

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 31 oktober 2002

De vaste commissie voor Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het is geen verrassing dat de zinsneden uit het strategisch akkoord over de gekozen burgemeester en de voortzetting van de deinstitutionalisering van de aanstellingswijze niet zijn ingegeven door wensen van de leden van de CDA-fractie.

Eerder hebben de leden van de CDA-fractie al aangegeven grote moeite te hebben met de deinstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris der koning en de burgemeester. Deze bezwaren bestaan nog steeds.

Voor alle politieke ambtsdragers en de leden van de hoge colleges van staat zoals de Raad van State en de algemene rekenkamer, wordt niet alleen de functie geborgd in de Grondwet maar ook de aanstellingswijze. Het doet naar de mening van deze leden recht aan de positie van de commissaris van de Koning en de burgemeester om ook de wijze waarop deze ambtsdragers worden aangesteld uiteindelijk in de Grondwet te regelen.

Deze leden vragen de regering dan ook te overwegen 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. Tegelijkertijd doet dit recht aan de positie van de commissaris van de Koning en de burgemeester omdat de constitutionele verankering van het ambt en de aanstellingswijze vergelijkbaar blijft met de andere ambten.

Er bestaat grote onduidelijkheid over de implicaties die de verkiezing van de burgemeester heeft voor de inrichting van het gemeentelijk bestel, de verhoudingen tussen de burgemeester, de raad en de wethouders en de taken die de burgemeester doorgaans heeft op het gebied van openbare

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), Van de Camp (CDA), voorzitter, Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Th. C. de Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Rietkerk (CDA), Van der Staaij (SGP), Blok (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Schonewille (LPF), ondervoorzitter, Stuger (LPF), Eerdmans (LPF), Azough (GroenLinks), Zeroual (LPF), Sterk (CDA), Smilde (CDA) en Haverkamp (CDA).

Plv. Leden: Rijpstra (VVD), Vacature (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Adelmund (PvdA), Van der Ham (D66), De Grave (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Beek (VVD), Lazrak (SP), Rosenmöller (GroenLinks), Meijer (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Verbugt (VVD), Rambocus (CDA), Jense (LN), Van Oven (PvdA), Cörüz (CDA), Janssen van Raaij (LPF), Palm (LPF), Wiersma (LPF), Halsema (GroenLinks), Varela (LPF), Eski (CDA), Bruls (CDA) en Verburg (CDA).

orde en veiligheid. Zonder op de inhoudelijke discussie vooruit te willen lopen zal het direct kiezen van de burgemeester naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie buitengewoon ingrijpend zijn voor de verhoudingen op lokaal niveau. Naar de mening van deze leden krijgt deze discussie ten onrechte nog niet de aandacht die zij verdient. Het debat dreigt gesimplificeerd te worden tot de aanstellingswijze terwijl het om een fundamentele herbezinning van de verantwoordelijkheden op lokaal niveau gaat.

Het heeft de voorkeur van deze leden eerst de fundamentele discussie aan te gaan en daarop volgend de daarbij meest passende aanstellingswijze gestalte te geven. Wat is de visie van de regering op dit punt, zo vragen deze leden.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van het CDA of het wetsvoorstel terecht betrekking heeft op de positie van zowel de commissaris van de Koning als de burgemeester. Er bestaan immers op dit moment geen voornemens om ook de commissaris van de Koning rechtstreeks te laten kiezen. Waarom is niet gekozen voor het ongewijzigd laten van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en het uitsluitend uit de Grondwet schrappen van de aanstellingswijze van de burgemeester?

De leden van de VVD-fractie hebben bij de eerste lezing van de grondwetswijziging hun mening kenbaar gemaakt. Deze leden verwijzen daar kortheidshalve naar, omdat daar geen wijzigingen in zijn gekomen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zoals al bij de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing aangegeven, steunen zij het voornemen om in de Grondwet te bepalen dat de aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester plaatsvindt volgens bij wet te stellen regels. Dat maakt volgens deze leden de weg vrij voor verdere discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Voor uitvoeriger inhoudelijk commentaar verwijzen deze leden naar hun schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel in eerste lezing en de opstelling van deze leden in het plenaire debat over dat wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met verwondering kennisgenomen van de voornemens van de regering met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester, zoals verwoord in het strategisch akkoord. De regering is blijkens dit akkoord voorstander van de rechtstreeks gekozen burgemeester. De benoeming door de Kroon noemt de regering «verouderd». In afwachting van de invoering van deze rechtstreeks door de bevolking te kiezen burgemeester is de regering voornemens het systeem van openbare voordrachten voor burgemeestersbenoemingen af te schaffen. Dit bevreemdt de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering verklaren waarom, in afwachting van de mede wegens de mate van transparantie en openbaarheid in te voeren gekozen burgemeester, wordt gekozen voor het afschaffen van het systeem van openbare voordrachten, dat juist een aanzienlijke vermindering van transparantie en openbaarheid tot gevolg zal hebben?

De leden van de PvdA-fractie hebben zich voorts verbaasd over het feit dat in het strategisch akkoord niet wordt gesproken over de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning. Deze leden vragen de regering waarom zij hiervoor gekozen heeft. Is de regering het met deze leden eens dat er sprake is van een grote mate van parallelle tussen enerzijds (discussies over) de functie van burgemeester en anderzijds die van de commissaris van de Koning, zoals onder andere blijkt uit het onderhavige wetsvoorstel dat zowel op de burgemeester als op de commissaris van de Koning betrekking heeft? Waarom is de Kroonbenoeming van de commissaris van de Koning niet verouderd? De leden van de PvdA-fractie zouden daarover graag een uiteenzetting van de regering ontvangen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er bovendien op dat voor de commissaris van de Koning op dit moment een zelfde systeem van openbare voordrachten bestaat als voor de burgemeester. Is de regering voornemens om ook met betrekking tot de commissaris van de Koning het systeem van openbare voordrachten af te schaffen en te komen tot rechtstreekse verkiezing van de commissaris van de Koning? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wanneer zij kunnen beschikken over de aangekondigde notitie over de gekozen burgemeester.

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen instemmen met het wetsvoorstel in tweede lezing voor een Grondwetswijziging ter zake van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Hoewel nauw verbonden aan de vraag op welke wijze de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester in de toekomst – op gedeconstitutionaliseerde wijze – vorm zal krijgen, menen deze leden dat de discussie daarover niet verward moet worden met de onderhavige grondwetswijziging.

De deconstitutionalisering heeft de steun van deze leden ongeacht de toekomstige benoemingswijze, en de discussie over de wijze van aanstellen kan naar het oordeel van deze leden vervolgens worden aangevangen. Alle varianten, van de enkele of de meervoudige aanbeveling, het burgemeestersreferendum, directe of indirecte verkiezing dan wel het behoud van een benoeming bij Koninklijk Besluit kunnen bij die discussie aan de orde komen. Een volgend kabinet zal daarvoor het voortouw moeten nemen.

De leden van de fractie van de SP vinden dat deze Grondwetswijziging een stap in de goede richting is om democratisering van het staatsbestel te bevorderen. Deze leden vinden dat er uiteindelijk toegewerkt moet worden naar een direct gekozen commissaris van de Koning en burgemeester. Zij vinden dat de behandeling van deze wijziging snel opgepakt moet worden door het volgende kabinet.

De leden van de D66-fractie hebben met buitengewone belangstelling kennis genomen van de tweede lezing van de Grondwetswijziging inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Bij gelegenheid van eerdere voorstellen tot herziening van de Grondwet, inhoudende schrapping van artikel 131 (kamerstukken 25 620 en 27 551), hebben de leden van de D66-fractie reeds kenbaar gemaakt dat zij eraan hechtten dat de Kroonbenoeming van de burgemeester uit de Grondwet zou worden geschrapt. De verankering van de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning in de Grondwet heeft door de tijden heen steeds aanleiding tot discussie gegeven. Een Grondwettelijke verankering paste en past nog steeds slecht in de wijze waarop de decentrale inrichting en bevoegdheden in ons staatsbestel zijn geregeld. De leden van de D66-fractie constateren dat vrijwel de gehele organisatie en inrichting van het decentrale stelsel van provincies en gemeenten aan de gewone wetgever wordt overgelaten, terwijl alleen de aanstelling van de meest toonaangevende functionaris door de Grondwet wordt geregeld. Dat is op zich toch merkwaardig en valt zeker in deze tijd niet goed meer te verdedigen.

Reeds bij de Grondwetsherziening van 1848 heeft Thorbecke getracht de Kroonbenoeming uit de Grondwet te schrappen. En ook na Thorbecke zijn er nog verschillende pogingen ondernomen om deze Grondwettelijke verankering te doen verwijderen zoals door Buijs in 1887 en door de respectievelijke Staatscommissies Cals-Donner, Biesheuvel en Van Thijn. Steeds weer stond de zware Grondwetsherzieningprocedure het welslagen in de weg. Voor een deconstitutionalisering is de steun de afgelopen jaren toegenomen. Zeker nu onlangs in het kader van de

discussies rondom de Commissie Elzinga en vervolgens rondom het burgemeestersreferendum zich zelfs een meerderheid van de volksvertegenwoordiging heeft uitgesproken voor een andere wijze van aanstellen van de burgemeester dan de Kroonbenoeming. De leden van D66-fractie vragen de regering of dit feit alleen al niet zou pleiten voor het in ieder geval verwijderen van de Grondwettelijke belemmering.

Zoals bekend mag worden verondersteld, zijn de leden van de D66-fractie voorstander van een door de bevolking gekozen burgemeester en commissaris van de Koning, met eigen bevoegdheden als hoofd van respectievelijk het college van Burgemeester & Wethouders en het college van Gedeputeerde Staten. Op die manier krijgen de inwoners van een gemeente of provincie pas echt zeggenschap over wie zij op die belangrijke post willen hebben. Dat is een kroon op de lokale autonomie en een nieuwe impuls voor de lokale democratie. Zeker na de aanbevelingen van de Commissie Elzinga waarin meer dualisme in de gemeentelijke structuur wordt bepleit en uitgewerkt, is er naar het oordeel van de leden van de D66-fractie nog meer reden om over te gaan tot een deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester.

Hoewel de discussie over de al dan niet deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning een andere is dan de keuze voor een bepaalde wijze van benoemen dan wel verkiezen, constateren de leden van de D66-fractie wel dat een vruchtbare discussie over de positie van de burgemeester in een dualistisch lokaal bestuur tot nu toe werd gehinderd door de Grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze.

In tegenstelling tot het vorig voorstel tot herziening van de Grondwet wordt nu voorgesteld wel een uitdrukkelijke opdracht tot regeling van de aanstellingsprocedure aan de wetgever op te nemen. De leden van de D66-fractie kunnen zich hierin wel vinden, alhoewel zij van mening blijven dat zelfs zonder deze opdracht een regeling bij wet voor de hand zou liggen. Zien deze leden het goed dat de meerwaarde van de nu voorgestelde Grondwettelijke bepaling vooral is dat er geen delegatie naar de lagere regelgever wordt toegestaan? Graag zien deze leden op dit punt een nadere beschouwing van de regering tegemoet.

De leden van de D66-fractie betwijfelen of dit kabinet de principiële keuze voor een direct gekozen burgemeester wel heeft gemaakt. In het strategisch akkoord staat dat de gekozen burgemeester een bijdrage (kan) zijn aan een beter invloed van de kiezer. Kunnen deze leden uit deze formulering in het strategisch akkoord opmaken dat het kabinet (nog) niet overtuigd is van de noodzakelijkheid van een direct gekozen burgemeester en dat andere aanstellingswijzen dan een direct gekozen burgemeester aan de orde zouden kunnen zijn?

Ook de leden van de D66-fractie vragen wanneer de Tweede Kamer het wetsvoorstel dat de aanstellingswijze van de burgemeester regelt, tegemoet kan zien. In het strategisch akkoord wordt gesproken over een onderzoek naar de implicaties van de verkiezing van de burgemeester op allerlei gebied, op basis waarvan de verkiezing van de burgemeester wordt geregeld. Deze leden vragen wat dit onderzoek toevoegt aan alle onderzoeken die al gedaan zijn. Waarom is het onderzoek nog nodig? Is dit onderzoek al gestart en wanneer worden de resultaten verwacht? Deze leden vrezen dat dit onderzoek tot onnodige vertraging zal leiden van de datum waarop een direct gekozen burgemeester kan worden ingevoerd en vragen daarop een reactie van de kant van de regering.

De leden van de D66-fractie hebben met verontwaardiging kennisgenomen van het voornemen van het kabinet om – in afwachting van invoering van de direct gekozen burgemeester – de huidige mogelijkheid tot een raadgevend burgemeestersreferendum af te schaffen. Deze leden zien niet in waarom de oude Kroonbenoeming weer (tijdelijk) ingevoerd zou worden en vragen de regering een nadere onderbouwing van dit

voornemen. Is er niet sprake van zekere mate van willekeur als een regeling die zo kort geleden is ingegaan al weer wordt ingetrokken? De leden van de D66-fractie willen tot slot een beschouwing van de kant van de regering ontvangen wat de plannen in de recente toekomst zijn met betrekking tot de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning. Waarom wordt hierover niets vermeld in het regeerakkoord? Licht het niet voor de hand om de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning gelijk op te laten lopen met die van de burgemeester?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met weinig enthousiasme kennis genomen van het onderhavig wetsvoorstel. Zoals bekend zijn deze leden nooit voorstander geweest van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester, zodat het dus niet verwonderlijk is dat zij van deze tweede lezing niet enthousiast worden. Deze leden gaan ervan uit dat het niet noodzakelijk is om de argumenten hiervoor wederom ter tafel te brengen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wel of het gehele wetsvoorstel intact kan blijven. De coalitiefracties hebben zich in het strategisch akkoord uitgelaten over de onwenselijkheid van de huidige burgemeestersbenoeming, met de voordracht van twee kandidaten. Is het niet noodzakelijk dat voorliggend wetsvoorstel wordt bijgesteld met daarin de precieze invulling van burgemeestersbenoemingen door de regering? Is een aanpassing van de Grondwet wel verstandig nu op dit moment niet duidelijk is hoe deze aanstelling van de burgemeester «per wet» zal worden ingevuld?

De leden van de SGP-fractie hebben opnieuw met belangstelling, doch niet met instemming, kennis genomen van een voorstel tot verandering van de Grondwet dat deconstitutionalisering van de benoemingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning beoogt.

Zoals uit eerdere inbrengen, waaronder die bij de eerste lezing van dit voorstel (kamerstuk 27 551) duidelijk is geworden, hebben de aan het woord zijnde leden geen enkele behoefte aan de voorgestelde Grondwetswijziging. Onder verwijzing naar vorige inbrengen, merken zij het volgende op.

De leden van de SGP-fractie achten de Kroonbenoeming van wezenlijke betekenis voor het constitutionele bestel en zijn derhalve van mening dat regeling van de benoemingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning thuishoort in de Grondwet. De bestaande benoemingswijze sluit naar hun mening goed aan bij de zelfstandige en onafhankelijke positie van burgemeester en commissaris van de Koning in de gemeentelijke en provinciale politiek. Deze leden vinden de procedurele waarborg bij voorgenomen wijziging daarvan terecht. De Kroonbenoeming staat nu eenmaal niet voor niets in de Grondwet. Anders kan er te gemakkelijk ruimte worden gegeven aan een ontwikkeling die de burgemeester en de commissaris van de Koning een positie kunnen geven waarin zij te gemakkelijk een speelbal kunnen worden van politieke belangen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de meerwaarde van de voorgestelde wijziging om artikel 131 uit de Grondwet te schrappen. Waarom is een Grondwettelijke basis nodig als de benoemingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning volgens de regering bij wet kan worden geregeld en het regelen van de benoemingswijze bij wet zonder het bestaan van artikel 131 Grondwet een impliciet gegeven zou zijn?

Hecht de regering wellicht symbolische waarde aan een Grondwetsartikel over de benoemingswijze van de rijksorganen burgemeester en commissaris van de Koning?

De voorzitter van de commissie,
Van de Camp

De griffier voor dit verslag,
Franke