering voornemens rond de jaarwisseling te komen met de beleidsbrief inzake de invoering van de gekozen burgemeester. De beleidsbrief is de neerslag van het onderzoek waarover het strategisch akkoord spreekt. In de beleidsbrief zullen geen andere wijzen van aanstelling aan de orde komen dan de rechtstreeks gekozen burgemeester.

De leden van de D66-fractie spreken hun verontwaardiging uit over het voornemen van het kabinet om – in afwachting van de invoering van de gekozen burgemeester – het facultatieve burgemeestersreferendum af te schaffen en de oude Kroonbenoeming weer (tijdelijk) in te voeren. Zij vragen of niet sprake is van een zekere mate van willekeur als een regeling die kort geleden is ingegaan alweer wordt ingetrokken.

De regering is van mening dat het burgemeestersreferendum geen bijdrage levert aan de democratisering van de aanstelling van de burgemeester. Het feit dat de kiezers zich uitsluitend mogen uitspreken over twee door de raad geselecteerde kandidaten, maar vooral de omstandigheid dat de kandidaten geen reëel politiek mandaat kunnen vragen aan de burger maken het burgemeestersreferendum tot een loos gebaar. Indien de wetgever besluit terug te komen op een verkeerde keuze, kan dat zeker niet worden aangemerkt als willekeur. Overigens zij opgemerkt dat de leden van de fractie van D66 het compromiskarakter van het burgemeestersreferendum hebben erkend, maar deze halve maatregel voor lief hebben genomen in de hoop dat zij een bijdrage zou zijn aan de ontwikkeling naar een gekozen burgemeester en derhalve slechts tijdelijk zou zijn. Dat aan die tijdelijkheid sneller een einde komt dan destijds door hen voorzien of thans gehoopt, rechtvaardigt naar het oordeel van de regering geen verontwaardigde reactie, zeker niet nu deze afschaffing in het perspectief is geplaatst van de door deze leden gewenste rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Overigens merken wij op dat het recht van aanbeveling van de gemeenteraad gehandhaafd blijft. Het is dus niet juist om in relatie tot de voorgenomen wijzigingen te spreken van een herinvoering van de «oude Kroonbenoeming».

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de D66-fractie merken wij op dat er geen plannen bestaan met betrekking tot de aanstellingswijze van de commissaris. Voor een nadere toelichting zij korthedshalve verwezen naar hetgeen in dat verband is opgemerkt naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met weinig enthousiasme kennisgenomen van het wetsvoorstel en herinneren eraan dat zij nooit voorstander zijn geweest van deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Ervan uitgaande dat het niet noodzakelijk is hun argumenten hier wederom op tafel te leggen, beperken zij zich tot de vraag of het gehele wetsvoorstel intact kan blijven in het licht van de in het strategisch akkoord gedane uitlatingen over de onwenselijkheid van de huidige burgemeestersbenoeming, met de voordracht (bedoeld zal zijn: aanbeveling) van twee kandidaten. De aan het

woord zijnde leden vragen of het niet noodzakelijk is dat voorliggend wetsvoorstel wordt bijgesteld met daarin de precieze invulling van burgemeestersbenoemingen door de regering. Voorts vragen zij zich af of een aanpassing van de Grondwet wel verstandig is nu niet duidelijk is hoe deze aanstelling van de burgemeester «per wet» zal worden ingevuld. De regering wijst erop dat onderhavig grondwetsherzieningsvoorstel ertoe strekt om de bevoegdheid de aanstellingswijze te regelen te verschuiven van de grondwetgever naar de gewone (formele) wetgever. De wetgever krijgt de grondwettelijke opdracht terzake regels te stellen. De totstandkoming van deze grondwetsherziening als zodanig dwingt de wetgever echter niet tot activiteit. De bestaande wettelijke regels die uitwerking geven aan het huidige grondwettelijk voorschrift dat de commissaris van de Koning en de burgemeester bij koninklijk besluit worden benoemd, blijven bestaan, ook nadat de huidige grondwettelijke regeling door de hier voorgestelde is vervangen. De wetgever kan evenwel thans reeds binnen het kader van de bestaande kroonbenoeming de in het strategisch akkoord aangekondigde wijzigingen aanbrengen (afschaffing van het burgemeesterreferendum, beëindiging van het systeem van openbare aanbevelingen). Dergelijke wijzigingen hebben geen betekenis voor de inhoud van onderhavig grondwetsherzieningsvoorstel dat, zoals hiervoor aangegeven, de beleidsruimte van de wetgever maximaliseert. De Grondwet volstaat volgens dit voorstel met een volledig open opdracht aan de wetgever regels te stellen inzake de aanstellingswijze. Het antwoord op de door de leden van de ChristenUnie gestelde vragen luidt derhalve ontkennend.

De leden van de SGP-fractie hebben opnieuw met belangstelling, doch niet met instemming, kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel omdat zij geen enkele behoefte hebben aan de voorgestelde grondwetswijziging. Zij achten de kroonbenoeming van wezenlijke betekenis voor het constitutionele bestel en menen dat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester daarom in de Grondwet thuishoort. Zij achten de procedurele waarborg die de Grondwet door haar verzwaarde wijzigingsprocedure biedt terecht omdat er anders te gemakkelijk ruimte kan worden gegeven aan een ontwikkeling die de commissaris en de burgemeester in een positie brengen waarin zij speelbal kunnen worden van politieke belangen. De aan het woord zijnde leden vragen wat de meerwaarde is van de voorgestelde wijziging om artikel 131 uit de Grondwet te schrappen. Waarom is een grondwettelijke basis nodig als de benoemingswijze volgens de regering bij wet kan worden geregeld en het regelen van de benoemingswijze bij wet zonder het bestaan van artikel 131 Grondwet en impliciet gegeven zou zijn, zo vragen deze leden. Zij voegen daaraan de vraag toe of de regering wellicht symbolische waarde hecht aan een grondwetsartikel over de benoemingswijze van de rijksorganen burgemeester en commissaris van de Koning.

De regering neemt kennis van de ook in eerste lezing door de leden van de SGP-fractie naar voren gebrachte opvatting ten aanzien van het wetsvoorstel. Hoewel het in de rede ligt om bij de tweede lezing terughoudendheid te betrachten bij het opnieuw voeren van de discussie, merkt de regering op dat de wijze waarop de leden van de SGP-fractie hun opvatting verwoorden, wellicht ten onrechte, de indruk wekt dat zij de benoemingswijze van de commissaris en de burgemeester van constitutionele orde achten omdat zij de thans grondwettelijk verankerde kroonbenoeming de enig juiste benoemingswijze vinden. In reactie op de door hen gestelde vraag zij opgemerkt dat deconstitutionalisering verschillende vormen kan aannemen. Deconstitutionalisering kan plaatsvinden door een onderwerp geheel uit de Grondwet te verwijderen zoals in het aanvankelijk ingediende voorstel (25 620) werd voorgesteld, maar ook door in de Grondwet een basis op te nemen die de wetgever een regelingsopdracht

geeft. In tweede instantie is naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie gekozen voor de laatste vorm. De Staatscommissie achtte een expliciete grondslag voor de bevoegdheid van de wetgever om de aanstellingswijze te regelen wenselijk om buiten twijfel te stellen dat de wetgever kan besluiten tot een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Aldus wordt meer recht gedaan aan de betekenis van beide ambten voor het decentrale bestuur. Er is dus geen groot materieel verschil tussen beide methoden. De keuze voor de tweede methode betekent echter bepaald niet dat de regering symbolische waarde hecht aan een grondwetsartikel over de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning, die inderdaad tevens rijksorgaan is, en de burgemeester. De laatste is echter anders dan de leden van de SGP-fractie menen, uitsluitend gemeentelijk orgaan.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes