

Vergaderjaar 2004–2005

**29 978**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 9 maart 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat ertoe strekt de bepalingen met betrekking tot het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten uit de Grondwet te schrappen.

Deze leden stellen met genoegen vast dat de regering hiermee de wens die deze leden hebben uitgesproken bij de debatten over de invoering van een direct gekozen burgemeester uitvoert.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de keuze van de regering om zowel de burgemeester als ook de commissaris van de Koning niet langer voorzitter van de raad respectievelijk provinciale staten te laten zijn. Dit is naar het oordeel van deze leden een logisch gevolg van de ontvlechting van verantwoordelijkheden die bij de dualisering is ingevoerd. Voor de burgemeester komt daar nog bij dat, als de burgemeester rechtstreeks gekozen wordt, het voorzitterschap van de raad daar nog minder bij past.

De leden van de CDA-fractie zijn zich ervan bewust dat deze wijziging van de Grondwet pas in werking kan treden nadat het wetsvoorstel in tweede lezing met de vereiste tweederde meerderheid door beide kamers is aanvaard. Dat betekent naar het oordeel van deze leden dat de burgemeester en commissaris voorzitter blijven zolang de Grondwet op dit punt niet is herzien. Deelt de regering deze opvatting?

Het is voor deze leden ook van belang dat de Raad van State in zijn advies over de wetsvoorstellen die betrekking hebben op de invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester de wijziging van de Grondwet op dit punt niet als voorwaarde ziet voor de invoering van de gekozen burgemeester.

Met de regering achten de leden van de CDA-fractie het niet noodzakelijk dat in de Grondwet een specifieke opdracht aan de wetgever wordt opgenomen om het voorzitterschap te regelen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtensveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Spiess (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Szabó (VVD), Van Hijum (CDA) en Vacature (algemeen).

Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (CU), Hirsi Ali (VVD), Griffith (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Vacature (algemeen), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Balemans (VVD), Eski (CDA) en Vergeer (SP).

In het verslag over de wetsvoorstellen met betrekking tot de direct gekozen burgemeester hebben de leden van de CDA-fractie aandacht gevraagd voor de positie die de voorzitter van de staten of de raad in de toekomst krijgt. Is de regering met deze leden van oordeel dat dit een nieuwe politieke figuur in het staatsbestel zou kunnen worden? Krijgt de voorzitter van de gemeenteraad of provinciale staten een specifieke verantwoordelijkheid voor de agendering en de aansturing van de grif-fie(r), zo vragen deze leden. Moet de voorzitter van de raad of van de staten in de toekomst naar het oordeel van de regering lid zijn van de raad of van de staten of is ook een voorzitter van buiten de raad of de staten denkbaar? De leden van de CDA-fractie stellen voor te overwegen in de Gemeentewet vast te leggen dat de gemeenteraad uit zijn midden een voorzitter kiest. Kan de regering beargumenteerd meedelen of hieruit extra kosten zouden voortvloeien?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten. Graag willen zij nog een paar opmerkingen maken en een paar vragen stellen.

Reeds bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel inzake de Wet introductie gekozen burgemeester (Kamerstuk 29 864) hebben de leden van de VVD-fractie ingestemd met de ontkoppeling van het burgemeestersambt en het voorzitterschap van de gemeenteraad en uitgesproken dat de eerste lezing van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet nog deze kabinetsperiode zou moeten worden behandeld. De invoering van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur heeft het voorzitterschap van de burgemeester en de commissaris van de Koningin immers minder vanzelfsprekend gemaakt, zo menen zij. Voor de leden van de VVD-fractie speelt bij deze deconstitucionalisering echter niet alleen de dualisering van het gemeentebestuur een rol, maar ook de andere aanstellingswijze van de burgemeester (direct gekozen) die wordt voorbereid. Het voorzitterschap van de gemeenteraad van de burgemeester past niet in het model van de gekozen burgemeester; past niet in de nieuwe verhoudingen.

Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen het voorzitterschap van de burgemeester en het voorzitterschap van de commissaris van de Koningin. Er wordt dus geen onderscheid tussen de gemeentelijke en provinciale inrichting van het bestuur gemaakt. De leden van de VVD-fractie vinden dat, gelet op de dualisering, een begrijpelijke keuze. De leden van de VVD-fractie vragen hier voorts aandacht voor het passief kiesrecht van de burgemeester. Bij het verslag inzake het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester hebben zij daarvoor ook aandacht gevraagd en gepleit voor het in de Grondwet opnemen van het passief kiesrecht van de burgemeester. Zij hebben inmiddels kennisgenomen van de reactie van de regering hierop in de nota naar aanleiding van het verslag bij het desbetreffende wetsvoorstel. Desalniettemin herhalen zij hier hun opmerkingen. Als de aanstellingswijze van de burgemeester verandert in die zin dat er straks sprake is van een «gekozen» functionaris en niet langer van een «benoemde» functionaris, is het de vraag of in de Grondwet niet een bepaling over de verkiesbaarheid voor het ambt van burgemeester moet worden vastgelegd. Het ambt van burgemeester is immers een belangrijk ambt. Daar komt bij dat het burgemeestersambt straks een politiek ambt is. Waarom wel het passief kiesrecht voor de gemeenteraad in de Grondwet opnemen en niet voor de burgemeester, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Overigens merken de leden van de VVD-fractie op, wellicht ten overvloede, dat voor het burgemeesterschap het vereiste van het Nederlander-schap moet gelden. Ook de regering gaat daar gelukkig van uit, blijkens

het voorgestelde artikel 61 tweede lid van het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester.

Naast het passieve kiesrecht voor het burgemeestersambt vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor het actieve kiesrecht. Net als ten aanzien van het passieve kiesrecht zijn zij van mening dat ook het actieve kiesrecht van de burgemeester in de Grondwet moet worden opgenomen. Een en ander conform artikel 4 van de Grondwet, waarin is geregeld dat iedere Nederlander gelijkelijk het recht heeft de leden van onder andere de gemeenteraad te verkiezen en conform artikel 129 Grondwet, waarin onder andere is bepaald dat de leden van de gemeenteraad rechtstreeks worden gekozen door diegenen die voldoen aan de daarvoor geldende vereisten. Waarom wel het actief kiesrecht voor de gemeenteraad in de Grondwet opnemen en niet voor de burgemeester, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Zowel als het gaat om het passief als actief kiesrecht, inclusief de daarbij horende vereisten, vragen de leden van de VVD-fractie de regering deze twee zaken in dit wetsvoorstel op te nemen dan wel daarvoor een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen, waarvan de eerste lezing ook nog deze kabinetsperiode zou moeten worden behandeld.

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

In de Grondwet blijft verankerd dat de gemeenteraad het hoogste orgaan van de gemeente is. Gelet op de taken en de positie van de raad valt daar veel voor te zeggen. De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan en de positie van de direct gekozen burgemeester in evenwicht met elkaar te brengen. Het betreft namelijk straks twee organen met een directe kiezerslegitimatie. Ook bij dit onderdeel geldt dat de leden van de VVD-fractie daar reeds bij het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester een opmerking over hebben gemaakt. Zij hebben inmiddels, via de nota naar aanleiding van het verslag bij het hiervoor genoemde wetsvoorstel, kennisgenomen van het antwoord van de regering. Desalniettemin herhalen zij hier hun opmerking. Zij vragen of het in evenwicht met elkaar brengen van de positie van de gemeenteraad en de positie van de direct gekozen burgemeester wordt bereikt met het huidige artikel 125 tweede lid van de Grondwet, waar is bepaald dat van het bestuur van de gemeente ook het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester deel uitmaken. Zou niet beter dan nu het geval is, de functie van de burgemeester, zijnde onderdeel van het bestuur, maar staande tegenover het controleorgaan, de gemeenteraad, tot uitdrukking in de Grondwet moeten worden gebracht? Zij hebben de indruk dat dat thans niet het geval is. Zij vragen hier nogmaals de aandacht van de regering voor.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie een oordeel van de regering over de toepasselijkheid van artikel 128 van de Grondwet in geval de raad bevoegdheden aan de gekozen burgemeester wil toekennen. Is beoogd dat de burgemeester een orgaan is in de zin van dit artikel? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Grondwet.

Deze leden vinden het moeilijk om in te gaan op dit wetsvoorstel omdat er geen duidelijkheid is over de wijze van aanstelling van de burgemeester in de toekomst. Het is bovendien onbestaanbaar dat van het wijzigen van de Grondwet een haastklus wordt gemaakt en er hoge druk achter de voortgang wordt gezet. Wat vindt de regering van het voorstel om eerst af te wachten wat de Eerste Kamer over de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning zegt, daarna te oordelen over de wenselijkheid van een gekozen burgemeester, in samenhang met de bevoegdheden over de politie van de burgemeester

en tot slot te bekijken of het voorzitterschap van de gemeenteraad gewijzigd moet worden?

De leden van de SP-fractie hebben begrepen dat er een overleg in de achterkamertjes wordt gevoerd door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Wat is daaruit voortgekomen? Is dit onderwerp daar eveneens ter sprake geweest? Is de minister bereid om in het kader van de bestuurlijke vernieuwing de Kamer in te lichten over de gespreksonderwerpen en de afspraken waarmee de Kamer rekening dient te houden? Zo nee waarom niet?

Over de wenselijkheid van het wijzigen van de Grondwet inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten kunnen de leden van de SP-fractie, gezien de omstandigheid dat er geen aanstellingswijze van de burgemeester is vastgesteld, niet iets ondubbelzinnigs zeggen. Deze leden geven daarom een aantal richtingen aan in samenhang met de verschillende vormen van aanstellingswijze.

Als de burgemeester benoemd blijft zoals in de huidige situatie, is er op zichzelf geen reden om de burgemeester geen voorzitter te laten zijn. Wel moet er een oplossing gevonden worden voor de situatie dat in de gedualiseerde verhoudingen de burgemeester enerzijds in debat is met de raad waar hij soms belangen moet verdedigen tegengesteld aan die van de raad en anderzijds in hetzelfde debat de bevoegdheid heeft raadsleden het woord te geven en ontnemen.

Als de burgemeester door de raad benoemd wordt, zoals het wetsvoorstel van het lid Boelhouwer voorstelt en dat de instemming van de leden van de SP-fractie heeft, zou er ook geen reden zijn om de burgemeester niet voorzitter van de raadsvergadering te laten zijn.

Als, tot slot, de burgemeester direct gekozen zou worden, zou het een goed idee zijn om de burgemeester geen voorzitter van de raadsvergadering meer te laten zijn.

De Grondwetswijziging kan niet meer ingaan vóór de invoering van de gekozen burgemeester. Als de Kamer aangeeft over te willen gaan tot Grondwetswijziging betekent dat dat een direct gekozen burgemeester in strijd met die wens toch voorzitter blijft van de raadsvergaderingen. Dit zou naar de mening van de leden van de SP-fractie een vreemde figuur opleveren die ook een ondemocratische indruk maakt.

Tot slot vragen deze leden wat de regering zal doen als het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester niet voor het zomerreces wordt goedgekeurd en er geen tijd meer is om dit wetsvoorstel in de huidige kabinetsperiode in te voeren.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het overwegingsvoorstel tot verandering in de Grondwet strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten. Zij kunnen instemmen met dit wetsvoorstel, maar hebben nog wel enige opmerkingen en vragen. Wat de leden van de D66-fractie betreft was deze Grondwetswijziging al ingezet bij de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebeheer. Immers, het voorzitterschap van de raad van de burgemeester en het dualisme staan op gespannen voet met elkaar. In de raadszaal kan het lastige situaties opleveren als de burgemeester, naast representant van het college, tevens voorzitter van de raad is. Kan de regering een overzicht geven van de verschillende wijzen waarop gemeenten dit in de praktijk oplossen? Is het technisch voorzitterschap van een raadsvergadering in de ogen van de regering los te zien van het grondwettelijk bepaalde raadsvoorzitterschap?

De regering acht het niet nodig om de wetgever een opdracht te geven het raadvoorzitterschap te regelen, omdat artikel 132, eerste lid, Grondwet volstaat. Zien de leden van de D66-fractie het goed dat hierdoor het raadvoorzitterschap in de Gemeentewet zal worden geregeld en dat dit grondwetsartikel uitsluit dat gemeenten het voorzitterschap van de raad bijvoor-

beeld in het reglement van orde regelen? Kan het technisch voorzitterschap van de raadsvergadering wel in het reglement van orde worden geregeld?

De leden van de D66-fractie zijn wel voorstander van een gekozen Commissaris der Koningin, maar zijn het met de regering eens dat het niet van constitutionele orde zijn van het statenvoorzitterschap los staat van de aanstellingswijze van de Commissaris der Koningin.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel hetgeen ertoe strekt de grondwettelijke regeling van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten te deconstitutionaliseren. Deze leden stellen vast dat hiermee onder meer tegemoet wordt gekomen aan het breed gedragen bezwaar tegen het raadsvoorzitterschap van de gekozen burgemeester.

De steun van de leden van de ChristenUnie-fractie voor dit wetsvoorstel hangt mede af van de uiteindelijke steun in de Eerste Kamer voor het wetsvoorstel dat de aanstellingswijze van de burgemeester deconstitutionaliseert en de steun in de Tweede en Eerste Kamer voor het wetsvoorstel tot introductie van de gekozen burgemeester. Zoals eerder gesteld, gaat de voorkeur van de leden van de ChristenUnie-fractie nog steeds uit naar handhaving van de kroonbenoeming en raadvoorzitterschap van de burgemeester. Echter, voor de invoering van een gekozen burgemeester is het, naar de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie, wel noodzakelijk het raadvoorzitterschap te deconstitutionaliseren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden de gehanteerde volgorde van parlementaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel, het wetsvoorstel ter deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en het wetsvoorstel ter introductie van de gekozen burgemeester onzorgvuldig. Bij invoering van de gekozen burgemeester per 2006, zal het raadsvoorzitterschap nog niet zijn vervallen. Erkent de regering dat daardoor mogelijk een ongewenste situatie ontstaat die, op grond van verkiezingen van 2007, bijna 2 jaar zal kunnen duren?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing. Zij hebben de behoefte om daarbij enkele vragen te stellen en opmerkingen te maken.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorliggende voorstel wordt gemotiveerd met de redenering dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten niet van constitutionele orde is. Zij stellen vast dat dit in overeenstemming is met het standpunt dat de regering ook bij de wijziging van de Grondwet in 1983 heeft ingenomen. De genoemde leden hebben begrip voor dit standpunt, maar vinden het een onvoldoende motivering voor wijziging van de Grondwet op dit moment. Een algehele herziening van de Grondwet of van hoofdstuk 7 van de Grondwet (waartoe de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft geadviseerd) zou daarvoor naar hun mening wel een geschikt kader zijn.

De aan het woord zijnde leden merken op dat de aanleiding van het voorliggende voorstel ligt in het voornemen om te komen tot de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester, terwijl in de toelichting slechts zijdelings wordt verwezen naar de dualisering van het gemeentelijke en provinciale bestuur. De leden van de SGP-fractie zijn het eens met de opvatting dat de eventuele invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester op gespannen voet staat met het voorzitterschap van de gemeenteraad. Een meer zelfstandige en onafhankelijke positionering van de burgemeester verdraagt zich slecht met het voorzitterschap van de raad. Daarom zijn zij van mening dat eerst tot wijziging van de Grondwet moet worden overgegaan, alvorens de rechtstreeks gekozen burgemeester in

de wet kan worden geregeld, waaraan de leden van de SGP-fractie zoals bekend overigens geen behoefte hebben.

Ook constateren de leden van de SGP-fractie spanning in de positie van voorzitter van de gemeenteraad en van provinciale staten als gevolg van de dualisering van het gemeentelijke en het provinciale bestuur. Zij achten dit echter geen zelfstandige reden om te komen tot deze deconstitutionalisering, te meer daar is gekozen voor een getemperde vorm van dualisme en er nog steeds wordt uitgegaan van een collegiaal bestuur. De genoemde leden vragen het standpunt van de regering hierover.

Het geheel overziende zien de leden van de SGP-fractie, gegeven hun afwijzende standpunt op de introductie van de gekozen burgemeester, onvoldoende reden om op dit moment te komen tot de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten. Indien de invoering van de gekozen burgemeester echter doorgaat, zijn zij van mening dat de onderhavige wijziging van de Grondwet zo spoedig mogelijk moet worden doorgevoerd.

De voorzitter van de commissie,  
Noorman-Den Uyl

De griffier van de commissie,  
De Gier