

Vergaderjaar 2017–2018

34 716

Voorstel van wet van het lid Jetten houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 juni 2018

De initiatiefnemer dankt de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA, GroenLinks, de ChristenUnie en de SGP voor de interesse waarmee van het wetsvoorstel is kennisgenomen en de door hen gestelde vragen. Hij spant zich in de door deze leden gestelde vragen zo goed mogelijk te beantwoorden en de nog levende vragen en zorgen zoveel als mogelijk weg te nemen.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefnemer of de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning een wezenlijk aspect vormt in het geheel van bestuurlijke verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen. Zij vroegen ook of de benoemingswijze om die reden geen grondwettelijke inbedding behoeft, zodat deze weldoordacht kan worden afgestemd op samenhangende grondwettelijke bepalingen. In dat kader noemden deze leden artikel 125 Grondwet (het hoofdschap van de gemeenteraad en provinciale staten van de gemeente respectievelijk provincie).

De initiatiefnemer kan de eerste vraag bevestigend beantwoorden. Dit betekent echter niet dat daarmee grondwettelijke inbedding van de benoemingswijze nodig is. De functies blijven benoemd in artikel 125 Grondwet als deel van het bestuur van de gemeente respectievelijk de provincie. De initiatiefnemer gaat er verder in algemene zin vanuit dat wetsvoorstellen slechts tot wet verheven worden wanneer zij doordacht zijn. Daarin ligt ook een belangrijke rol voor de Eerste Kamer besloten. Ook wanneer geen grondwetswijziging met een 2^e lezing met gekwalificeerde meerderheid benodigd is, zal het voorstel immers zowel Tweede Kamer als Eerste Kamer moeten passeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefnemer in te gaan op de consequenties die deconstitutionalisering c.q. een andere aanstellingswijze kan hebben op de rol die de burgemeester speelt in het voorkomen en tegengaan van ondermijning.

De initiatiefnemer erkent dat de burgemeester een belangrijke rol heeft in het voorkomen en tegengaan van ondermijning, maar ziet geen consequenties optreden ten gevolge van de deconstitutionalisering van de benoemingswijze. Die heeft namelijk geen directe gevolgen voor de wijze waarop de benoeming in de Gemeentewet wordt geregeld of de positie van de burgemeester in het lokaal bestuur. Over andere aanstellingswijzen gaat dit wetsvoorstel niet. De wetgever zal eventuele consequenties voor huidige taken en rollen ongetwijfeld betrekken bij een toekomstige keuze ten aanzien van de aanstellingswijze.

De leden van de CDA-fractie wilden weten of de initiatiefnemer het met hen eens is dat de aanstellingswijzen van de burgemeester en de commissaris van de Koning consistent moeten zijn en niet vatbaar voor tijdelijke politieke meerderheden.

De initiatiefnemer heeft vertrouwen in de wijsheid van de wetgever mocht zij bevoegd worden hierover te besluiten. In beide lezingen en in beide Kamers der Staten-Generaal is het belang benadrukt van bestendige wetgeving op het vlak van de benoemingswijze. Het ligt dus in de rede dat voor een eventueel proces tot wijziging van de aanstellingswijze breed (maatschappelijk) draagvlak wordt gezocht.

De leden van de CDA-fractie gaven aan het oneens te zijn met de stelling dat een inhoudelijk debat over de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning pas plaats kan vinden na de deconstitutionalisering ervan. Zij vroegen zich af waarom de initiatiefnemer pas na deconstitutionalisering ruimte voor inhoudelijk debat ziet en of hij de opvatting deelt dat grondwettelijke verankering voordelen met zich brengt.

De initiatiefnemer acht het verstandig om het debat over een eventuele wijziging van de benoemingswijze pas te voeren nadat de deconstitutionalisering van de benoemingswijze is geaccepteerd. Hij acht het de meest zuivere weg om die debatten van elkaar gescheiden te houden. De grondwetgever moet immers alle ruimte hebben om het herzieningsvoorstel op zijn merites te beoordelen, zonder in die ruimte reeds beknot te worden door concrete voorstellen voor de wijze waarop de gewone wetgever van een bevoegdheid gebruik gaat maken. Voor het tweede debat is door de vorige Minister van Binnenlandse Zaken op verzoek van de Eerste Kamer al voorwerk verricht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een reactie op het advies van de Raad van State in eerste lezing dat het sobere karakter op zichzelf geen reden inhoudt om een bepaald onderwerp wel of niet in de Grondwet te regelen. Deconstitutionalisering behoeft een zelfstandige dragende motivering. De aan het woord zijnde leden vroegen naar een reactie op dit advies van de Raad van State.

De initiatiefnemer verwijst de aan het woord zijnde leden graag naar *Kamerstukken II 2012/13, 33 239, nr. 4, p. 4* voor zijn reactie op dat advies van de Raad van State. De gevraagde motivering is vervolgens opgenomen in de gewijzigde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (nr. 6). Dat betrof onder andere artikel 131 dat gezien wordt als artikel zonder waarborgfunctie, de ruime mate waarin de organisatie en inrichting van het decentraal stelsel aan de gewone wetgever wordt overgelaten, de vrijheid die de wetgever moet hebben om in te spelen op ontwikkelingen in het decentraal bestuur en de door de geschiedenis heen voortdurende steun van gezaghebbende commissies om de aanstellingswijze te deconstitutionaliseren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de initiatiefnemer bij indiening van zijn tweede lezingsvoorstel volstaan heeft met een verwijzing naar de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing in plaats van ook te verwijzen naar de adviezen en inzichten die naar aanleiding van de toezegging van de Minister over het faciliteren van discussie over mogelijk gewijzigde benoemingswijze opgesteld zijn.

De initiatiefnemer merkt op dat het gebruikelijk is bij een tweede lezingsvoorstel in de memorie van toelichting slechts te verwijzen naar het behandelde in eerste lezing. De inhoud van het voorstel is immers exact hetzelfde. Wat hem betreft ligt hetgeen aan adviezen verschenen is naar aanleiding van de regierol van de Minister strikt genomen ook buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Hoewel het nuttige inzichten kan opleveren in een discussie die in volle breedte gevoerd kan worden na deconstitutionalisering van de benoemingswijze, kan het voorstel slechts gaan over die deconstitutionalisering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de initiatiefnemer een reactie te geven op de analyses, inzichten en adviezen voor het openbaar bestuur en in het bijzonder het Rob-rapport «Begin bij het begin» en de Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (commissie-Van de Donk).

De initiatiefnemer is bekend met beide rapporten. Anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstelden stellen deze rapporten niet dat begonnen moet worden met een discussie over de aanstellingswijze en men daarna pas de vraag moet stellen of er van deconstitutionalisering sprake moet zijn. «Begin bij het begin» is niet bedoeld als advies aan de Grondwetgever inzake het debat over deconstitutionalisering, maar als advies aan de wetgever die er mogelijk een bevoegdheid verkrijgt. Dat blijkt onder meer uit het voorwoord van het rapport: «Nu de mogelijkheid ontstaat de aanstellingswijze niet meer in de Grondwet te regelen, acht de Raad het van groot belang dat de besluitvorming over het «hoe nu verder» begint bij het begin: wat voor burgemeester willen we hebben in ons land, hoeveel lokale kleuring dan wel nationale bepaling kan het ambt eigenlijk verdragen en welke wijze van benoemen past bij welke maatschappelijke ontwikkeling, bij welke uitdagingen waarvoor de gemeenten zich zien gesteld.»(pagina 3 van het rapport). Evenmin is er sprake van een «geïsoleerd dispuut» over de juiste aanstellingswijze. Die discussie wordt nu immers juist niet met dit wetsvoorstel gevoerd: het gaat enkel en alleen over wie bevoegd is over die aanstellingswijze te besluiten – de grondwetgever of de wetgever. Concluderend ten aanzien van beide rapporten kan de initiatiefnemer alleen maar onderschrijven dat het hem een verstandige aanvliegroute lijkt om uit te gaan van een doel (rol en positie van de burgemeester) en daar het middel (aanstellingswijze) bij te zoeken in plaats van andersom.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de initiatiefnemer hun opvatting deelt dat het belang van de commissaris als Rijksheer de afgelopen jaren is toegenomen en dat hij meer taken is gaan vervullen die losstaan van zijn directe provincietaken. En zo ja, wat dit betekent voor de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze onder handhaving van artikel 126 Grondwet.

De initiatiefnemer ziet die ontwikkeling ook, bijvoorbeeld in bestuurskracht- en integriteitstekwesties. Het ambt van de commissaris van de Koning als zodanig blijft genoemd in artikel 125 Grondwet en de benoemingswijze kan onveranderd in de Provinciewet blijven staan. Hij ziet niet in waarom het voortbestaan van artikel 126 Grondwet, waarin geregeld wordt dat bij wet de commissaris van de Koning belast kan worden met het uitvoeren van rijkstaken, in de weg staat aan deconstitutionalisering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de mogelijke gevolgen die een gewijzigde aanstellingswijze kan hebben voor de positionering van de burgemeester in het gemeentebestuur en daarmee voor Grondwetartikelen 124, 125, 127 en 129. In dat kader vroegen zij hem waarom hij alleen artikel 131 wijzigt.

De initiatiefnemer ziet – zonder daarin een keuze te maken – dat meerdere varianten genoemd worden in de verschillende adviezen en overwegingen. Van voortzetting van de huidige benoemingswijze, tot het verkiezen door de gemeenteraad zonder KB, tot het door de bevolking laten verkiezen en het laten kiezen van de gemeenten voor een van deze modellen. Elk van de modellen anders dan het huidige vergt nadere uitwerking en overweging, maar geen ervan is inherent strijdig aan de artikelen die de aan het woord zijnde leden noemen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de initiatiefnemer ook waarom hij niet eerst wacht op de door de vorige regering in gang gezette brede discussie over de toekomst van het lokaal bestuur en de positie van de burgemeester daarin af te ronden.

De initiatiefnemer merkt op dat deze discussie in gang gezet is naar aanleiding van het eerste lezingsvoorstel van zijn voorganger. Zoals recentelijk door de Raad van State is herbevestigd, is er een Grondwettelijke plicht een tweede lezingsvoorstel zo spoedig mogelijk na ontbinding van de Tweede Kamer in te dienen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er met de door hen aangehaalde adviezen een voldoende basis is om het debat over de benoemingswijze voortvarend voor te zetten en te komen tot een breed gedragen eindbeeld over het lokaal bestuur, de positie van de burgemeester en in het verlengde daarvoor diens aanstellingswijze?

De initiatiefnemer onderschrijft dat er onder regie van de ambtsvoorganger van de huidige Minister een breed beeld is geschetst, maar dat thans enkel de vraag naar grondwettelijke verankering aan de orde is. Met hetgeen daarbij gewisseld wordt, kan niet vooruitgelopen worden op eventuele toekomstige wijzigingen, nu een inhoudelijke wijziging niet beoogd is.

De leden van de PvdA-fractie verwezen naar de deskundigen bij de expertmeeting van 10 april en de door hen naar voren gebrachte toename van eigenstandige taken en bevoegdheden van de burgemeester. Zij vroegen de initiatiefnemer of hij de opvatting van de heer Tops deelt dat het van belang is dat de burgemeester buiten de politieke arena staat en daarvoor artikel 131 Grondwet in de huidige vorm behouden moet worden.

De initiatiefnemer heeft kennisgenomen van het verslag van de expertmeeting en constateert dat de heer Tops er in wezen voor waarschuwt dat de uitwisselen van (vertrouwelijke) gegevens die nu plaatsvindt tussen de burgemeester en het Openbaar Ministerie geborgd moet blijven. Hij vindt daarin geen verwijzing dat artikel 131 Grondwet, de grondwettelijk vastgelegde benoemingswijze, daarvoor behouden moet blijven. Dat lijkt hem terecht. Puur het deconstitutionaliseren daarvan heeft geen andere positionering van de burgemeester tot gevolg gegeven het voortleven van de bepalingen in de Gemeentewet daaromtrent. Wel toont het aan dat mocht de wetgever op enig moment besluiten van de geboden ruimte gebruik te maken zij niet slechts naar de benoemingswijze moet kijken, maar het geheel van taken en bevoegdheden van de burgemeester en de

inpassing daarvan in het lokaal bestuur in ogenschouw moet nemen. Dat vraagstuk is echter geen onderwerp van dit wetsvoorstel.

De initiatiefnemer dankt de leden van de GroenLinks-fractie voor hun waarderende woorden ten aanzien van de «knip» die hij gemaakt heeft ten aanzien van de deconstitutionalisering enerzijds en de gewenste benoemingswijze anderzijds. Voor zover de vraag ook aan hem gericht was, kan hij bevestigen dat na het wijzigen van artikel 131 Grondwet zoals het wetsvoorstel voorstaat de huidige regeling, die provinciale staten en de gemeenteraad een recht van aanbeveling geeft ten aanzien van de benoeming door de Kroon, in stand blijft. De Provinciewet en Gemeentewet blijven ongewijzigd in stand.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een beschouwing ten aanzien van de mate waarin de initiatiefnemer de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de burgemeester en de commissaris van de Koning voldoende geborgd zijn in het licht van artikelen 125 en 126 Grondwet of dat de Grondwet daartoe aangevuld zou moeten worden.

De initiatiefnemer ziet met de aan het woord zijnde leden dat onpartijdigheid en onafhankelijkheid veel genoemde kernwaarden bij de betreffende ambten zijn. Naast een basis gelegd in de door de aan het woord zijnde leden genoemde artikelen, zit die onpartijdigheid en onafhankelijkheid wat hem betreft vooral in het handelen van de ambtsdragers. Daartoe moeten zij (grond)wettelijk de ruimte hebben naar bevind van zaken te handelen. De initiatiefnemer heeft niet het idee dat die ruimte op dit moment onvoldoende aanwezig is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om een reactie op de inbrengen van de Kring van Commissarissen en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters voor zover zij betoogden dat er op dit moment geen problemen zouden zijn die opgelost worden door het schrappen van artikel 131 Grondwet.

De initiatiefnemer classificeert de aangehaalde argumenten tegen de deconstitutionalisering vooral als argumenten die een wijziging in de benoemingswijze afraden. Daar ziet het voorstel evenwel niet toe. Dat strekt slechts tot het uit de Grondwet halen van de benoemingswijze, en daarvoor in de plaats een opdracht aan de wetgever te geven de benoemingswijze te regelen. Mocht de wetgever besluiten tot een andere dan de huidige regeling voor de benoemingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester te komen, dan lijkt het hem verstandig deze voort te laten vloeien uit een bredere afweging die gericht is op het versterken van het lokaal en regionaal bestuur.

De leden van de SGP-fractie vroegen de initiatiefnemer om voorbeelden te geven van zijn veronderstelde werkwijze waarbij een bepaling geschrapt werd zonder dat duidelijk was waarom en welke richting de wetgever op wilde.

De initiatiefnemer verheldert graag. Zijn wetsvoorstel schrapt niet, maar vervangt een bepaling. Mocht zijn voorstel wet worden, dan wordt in artikel 131 Grondwet de bepaling dat de burgemeester en commissaris van de Koning bij koninklijk besluit benoemd worden, vervangen door een bepaling dat de wetgever de benoemingswijze regelt. Daarmee is ook duidelijk welke richting de grondwetgever op wil: ruimte bieden aan de wetgever. Het waarom is gelegen in de parlementaire behandeling in twee lezingen.

De leden van de SGP-fractie vroegen te verduidelijken waarom de initiatiefnemer deconstitutionalisering van de benoemingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning nodig acht om een volledig open en vrij debat te voeren over de meest wenselijke benoemingswijze. Zij vroegen ook of het in strijd is met de Grondwet om een pleidooi voor een republiek te houden.

Na de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze is de wetgever, zoals reeds door Thorbecke beoogd, geheel vrij om de inrichting van het openbaar bestuur integraal te bezien. Dit op grond van de grondwettelijke regelingsopdracht ex artikel 132, eerste lid, Grondwet. Zo bezien is deconstitutionalisering een noodzakelijke voorwaarde voor een geheel open discussie over de inrichting van het openbaar bestuur.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de initiatiefnemer een nadrukkelijk onderscheid aanbrengt tussen de grondwetgever en de wetgever, en waarom dit relevant is voor het debat betreffende de benoemingen.

De initiatiefnemer acht dit van belang omdat grondwetgever en wetgever beiden hun eigen verantwoordelijkheden en processen kennen. Thans is slechts de vraag naar de taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever aan de orde, nu het voorstel slechts strekt tot deconstitutionalisering van de benoemingswijze en niet vooruitloopt op een wet.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de verkiezing van de gemeenteraad en provinciale staten in de Grondwet op te nemen en niet de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning.

De initiatiefnemer rechtvaardigt deze benadering aan de hand van de verschillende rollen die een volksvertegenwoordiger en een bestuurder hebben. Een randvoorwaarde voor het hebben van een democratische rechtsstaat is het houden van algemene en vrije verkiezingen waarbij inwoners volksvertegenwoordigers kunnen kiezen die namens hen het bestuur controleren en algemeen verbindende voorschriften vaststellen. Een dergelijk wezenlijk kenmerk hoort in de Grondwet vastgelegd te zijn.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de initiatiefnemer het met hen eens is dat de wijze waarop een benoeming plaatsheeft van invloed is op het gezag en het mandaat van een burgemeester en van de commissaris van de Koning. Vervolgens vroegen zij of daarover niet eerst debat gevoerd moet worden alvorens de benoemingsprocedure uit de Grondwet te halen.

De initiatiefnemer deelt met de aan het woord zijnde leden de in hun eerste vraag benoemde samenhang. Dat leidt er niet toe dat daarover eerst debat gevoerd moet worden: de weging die bij die vraag plaatsvindt, komt pas aan bod bij een voorstel tot wijziging van de benoemingswijze. Dat doet dit wetsvoorstel niet: de procedures in de Gemeentewet en Provinciewet blijven ongewijzigd.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat de gevolgen zijn voor de arbeidsverhouding en dienstbetrekking van burgemeester en commissaris van de Koning als de benoeming anders zou zijn dan een Kroonbenoeming.

Het lijkt de initiatiefnemer niet verstandig daarover te speculeren anders dan dat het hem verstandig lijkt als de wetgever bij een eventuele aanpassing van een benoemingswijze die wijziging integraal bekijkt.

Jetten