

25 620

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT²

Vastgesteld 21 september 1999

De memorie van antwoord gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie zeiden door de memorie van antwoord niet te zijn overtuigd.

Het kabinet (25 620 EK nr. 1998–1999, 177a blz. 2 en 3) meent dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet in de Grondwet thuishoort en dus deze voorgestelde grondwetsherziening niet gekoppeld moet worden aan de uitkomsten van het «dualiseringsdebat». De leden van de CDA-fractie waren echter van mening dat de aanstellingswijze van de burgemeester zeker ook in deze tijd daarin wel een plaats behoeft. De Grondwet legt een extra bescherming rond organen ambten en procedures. Deze worden zo waardevol geacht dat zij opgeslagen worden in de kluis van de constitutie. Aanstellingsprocedures van belangrijke ambten worden daar aangetroffen:

Staatshoofd, alle bewindslieden, parlementariërs, griffiers, leden van de Hoge Colleges van Staat, rechters, de Nationale Ombudsman op nationaal niveau bijvoorbeeld. Maar ook de decentrale overheden en hun drie centrale bestuursorganen raad, college en burgemeester (provinciale staten, gedeputeerde staten en commissaris van de Koning) worden in de Grondwet vermeld alsmede de aanstellingswijze van de ambtsdragers. De verkiezing van de raadsleden bijv. en dus indirect de verkiezing van de wethouders alsmede de aanstellingswijze van de burgemeester. Dit laatste bestuursorgaan vervult in het lokale bestuur wezenlijke taken. Hij is (de Grondwet bepaalt dit in artikel 125, derde lid) voorzitter van de raad, zit het college voor en maakt daar van deel uit, heeft een wettelijke opdracht tot een goede behartiging van de zaken van de gemeente, vertegenwoordigt die gemeente in en buiten rechte, speelt een hoofdrol bij de handhaving van de openbare orde, ziet toe op de rechtmatigheid van gemeentelijke besluitvorming en heeft allerlei andere tot specifieke wetten herleidbare taken. Het burgemeestersambt en het ambt van commissaris van de Koning vormen hoekstenen van het openbaar bestuur. Waarom de aanstellingswijze van dit ambt niet en dat van Voorzitter Eerste Kamer, griffier Tweede Kamer, staatssecretaris, kanton-

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 177 en 177a, vergaderjaar 1998–1999.

² Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Wiegel (VVD) (plv. voorzitter), Luijten (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Van Schijndel (GL), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Witteveen (PvdA) (voorzitter).

rechter, enz. wel in de Grondwet moet worden opgenomen is niet duidelijk. Van ambten die in de Grondwet worden ingesteld of genoemd wordt ook de aanstellingswijze geregeld. Tenzij men meent dat omstreden aanstellingswijzen omdat zij omstreden zijn niet in de Grondwet thuishoren. Maar een dergelijke visie op de Grondwet zeiden deze leden, in de lijn van de christen-democratische traditie, niet te hebben. Wel waren zij belangstellend de visie van het kabinet op dit punt te vernemen.

In de inbreng voor het voorlopig verslag hadden de leden van de **VVD**-fractie het kabinet dringend in overweging gegeven de behandeling van dit wetsvoorstel niet door te zetten, voor en aler politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het komende rapport van de staatscommissie-Elzinga.

Het kabinet stelt nu in de memorie van antwoord dat de relatie tussen dit wetsvoorstel en het onderzoek van de staatscommissie beperkt is tot het enkele feit dat voor beide geldt dat aspecten van vormgeving van het lokale bestuur aan de orde zijn. Van een inhoudelijke relatie is geen sprake, aldus de memorie.

De leden van de VVD-fractie zeiden het daarmee niet eens te zijn. Zij zijn van opvatting dat een integrale benadering van alle aspecten van het provinciale en lokale bestuursstelsel noodzakelijk is. De commissie-Elzinga gaat zo ook te werk, zo hebben deze leden begrepen.

Is het juist dat deze door het kabinet ingestelde commissie in haar werk heeft gekozen voor een integrale benadering bij de advisering over een mogelijke dualisering van het lokale bestuursstelsel? Is het niet zo dat de commissie voornemens is in haar komend advies – binnen deze integrale benadering – aandacht te besteden aan het taken- en bevoegdhedenprofiel van de burgemeester, met de daarbij behorende legitimering en wijze van aanstelling of verkiezing?

Is het juist dat de staatscommissie half juni van dit jaar dit het kabinet per brief heeft laten weten? Zou deze brief, indien zij bestaat, bij de nadere memorie van antwoord kunnen worden gevoegd?

De leden van de VVD-fractie achtten het wijsheid dat eerst na het uitbrengen van het advies van de staatscommissie, ondermeer over de wijze van aanstelling of verkiezing, de vraag wordt beantwoord of benoeming door de Kroon van de burgemeester en de commissaris van de Koning al dan niet moet worden gehandhaafd. Als die vraag beantwoord is, is, alleen indien zou worden geopteerd voor een verkiezing van de burgemeester en de commissaris, een wijziging van de Grondwet noodzakelijk. Daarbij is het ook mogelijk dat, in de te maken afwegingen, wel zou worden geopteerd voor de gekozen burgemeester, maar niet voor de gekozen commissaris. Bijvoorbeeld omdat de commissaris ook rijksorgaan is. Dan is een deconstitutionalisering van die benoeming dus niet noodzakelijk, om van de wenselijkheid ervan maar niet te spreken. De leden van de VVD-fractie voelden zich in hun keuze voor een integrale benadering van deze voor het bestuurlijk stelsel wezenlijke vragen gesterkt door het antwoord van het kabinet op een andere door deze leden in het voorlopig verslag gestelde vraag. Deze vraag betrof artikel 125, derde lid, van de Grondwet, waarin het voorzitterschap van de burgemeester van de raad is verankerd. Hier verwijst het kabinet in haar antwoord wel instemmend naar de werkwijze van de staatscommissie-Elzinga.

Het kabinet stelt dat, als de commissie in haar advies over dualisme en lokale democratie zou kiezen voor een stelselwijziging waarbij de burgemeester niet langer voorzitter van de raad zou zijn, artikel 125, derde lid, uit de Grondwet geschrapt zou moeten worden. Daar wordt nog aan toe gevoegd dat het denkbaar is dat naar aanleiding van het advies van de staatscommissie ook andere artikelen van hoofdstuk 7 voor heroverweging in aanmerking zouden kunnen komen.

Die opvattingen sterkten de leden van de VVD-fractie des te meer in hun opvatting dat een integrale benadering hier op zijn plaats is. Het gaat bij de benoeming, dan wel verkiezing, van de commissaris en de burgemeester en bij de andere aangelegenheden die de commissie-Elzinga bestudeert, om wezenlijke vragen, het Thorbeckiaanse staatsbestel rakend. De leden hier aan het woord zeiden een fundamentele discussie daarbij zeker niet uit de weg te gaan. Maar een fundamentele discussie is wezenlijk iets anders dan het loswrikken van één hoeksteen uit het bouwwerk van Thorbecke. De Raad van State heeft naar de mening van de leden van de VVD-fractie dit nog eens onderstreept, door in zijn vernietigende advies over dit wetsvoorstel op te merken dat hij de methode van aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning beschouwt als een wezenlijk bestanddeel van ons constitutioneel recht. Het kabinet schrijft in de memorie van antwoord dit niet zo te zien. Onderbouwing van deze ontkenning konden de leden van de VVD-fractie in de memorie van antwoord niet ontwaren. Alhoewel deze leden over het algemeen wel voelden voor een kort-om-de-hoek benadering, achtten zij enige adstructie van deze stelling te prefereren, indien het kabinet in staat zou zijn deze te verschaffen.

Het zal duidelijk zijn dat de leden van de VVD-fractie bij hun advies blijven eerst het advies van de staatscommissie af te wachten en daarna een afgewogen en samenhangend oordeel over dit advies te geven. Voortzetting van de behandeling van dit voorstel, vóór dat dit is geschied, raden de leden van de VVD-fractie de regering, dringend af.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wilden weten of handhaving van artikel 213 van de Grondwet het naar de mening van de minister onmogelijk maakt om zo een procedure te volgen, dat de provinciale staten c.q. de gemeenteraad een commissaris van de Koning c.q. een burgemeester kiezen onder voorbehoud van benoeming bij Koninklijk Besluit.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk