

Vergaderjaar 2012–2013

33 239

Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 maart 2013

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Voorgeschiedenis	1
3. Taakverdeling grondwetgever en wetgever	3
4. Tot slot	4
II. ARTIKELSGEWIJS	5

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De initiatiefnemer is de fracties van de VVD, PvdA, PVV, SP, CDA, D66, ChristenUnie en SGP erkentelijk voor hun bijdragen en heeft met grote belangstelling kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden die een inbreng in het verslag hebben geleverd. Naast opmerkingen die initiatiefnemer als steun voor het voorstel beschouwen, vermeldt het verslag opmerkingen en vragen waarop hij in het hiernavolgende ingaat.

2. Voorgeschiedenis

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de initiatiefnemer meent dat het voorstel tot deconstitutionalisering nu wel zal slagen en welke initiatieven de initiatiefnemer ontplooit om dit succes te verzekeren. Tevens vragen deze leden hoe de initiatiefnemer voorkomt dat dit voorstel onder de slagschaduw van een bepaalde aanstellingswijze komt. Ook de leden van de SP-fractie wezen op het lot van het eerdere wetsvoorstel, waarop de leden van de PvdA-fractie doelden. Zij vragen waarom het wetsvoorstel juist nu aanhangig is gemaakt bij de Tweede Kamer.

De initiatiefnemer wijst erop, dat het voorstel reeds in het voorjaar van 2012 aanhangig is gemaakt. Hij meent dat het voorstel juist nu een grote kans van slagen heeft, omdat het uitdrukkelijk als zelfstandig voorstel wordt behandeld, los van mogelijke wijzen van invulling van de wet, waarnaar het voorgestelde nieuwe artikel 131 verwijst. Daardoor zal van een «slagschaduw», zoals die waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, geen sprake zijn. Bovendien bestaat er, zoals reeds in de memorie van toelichting is aangegeven, al langere tijd een brede consensus over de wenselijkheid van deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning.

In dit verband is ook niet zonder belang, dat het onderhavige initiatief is verwelkomd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. De behandeling in eerste lezing zal moeten uitwijzen, in hoeverre ook in tweede lezing voldoende draagvlak verwacht mag worden. Als dat niet het geval dreigt te zijn, ligt het in de rede dat de partijen die zich voor het wetsvoorstel hebben uitgesproken in de eerstvolgende verkiezingscampagne de nodige aandacht zullen vragen voor het belang van het voorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel.

De initiatiefnemer merkt hierover op, dat het voorstel als zodanig geen invloed heeft op de positie van de burgemeester en commissaris van de Koning. Indien na grondwetswijziging ook de Gemeentewet en de Provinciewet gewijzigd zouden worden op het punt van de aanstellingswijze van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning, zal uiteraard de nodige aandacht gegeven moeten worden aan de vraag of die wijzigingen verenigbaar zijn met hun positie in de genoemde wetten. Hierin is ook het antwoord gelegen op mogelijke kritiek, dat het voorstel niet gericht is op een zuivere taakverdeling tussen wetgever en grondwetgever, maar op afschaffing van de kroonbenoeming.

De initiatiefnemer wijst erop, dat het wetsvoorstel onmiskenbaar vorm is gegeven als een bepaling die een regelgevende taak verdeelt tussen de grondwetgever en de gewone wetgever. Dat kan van het huidige artikel 131 niet worden gezegd. De initiatiefnemer is dan ook geneigd de bewijslast om te keren: waarom zou de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning grondwettelijk vastgelegd moeten worden? Waarvoor is de kroonbenoeming een waarborg? Een actueel en overtuigend antwoord op deze vragen lijkt er niet te bestaan. Het enkele feit «dat het altijd zo is geweest», althans sedert 1983, is voor de initiatiefnemer een te dunne argumentatie.

Die overweging lijkt ten grondslag te liggen aan de zorgen die de leden van de CU-fractie uitspreken over de totstandkoming van de meerderheid waarmee de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning zou kunnen worden veranderd. In dat verband zien zij de eis van een tweederde meerderheid in de tweede lezing van een grondwetsherziening kennelijk als een waarborg tegen wat zij noemen «een kunstmatige meerderheid» die zou kunnen ontstaan via afspraken in een regeerakkoord.

De initiatiefnemer meent dat een dergelijke overweging geen aanleiding hoort te zijn om bepaalde wetgeving als het ware uit voorzorg te constitutionaliseren. Dat strijdt met de gedachte dat de Grondwet sober dient te zijn, en dat steeds op inhoudelijke gronden – in termen van wezenlijk belangrijk voor de staatsinrichting of een waarborg voor rechten en verplichtingen van burgers – een keuze gemaakt dient te worden voor een passende taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever.

Omdat het hier slechts gaat om de taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever, en daarbij niet de merites van de ene of de andere aanstellingswijze centraal horen te staan, gaat de initiatiefnemer niet in op de

vraag van de leden van de CU-fractie welke problemen hij constateert bij de huidige benoemingswijze. Zoals hij hiervoor reeds opmerkte dient de vraag te zijn: waarom moet de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning grondwettelijk vastgelegd (blijven) worden?

3. Taakverdeling grondwetgever en wetgever

De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie dat het sobere karakter van de Grondwet niet altijd even evident is. Hij wil echter bij deze gelegenheid niet treden in een discussie over al de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde voorbeelden. Het betreft nu geen algemene herziening van de Grondwet, maar een (zeer) partiële. Ook al zijn er wellicht méér plaatsen in de Grondwet, waar verdere versoering niet zou misstaan, dat doet er niet aan af dat een aanpassing van artikel 131 nu wenselijk is.

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemer de mogelijkheid om vormen van onderscheid te maken in een gewone wet een onontkoombaar of juist een wenselijk gevolg van deconstitucionalisering van de aanstellingswijze acht. Tevens vragen deze leden hoe ruimte voor experimenten zich verhoudt tot de gewenste bestendigheid in het openbaar bestuur.

De initiatiefnemer meent dat de bedoelde mogelijkheid inherent is aan de voorgestelde taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever, en dat daaraan juist het voordeel verbonden is dat dat de gewone wetgever de nodige keuzemogelijkheden krijgt. Het al dan niet – en de mate waarin – bieden van mogelijkheden voor experimenten maakt daar onderdeel van uit. De initiatiefnemer meent dat dit niet per definitie strijdig is met het belang van bestendigheid van het openbaar bestuur. Als dat belang te zeer verabsoluteerd zou worden, zouden nuttige en nodige aanpassingen in de inrichting van het openbaar bestuur onmogelijk worden.

Naar aanleiding van de opmerking van de hier aan het woord zijnde leden, dat de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning nog steeds in beweging is, merkt de initiatiefnemer op, dat deze discussie pas ècht de ruimte krijgt nadat het voorliggende voorstel ook in tweede lezing door de wetgever zal zijn aanvaard. Het is zeer wel mogelijk dat die discussie dan zal leiden tot een brede consensus over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning, die vele jaren stand kan houden. Daarbij is ook van belang dat er geen druk is om snel met een nieuwe wettelijke regeling te komen. De huidige Gemeentewet en Provinciewet doen nu al wat het voorgestelde artikel 131 aan de wet opdraagt: de aanstelling, schorsing en ontslag van de burgemeester en de commissaris van de Koning regelen.

Evenzeer is mogelijk dat niet in één keer tot een alomvattende nieuwe regeling wordt besloten, maar dat eerst in beperkte mate ruimte wordt geschapen voor een andere aanstellingswijze dan kroonbenoeming. Dat is wat de initiatiefnemer bedoelde met een experiment.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie wat het nut of de noodzaak van dergelijke experimenten is, merkt de initiatiefnemer op dat wij in ons land, anders dan in vrijwel alle andere Europese landen, geen ervaring hebben met een andere aanstellingswijze dan de kroonbenoeming. Het kan nuttig zijn daar op beperkte schaal eerst enige ervaring mee op te doen, voordat tot een grote stelselwijziging wordt besloten. Dat past uitstekend bij het belang van bestendigheid van het openbaar bestuur; tenzij men bestendigheid zou willen vertalen als onveranderbaarheid, wat niet de zienswijze van de initiatiefnemer is. Het maakt het ook mogelijk om in de praktijk te ondervinden of een andere

aanstellingswijze dan de kroonbenoeming bezwaren oplevert in verband met de bestuurlijke posities van de burgemeester en de commissaris van de Koning.

Het is mede een antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie welke andere vormen van experimenten de initiatiefnemer mogelijk zou willen maken. Concretere gedachten daarover heeft hij niet. Het is aan de wetgever om te bezien welk gebruik hij wil maken van de mogelijkheden die het nieuwe artikel 131, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, biedt. Het raadgevende burgemeestersreferendum was mogelijk binnen het geldende grondwettelijke kader, maar dat sluit niet dat andere procedures slechts mogelijk zijn na de met het wetsvoorstel voorgestelde wijziging.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de belangrijkste bestuurlijke verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen een plaats in de Grondwet verdienen.

De initiatiefnemer beantwoordt die vraag bevestigend. De huidige Grondwet regelt die bestuurlijke verhoudingen ook, op hoofdlijnen. De plaats van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestel behoort daar niet toe. De regeling daarvan is, met andere onderwerpen op het gebied van de inrichting van het decentrale stelsel, overgelaten aan de gewone wetgever.

De aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning houdt ingevolge het wetsvoorstel een plaats in de Grondwet. In die zin is er een zekere parallellie met de eveneens in de Grondwet opgenomen bepalingen over andere organen van provincies en gemeenten. Zij het met dit verschil, dat de verkiezing van gemeenteraden en provinciale staten wel in de Grondwet is verankerd, maar de aanstellingswijze van wethouders en gedeputeerden niet.

4. Tot slot

De leden van de VVD-fractie vragen naar welke aanstellingswijze de voorkeur van de initiatiefnemer uitgaat en waarom het zich nu door de initiatiefnemer onthouden van uitlatingen daarover de zuiverheid van de discussie zou waarborgen.

De initiatiefnemer verwijst naar de reeds door de leden van de PvdA-fractie gememoreerde gang van zaken in 2005, toen het voorstel voor deconstitucionalisering breed gedragen werd, maar de discussie over de aanstellingswijze uiteindelijk allesoverheersend werd en de daadwerkelijke deconstitucionalisering blokkeerde. De initiatiefnemer wil een herhaling van die situatie voorkomen. Bovendien is het op dit moment ook niet aan de orde. Door deconstitucionalisering verandert er niets aan de huidige aanstellingswijze. Voor wijziging daarvan zal een apart wetsvoorstel nodig zijn. Daardoor kan de discussie nu gevoerd worden over de vraag waar het nu over gaat: of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning al dan niet in de Grondwet thuishoort.

In het voorgaande ligt ook het antwoord besloten op de vraag van leden van de CU-fractie over het horen van de VNG, het IPO en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Het vragen van hun opvattingen is pas betekenisvol als een wetsvoorstel overwogen wordt waarmee de aanstellingswijze van burgemeesters en commissarissen van de Koning zou worden herzien. Dat is nu niet het geval. Er verandert door het voorliggende wetsvoorstel niets in die aanstellingswijze. Het gaat nu om de vraag of de aanstellingswijze een zaak is voor de grondwetgever of de gewone wetgever. Het ligt niet in de rede dáároveer de opvattingen van de drie genoemde organisaties te vragen. Zij hebben kennelijk ook geen aanleiding gezien om die eigener beweging te geven.

Het voorgaande geldt ook voor de vraag van de leden van de SGP-fractie of de initiatiefnemer van het wetsvoorstel de inhoud van de huidige grondwettelijke regeling wel of niet een geschikte aanstellingswijze vindt. Zij zijn van mening dat wanneer men geen probleem ziet in de huidige grondwettelijke regeling van de benoeming door de Koning, er ook geen noodzaak is tot wijziging.

De initiatiefnemer deelt deze opvatting niet. De vraag wat de juiste taakverdeling is tussen grondwetgever en wetgever is óók gesteld moet worden als men tevreden is over de huidige aanstellingswijze. Zoals de commissie-Van Thijn al stelde, is deconstitutionalisering gewenst, ongeacht welke wijze van aanstelling men voor ogen heeft. De initiatiefnemer heeft zich bij die zienswijze aangesloten.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer of de procedures waarover het wetsvoorstel spreekt in lagere regelgeving zullen worden ondergebracht, en aan welke procedures daarbij wordt gedacht.

De initiatiefnemer wijst erop, dat het wetsvoorstel niet meer doet dan een mogelijkheid bieden voor delegatie. Het ligt in de rede die mogelijkheid te bieden, omdat dit ook nu al in de Provinciewet en de Gemeentewet (resp. art.61d en 61d, tweede lid) gebeurd is. Het is echter ook mogelijk dat de wetgever ervoor kiest hier geen gebruik van te maken.

Het wetsvoorstel hanteert hetzelfde begrip als artikel 61d Provinciewet en Gemeentewet nu al doen: het moet gaan om procedures. Dat impliceert dat voorschriften van meer wezenlijk belang, die de keuze voor een bepaalde wijze van aanstelling, schorsing en ontslag bepalen, slechts in een formele wet opgenomen kunnen worden. In ieder geval geldt dat voor bepalingen die de bevoegdheid voor aanstelling, schorsing en ontslag toekennen.

Schouw