

Vergaderjaar 2004–2005

**28 509**

## **Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>**

Vastgesteld 4 februari 2005

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en van wat daaromtrent is verhandeld bij de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling in de Tweede Kamer. De leden van het CDA wilden niet volstaan met een verwijzing naar hetgeen zij naar aanleiding van de behandeling van de eerste lezing (27 751), en eerder al bij het naderhand ingetrokken deconstitutionaliseringsvoorstel uit 1997 (25 620), hebben opgemerkt.

Daarvoor is de context waarbinnen het debat thans plaatsvindt te verschillend van die bij die beide andere gelegenheden. Met name de koppeling die in het Hoofdlijnenakkoord wordt gelegd tussen de in dit wetsvoorstel in tweede lezing voorgestelde deconstitutionalisering en de invoering bij wet van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester valt daarbij op. De leden van de CDA-fractie waren zowel bij de Algemene Politieke Beschouwingen van 2003 als ook bij die welke gehouden zijn in 2004 op dit punt en op die relatie ingegaan. Desondanks wilden deze leden zich in dit voorlopige verslag vooral beperken tot de vraag of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en die van de burgemeester in de Nederlandse verhoudingen en gelet op de Nederlandse Grondwet en zijn geschiedenis van constitutionele orde is of behoort te zijn.

De leden van de CDA-fractie meenden en menen dat zulks inderdaad het geval is.

In dat opzicht onderschreven zij de visie van de Raad van State. De Raad van State beschouwde de methode van aanwijzing als een wezenlijk onderdeel van het constitutionele recht en als zodanig waard grondwettelijk beschermd te blijven». (25 620 A blz. 2). Hetzelfde Hoge College van Staat adviseerde overigens later – een zwaar dictum – om het wetsvoorstel 27 751 niet te zenden naar de Staten-Generaal. De Raad voor het Openbaar Bestuur is eveneens van oordeel «dat ten aanzien van de verschillende bestuurslagen de belangrijkste organen moeten worden genoemd, de wijze van aanstelling van hun leden alsmede de bevoegd-

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP), Engels (D66).

heidsverdeling tussen deze organen onderling.» Welke opvatting heeft de regering over de redenering en de conclusie van de Raad voor het Openbaar Bestuur waarvan het gevraagde advies ten tijde van de eerste lezing nog niet bekend was? Het CDA in beide Kamers heeft bij eerdere gelegenheden zoals bij de algehele herziening van de Grondwet van 1983 en indirect ook bij de algehele herzieningen-1992 van de Provincie- en Gemeentewet een vergelijkbaar standpunt verdedigd.

De CDA-fractie in de Eerste Kamer heeft dan ook bij de eerste lezing tegen de voorgestelde deconstitutionalisering gestemd.

De regering heeft bij gelegenheid van de mondelinge behandeling van de tweede lezing in de Tweede Kamer een nadere uitleg gegeven van haar opvatting dat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet in de Grondwet hoort, althans niet van constitutionele orde is (4 november 2004). Begrijpen deze leden de regering daarbij goed, dan is het volgens haar zo dat de grondwetgever er voor heeft gekozen om voor de aanstellingswijze van de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen binnen de decentrale overheden (dus provinciale staten en gemeenteraad behalve kennelijk voor de deelgemeenteraden) een bepaling op te nemen. Die opvatting zou de grondwetgever kennelijk volgens de regering niet hebben ten aanzien van de overige functies en ambten binnen die decentrale overheden. Is dit naar de opvatting van de regering een juiste weergave door de leden van de fractie van het CDA of behoeft deze nuancering, en zo ja welke?

Vervolgens merkte de regering op dat de Hoge Colleges van Staat een andere positie bezitten dan de provincie en de gemeente en dat «wij ervoor hebben gekozen om de belangrijke punten met betrekking tot deze Kamer in de Grondwet te zetten». De Grondwet is a.h.w., zo meenden de leden van de CDA-fractie de regering te begrijpen, volgens de regering de «structuurwet» voor de nationale organen; de organieke wetten vervullen die functie voor provincie en gemeente. Zijn er ook uitlatingen van de grondwetgever die deze stellingname van de regering ondersteunen? Deze redenering overtuigde de leden van de CDA-fractie voorshands nog niet echt.

Niet alleen omdat de grondwetgever er kennelijk vanaf 1848 een andere opvatting op na hield. Immers, zowel voor de algemene grondwetsherziening van 1983 die mede in het teken van een algehele deconstitutionalisering stond als ook daarna heeft de grondwetgever bewust nagelaten de kernelementen van de «staatsinrichting» van de decentrale overheden – waaronder de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning – uit hoofdstuk 7 van de Grondwet te halen. Kan de regering aangeven waarom en ten gevolge van welke omstandigheden zoals die zich sinds 1983 hebben voorgedaan, die opvatting van de grondwetgever correctie behoeft?

De regering onderschreef (net als de Raad van State) dan ook terecht naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie bij gelegenheid van de behandeling van de dualiseringswetten en ook bij de thans ingediende wetsvoorstellen met betrekking tot de gekozen burgemeester, dat ook de benoeming van wethouders door de raad in de Grondwet en wel in het hoofdschap van dat laatste orgaan besloten ligt.

Deze leden meenden dat gemeenten en provincies «echte» overheden zijn met een eigen constitutionele basis en een geschiedenis die teruggaat tot ver voor de stichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in 1813/4. Deze overheden zijn in dat opzicht niet te vergelijken met zelfstandige bestuursorganen of met gedeconcentreerde lichamen of andere takken van openbaar bestuur. Voor hen spreekt het dan ook, net als voor de Raad van State en voor de Raad voor het Openbaar Bestuur en de grondwetgever tot nu toe van zelf, dat de hoofdorganen, dus niet alleen de volksvertegenwoordigende organen, van die decentrale overheden in de Grondwet moeten zijn verankerd. Het is dan ook terecht dat de regering in het kader van de behandeling van het ingetrokken wetsvoorstel 25 620 al

eerder is teruggekomen op haar aanvankelijke voornemen de burgemeester uit de Grondwet te halen, althans uit artikel 131.

De leden van de CDA-fractie meenden dat het burgemeestersambt zo belangrijk is, dat het bovenwettelijk, dus in de Grondwet moet worden geborgd. De burgemeester wordt met recht als één van de drie centrale bestuursorganen van de gemeente geborgd in de Grondwet.

Indien deze leden bovendien de ingediende wetsvoorstellen met betrekking tot de gekozen burgemeester goed hebben gelezen, wordt de burgemeestersfunctie wat betreft de regering zelfs nog aanzienlijk zwaarder: de burgemeester wordt daarin «bevorderd» tot lokaal regeringsleider met een recht van voordracht voor wethouders, het recht de portefeuilles te verdelen, hij wordt het bestuursorgaan bij uitstek belast met de handhaving van besluitvorming en nog veel meer. Is de regering ook niet van mening dat, in het geval haar wetsvoorstellen van kracht zouden worden, het relatieve gewicht van dit ambt ten opzichte van de raad en in ieder geval ten opzichte van het college toeneemt? Zou in dat licht haar eerdere opvatting, dat de aanstellingswijze van zo een cruciaal ambt niet van constitutionele orde is, alleen al tegen dit perspectief gehouden nuancering behoeven?

De burgemeester is echter ook thans al, zo betoogden deze leden een kernambt, een van de drie centrale bestuursorganen, in het lokale bestuur. Hij is voorzitter (voorlopig) van de beide andere bestuursorganen: de raad en het college. Hij bezit sinds de dualisering belangrijke bevoegdheden op de snijvlakken van raad – college – gemeentehuis – burgerij. Hij kan besluiten van gemeentelijke bestuursorganen voor schorsing en vernietiging voordragen. Hij is verantwoordelijk voor de openbare orde en kan in dat verband zelfs de wet terzijde schuiven (noodbevel, noodverordening), hij kan burgers bestuurlijk ophouden, bevoegdheden uitoefenen in veiligheidsrisico gebieden enz. Hij vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte, hij bezit collegeportefeuilles, hij heeft talloze taken in medebewind en vervult bovendien een wezenlijke symbolische functie in de lokale gemeenschap. Hij is een sleutelfiguur in de bovenlokale verbanden waarin de gemeente participeert en vervult via het College van burgemeesters of soms zelfs als korpsbeheerder een wezenlijke rol in de politieregio. Het staat voor deze leden dan ook buiten kijf dat de burgemeester met de raad en het college de drie centrale bestuursorganen vormt van de gemeente. Diezelfde vaststelling geldt ook de Commissaris van de Koning binnen het provinciale bestuur, ook al liggen daar nog geen plannen klaar in wetsvorm voor een provinciaal leiderschap. Zijn de motieven van de regering voor de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning geheel identiek aan die voor de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester?

Waar de Grondwet een ambt instelt, is het tot nu toe steeds zo geweest, zo meenden de leden van de CDA-fractie dat de grondwetgever tevens zelf bepaalt hoe de bekleeders van dit ambt worden aangesteld: bij KB, door verkiezing, door de Kamers enz.? Of zo vroegen zij de regering, zijn daarop uitzonderingen? De grondwetgever die een ambt constitueert laat het bepalen van de aanstellingswijze vervolgens niet over aan de wetgever of aan andere regelstellers. De leden van de CDA-fractie achtten die handelwijze van de grondwetgever ook voor de hand liggend. Wie, zoals de grondwetgever, een ambt zo gewichtig oordeelt dat het bovenwettelijk dient te worden geborgd, zal allicht ook de aanstellingswijze van de ambtsbekleeders zelf bepalen. Wie het ambt in het leven roept zal de aanstellingswijze vaststellen. Zo ligt het toch ook, zo merkten deze leden op, op lager niveau. Waar de wetgever een ambt instelt of een orgaan vestigt (bijv. de Gemeentewet roep de gemeentesecretaris, de griffier of de Rekenkamer in het leven) bepaalt die wet ook de aanstellingswijze en laat dat niet over aan bijv. een gemeentelijk bestuursorgaan. De Wet op de

Bedrijfsorganisatie roept lichamen in het leven en stelt vervolgens zelf uiteraard de aanstellingswijze vast. Naar de opvatting van de leden van de CDA-fractie zijn deze voorbeelden met talloze andere aan te vullen. Maar ook wanneer bijvoorbeeld de Provinciale staten bij verordening een orgaan of ambt instellen, zullen zij toch ook als regel zelf de aanstellingswijze regelen. De leden van de CDA-fractie waren benieuwd naar de visie van de regering terzake. Terugkerend naar het thans voorliggende voorstel stelden deze leden vast dat aanvaarding daarvan leidt tot verdere politisering en flexibilisering van de aanstellingswijze van commissaris en burgemeester.

Deze wordt gemakkelijker onderhevig aan snelle wijzigingen als gevolg van wisselende politieke meerderheden en coalities die hun inzichten via regeerakkoorden willen vertalen in wetwijzigingen. De regering noemde dat inzicht overigens indertijd bij de behandeling van de eerste lezing «misplaatst». Maar deze leden wilden er toch op wijzen dat bijv. in de huidige debatten over de aanstellingswijze van de burgemeester het hoofdlijnenakkoord wel degelijk een wezenlijke, zo niet doorslaggevende rol speelt. Hoe beschouwt de regering thans het gevaar van constante debatten over die aanstellingswijze daarbij ook nog in aanmerking nemend dat het beoogde kiesrecht (noch de beginselen waarop het steunt) voor de burgemeester ook zelf al niet in de Grondwet is verankerd? Wanneer deze leden doorlezen, zien zij dat de grondwetgever steeds de instelling van het ambt koppelt aan de vaststelling van de aanstellingswijze: het staatshoofd, de regent (art. 37.2), de ministers (art. 42), de minister president (art. 43), de staatssecretarissen (art. 46), de leden van de Tweede Kamer (art. 54) en Eerste Kamer (art. 55), de Voorzitters van beide Kamers en de Verenigde Vergadering (art. 61, art. 62), de griffiers (art. 62), de leden van de Raad van State (art. 74), de Algemene Rekenkamer (art. 77), de Nationale ombudsman (78), de leden van de rechterlijke macht (117). De Grondwet heeft de regeling van de aanstellingswijze hier niet overgelaten aan de Wet op de rechterlijke organisatie, de Comptabiliteitswet, de Regentschapswet, de Wet op de Raad van State, de vaststeller van de Reglementen van Orde van de Kamers, enz. Niet aan de wetgever, maar aan de grondwetgever zelf. Zo heeft tot nu toe de grondwetgever ook de aanstellingswijze van de belangrijkste organen van de decentrale overheden vastgesteld. Voor de Provinciale staten en de raad (art. 129), voor de gedeputeerden en wethouders zoals ook door de regering niet wordt betwijfeld als element van het door de Grondwet verordonneerde hoofdschap (art. 125 lid 1) van de raad en voor de burgemeester en de commissaris van de Koning in artikel 13. Samengevat, konden de leden van de CDA-fractie dus op dit punt tot op heden geen aanwijzing vinden voor de opvatting die de regering via minister De Graaf ten beste gaf, dat de grondwetgever slechts de aanstellingswijze van volksvertegenwoordigers heeft willen regelen. Zij zouden het daarom op prijs stellen indien de regering haar opvattingen ter zake nader zou willen toelichten. Deze leden van de CDA-fractie wilden tot slot nog enkele andere vragen stellen. De regering blijkt van opvatting dat de Tweede Kamer over de wetsvoorstellen met betrekking tot de gekozen burgemeester strikt genomen zou kunnen stemmen zonder dat de deconstitutionalisering in de Eerste Kamer is afgehandeld (Handelingen TK 19 – 1167).

Eerder (Handelingen TK 1-4-2004) was de regering bij de behandeling van de grondwetsherziening van art. 23 (samenwerkingsschool) van opvatting «dat het raar zou zijn en op zijn minst terechte vragen zou oproepen bij de Kamer aan de overzijde van het Binnenhof als de Tweede Kamer een wetsvoorstel gaat behandelen dat op het moment van behandeling naar het oordeel van de Kamer inconstitutioneel is, want nog niet gebaseerd op een reeds in werking getreden nieuwe grondwetsbepalingen». Kan de regering beide invalshoeken uit 2004 met elkaar rijmen? Zou de regering haar eigen opvatting terzake van dit probleem willen geven?

Wat betekent in dit verband naar de opvatting van de regering een verwerping door de Eerste Kamer van dit wetsvoorstel voor het traject waarlangs de regering de gekozen burgemeester wil gaan invoeren? Gaat de regering dan een wetsvoorstel indienen tot wijziging van art. 131 Grondwet met als strekking de opneming daarin van die aanstellingswijze waarbij de burgemeester rechtstreeks wordt verkozen?

De leden van de **PvdA**-fractie beschouwden dit wetsvoorstel, alhoewel het om een tweede lezing gaat, allerm minst als een hamerstuk. Alhoewel ook zij van mening zijn – zoals bij de behandeling van de eerste lezing is gebleken, dat de benoemingsprocedure van de burgemeester en de cdeK in beginsel niet in de Grondwet thuis hoort, konden zij niet voorbij aan het feit dat sindsdien de omstandigheden ingrijpend zijn veranderd. Was er toen nog sprake van een open situatie, in afwachting van eventuele inhoudelijke voorstellen terzake, nu is het inhoudelijk debat al een eindweegs gevorderd, zijn er een tweetal wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer om de rechtstreekse verkiezingen van de burgemeester mogelijk te maken en is binnen enkele weken de Kamerbehandeling te verwachten. Uit het activiteitenschema dat de Minister op 15 december jl. publiceerde blijkt dat het zijn bedoeling is dat beide Kamers der Staten-Generaal de behandeling nog voor de zomer afronden zodat onmiddellijk daarna het invoeringstraject kan worden geïmplementeerd. De verkiezingen kunnen dan in 2006 gelijktijdig met de raadsverkiezingen in alle gemeenten worden gehouden.

Omdat het kabinet-Balkenende I verzuimd heeft de voorstellen tot Grondwetsherziening in tweede lezing per omgaande bij de nieuwe Kamer in te dienen en daarna een zeer substantiële discussie moest worden gevoerd of de Tweede Kamer na de nieuwe verkiezingen van januari 2003 de voorstellen nog wel kon behandelen (art. 137, lid 2GW), wordt de Eerste Kamer pas nu met het vraagstuk van de deconstitutionalisering geconfronteerd. Dat brengt haar in een lastig parket. Immers, door deze agendasetting interfereert deze behandeling met de gang van zaken in de Tweede Kamer. Terwijl ook omgekeerd in de Tweede Kamer in het debat over de deconstitutionalisering op 4 november 2004 vragen werden opgeworpen over de agendaplanning van de Eerste Kamer. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat dit een ongewenste situatie is en zullen voor wat het tempo van behandeling betreft, gelet op de substantiële dilemma's die thans aan de orde zijn, hun eigen verantwoordelijkheid nemen. De minister van bestuurlijke vernieuwing heeft in dat zelfde debat verklaard dat hij ervan uitgaat dat de Eerste Kamer zich over de grondwetsherziening zal uitspreken voordat de Tweede Kamer zich uitsprekt over het (toen nog in te dienen) wetsvoorstel. Door deze verklaring is wellicht de druk wat van de ketel omdat, zoals de minister ook zei, dat niets de Tweede Kamer in de weg staat om met de behandeling een aanvang te maken zolang er van besluitvorming nog maar geen sprake is. Dat leidt wel tot de volgende vraag: welke situatie zal er ontstaan als de Eerste Kamer niet aan de verwachtingen van de minister voldoet?

De ontstane tijdsdruk weerhield de leden van de PvdA er niet van om een aantal indringende vragen te stellen over het door de minister ingeslagen traject. Zij zouden daarbij niet ingaan op de inhoudelijke merites van de ingediende voorstellen (de Tweede Kamer heeft hier vanzelfsprekend het voortouw) maar willen met name hun zorgen uiten over de magnetron methode die de minister hanteert. Een methode die maar moeilijk samengaat met eisen van zorgvuldigheid en behoorlijk bestuur, zeker als het om wetgeving gaat die de Grondwet raakt en grote gevolgen heeft voor het functioneren van de lokale democratie in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de tijdsproblemen die nu zijn ontstaan vooral ook het gevolg zijn van het feit dat de minister zijn voorstel tot rechtstreekse verkiezing van de burgemeester perse binnen het keurslijf van de huidige Grondwet (nog

afgezien van art. 131) heeft willen persen, zodat het zonder Grondwetsherziening in één kabinetsperiode kan worden gerealiseerd. Daarbij is o.a. de anomalie ontstaan dat de burgemeester nieuwe stijl, passend in het dualistisch systeem, zoals dat recentelijk is doorgevoerd, krachtens art. 125 lid 3 toch voorzitter van de gemeenteraad zal zijn. Sommigen noemen dit wel goedgehumt een spagaat. Deze leden spreken liever over een situatie die op gespannen voet staat met letter en geest van de Grondwet. Dat de minister dit niet kan ontkennen blijkt uit het feit dat inmiddels in allerijl een herziening van dit Grondwetsartikel is aangekondigd. Hoe dan ook is dus met de schrapping van art.131 (de deconstitutionalisering) het Grondwetstraject niet afgerond. Was er niet veel voor te zeggen geweest om deze herzieningstrajecten gelijk op te laten lopen?

Dan was er ook meer adem geweest voor de gemeenten om op de nieuwe situatie in te spelen. De gemeenten, zo blijkt uit het rapport van de stuurgroep evaluatie dualisering, zijn nog allerminst van deze drastische stelselwijziging bekomen. «Spanningen, onzekerheden en soms zelfs conflicten zijn daarvan het gevolg. Het is noodzakelijk dat «Den Haag» de intensiteit en de zwaarte van deze veranderingsoperatie erkent door bij een besluit over de gekozen burgemeester expliciet af te wegen of het lokale bestuur klaar is voor een volgende verandering». Wat is de reactie van de minister op deze waarschuwendende woorden? Woorden die nog aan betekenis winnen door het feit dat nog nooit eerder zoveel wethouders tussentijds zijn betrokken.

Een laatste bezwaar tegen de geforceerde procedure die de Minister in gang heeft gezet betreft de onduidelijkheid over de toekomstige politieke taak van de burgemeester, omdat er pas aan het eind van 2005 – als normaal gesproken de voorstellen al in het Staatsblad staan – duidelijkheid is te verwachten over de uitkomsten van de evaluatie van het huidige politiebesteding. Voor de beoordeling van de bevoegdheden van de burgemeester nieuwe stijl is die informatie cruciaal. De politietaken (openbare orde en veiligheid) is immers de core-business van elke burgemeester en in toenemende mate naarmate het vraagstuk van de veiligheid prangender op de agenda staat. Aan die taak zal niet worden getornd, zo wordt betoogd, want de burgemeester behoudt hoe dan ook het gezag. Maar waar het, zeker in de grotere gemeenten, mede om gaat is het beheer. Veel wijst er op dat die taak gaat verdwijnen als plannen om het politiebesteding te centraliseren worden doorgezet. Nu al is al een wijziging van de Politiewet ingediend (w.o. 29 704) die de korpsbeheerders verantwoordingsplichtig maakt aan de minister van BZK omdat de regering «een sterkere sturing door het Rijk dringend nodig vindt»: (minister Remkes op 21 december tijdens een wetgevingsoverleg). «De doorzettingsmacht van de minister van BZK moet worden versterkt.» Dat betekent dat de lokale inbedding van ons politiebesteding wordt aangetast en daarmee de centrale politietaken van de burgemeester. Ook de Raad van State wijst in zijn advies op «de neiging tot centralisatie van het gezag» zeker als het nieuwe stelsel zal leiden tot «een meer lokaal type burgemeester» (p. 21). Voor de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing tekent zich hier een lastig dilemma af. Uitgangspunt van zijn voorstel is immers een versterkte positie van de burgemeester die alleen daarom al een nieuwe legitimatie behoeft. Wat zich nu dreigt af te tekenen is een verzwakte positie: de kiezers krijgen een kat in de zak.

Wat vindt de minister trouwens van het standpunt van de heer Fasseur (auteur van de huidige Politiewet) dat met de komst van de gekozen burgemeester de invoering van een nationale politie onontkoombaar is (Volkskrant 21 januari 2005)?

De leden van de PvdA-fractie wensten, zoals al eerder aangekondigd, hierover volstrekte duidelijkheid. Als het argument zou zijn dat deze duidelijkheid in deze kabinetsperiode niet is te geven dan is dat een reden te meer om het voorstel tot een rechtstreeks gekozen burgemeester niet nog met alle geweld in deze kabinetsperiode af te handelen. Beide

ontwikkelingen kunnen onmogelijk los van elkaar worden gezien, aldus deze leden.

De leden van de **VVD**-fractie hadden bij de eerste lezing van de voorliggende wijziging van de Grondwet hun mening reeds kenbaar gemaakt. Korthedshalve verwezen zij daar naar. Zij hadden bij het indienen van het wetsvoorstel ter behandeling in tweede lezing geen behoefte aan het stellen van nadere schriftelijke vragen.

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** merkten op dat de tweede lezing van deze grondwetswijziging uiteraard gelijk is aan de eerste lezing, maar de Eerste Kamer in een totaal andere situatie bereikte dan de eerste lezing.

In de memorie van toelichting bij de eerste lezing (27 551 nr. 3) meldt de regering het volgende:

«De regering acht het van belang dit vraagstuk niet te belasten met principieel-dogmatische standpunten maar het te benaderen vanuit de noodzaak toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van het burgemeesterschap die zich in het licht van de veranderingen in de positie van het openbaar bestuur als geheel en die van het lokaal bestuur in het bijzonder aandienen, te kunnen integreren in het stelsel.»

«Naar het oordeel van de regering kunnen aan het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, in aanvulling op de aanbevelingen van de Commissie-Van Thijn die ten grondslag liggen aan genoemd wetsvoorstel, krachtige argumenten worden ontleend om tot grondwetswijziging over te gaan en daarmee ruimte te bieden aan een inhoudelijke en open discussie die de wetgever de aanknopingspunten biedt om te zijner tijd te beoordelen of wijziging van de aanstellingswijze aangewezen is en daarover te besluiten.»

Ook in memorie van antwoord op de schriftelijke inbreng vanuit de Eerste Kamer (27 551) benadrukte de regering dat het onderhavige wetsvoorstel niets anders beoogt dan dat «aan de wetgever uitdrukkelijk de opdracht wordt gegeven ter zake een regeling te treffen» (blz. 2) en «niet beoogt om tot een andere aanstellingswijze van de burgemeester te komen» (blz. 7).

Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens, dat op grond van deze opvattingen van de regering het juist is te constateren dat de discussie en besluitvorming over de eerste lezing plaats vond in een politiek klimaat waarin sprake was van het creëren van ruimte voor een open en inhoudelijke discussie over de meest wenselijke vorm van de aanstelling van de burgemeester?

Is de regering het met deze leden eens dat in de opvatting van de regering, zoals verwoord in de hiervoor genoemde citaten, een ander systeem van de aanstelling van de burgemeester pas aan de orde zou moeten zijn nadat de Grondwet op dit punt daadwerkelijk is gewijzigd? Ziet de regering in dat met haar recente handelswijze, het naar de Tweede Kamer zenden van wetsvoorstellen die beogen de burgemeester rechtstreeks te laten kiezen, de ruimte voor een open en inhoudelijke discussie is weggenomen?

Is de regering het met deze leden eens dat de regering haar toezegging, dat pas na grondwetswijziging een ander systeem van aanstelling aan de orde kan zijn, heeft geschonden? Waarom heeft zij dat gedaan?

Zijn er voorbeelden uit de parlementaire geschiedenis bekend waarin de regering bij de Tweede Kamer wetsvoorstellen indient die op het moment van indiening strijdig zijn met de Grondwet?

Zijn er voorbeelden uit de parlementaire geschiedenis bekend waarin de Tweede Kamer wetsvoorstellen behandelt, die op het moment van indiening strijdig zijn met de Grondwet?

Ziet de regering de redelijkheid in van de opvatting, nu de tweede lezing plaatsvindt wordt in een politiek klimaat waarin de invulling van de aanstellingswijze van de burgemeester als een zwaard van Damocles boven de huidige coalitie hangt, dat de Eerste Kamer met een – eventueel – «nee» tegen de deconstitutionalisering daarmee te kennen geeft niet zozeer tegen de deconstitutionalisering te zijn als wel tegen de daarmee – wat de regering betreft – onverbreekelijk verbonden direct gekozen burgemeester?

Acht de regering een door de gemeenteraad gekozen burgemeester passen binnen het resultaat van een open en inhoudelijke discussie die na de deconstitutionalisering kan plaatsvinden, c.q. had moeten plaatsvinden?

Bij brief van 22 november 2004 heeft de minister er bij de Eerste Kamer op aangedrongen om wetsvoorstel 28 509 «voortvarend» te behandelen, opdat de Tweede Kamer in februari en maart 2005 de wetsvoorstellen m.b.t. de direct gekozen burgemeester kan behandelen. Hiermee geeft de minister te kennen dat na de deconstitutionalisering niets meer de directe verkiezing van de burgemeester in de weg kan staan. Hoe beoordeelt de minister in dit opzicht de opvatting van de CDA-commissie Deetman die in haar rapport «naar een vitaal lokaal bestuur» op blz. 16 instemmend prof. Mr. D. J. Elzinga citeert dat de dubbelfunctie van de burgemeester (voorzitter van college én van gemeenteraad) tot grondwetswijziging noopt (art. 125 lid 3, nl. dat de burgemeester niet langer voorzitter is van de gemeenteraad), alvorens de direct gekozen burgemeester kan worden ingevoerd?

Waarom heeft de regering niet gewacht met de presentatie van de brochure. «De nieuwe burgemeester» totdat de Eerste Kamer – eventueel – heeft ingestemd met de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester?

Acht de minister dit een respectvolle wijze van omgang met de Eerste Kamer?

Waarom is er niet duidelijk op de omslag van deze brochure vermeld dat het een samenvatting van de wetsvoorstellen bevat?

In het voorwoord schrijft de verantwoordelijke minister dat de wetsvoorstellen nog kunnen worden gewijzigd door de Tweede Kamer. Acht hij het ook mogelijk dat de voorstellen sneuvelen, hetzij in de Tweede, hetzij in de Eerste Kamer?

Met gemengde gevoelens hadden de leden van de fractie van de **SP** kennisgenomen van deze grondwetsherziening in tweede termijn.

Verandering van de wijze van aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester vereist in de huidige situatie een wijziging van de Grondwet en daarmee in tweede lezing een gekwalificeerde meerderheid in de Eerste Kamer en Tweede Kamer. Door de benoeming van deze politieke ambtsdragers nu uit de Grondwet te halen is voor een mogelijke toekomstige wijziging van de aanstelling slechts een eenvoudige meerderheid nodig.

Is de minister met deze leden van mening dat de benodigde meerderheid voor een mogelijke wijziging van de aanstelling van de commissaris van de koning en de burgemeester wordt verlaagd van tweederde naar de helft plus één? Zo nee, waarom niet?



De commissaris van de Koning en de burgemeester hebben volgens deze leden een belangrijke functie in ons staatsrechtelijke bestel. De aanstellingswijze van andere politieke ambtsdragers is in de Grondwet opgenomen.

Waarom meent de minister dat de manier van kiezen van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet in de grondwet moeten worden opgenomen?

De Eerste Kamer wordt gevraagd om in te stemmen met deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, zonder echter zicht te hebben op de wijze waarop deze politieke ambtsdragers in de toekomst zullen worden aangewezen, zo merkten deze leden op.

Is de minister met deze leden van mening dat deconstitutionalisering van de benoeming van deze ambtsdragers onderdeel moet zijn van het debat over de wijze waarop zij in de toekomst zullen worden aangewezen? Zo nee, waarom niet?

Is de minister het met deze leden eens dat door het in het regeerakkoord opgenomen voornemen om te komen tot een direct gekozen burgemeester deze manier van aanstelling van de burgemeester onderdeel is geworden van het debat over de deconstitutionalisering? Zo nee, waarom niet?

In januari 2005 heeft de minister een brochure laten verschijnen met als titel «De nieuwe burgemeester. Introductie van de gekozen burgemeester.» Deze brochure is nog vóór een eventueel voorstel van het kabinet aan deze Kamer verspreid, zelfs nog vóór de schriftelijke behandeling van de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming. Wat heeft de minister doen besluiten tot de uitgave van deze brochure op dit moment?

De leden van de **D66**-fractie hadden met grote instemming kennis genomen van dit wetsvoorstel. Ook in tweede lezing zouden zij derhalve zonder enig voorbehoud hun steun aan het voorstel geven. Deze leden benadrukten de kwalificatie «zonder enig voorbehoud» in het licht van de wetsvoorstellen met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester welke inmiddels bij de Tweede Kamer zijn binnengekomen. Wat er zij van het door de regering ingediende voorstel voor een direct gekozen burgemeester en het initiatiefvoorstel van de PvdA-fractie over een door de raad gekozen burgemeester, thans is aan de orde – en behoort dat ook te zijn – de afronding van deze lopende grondwetswijziging. Zonder deze constitutionele aanpassing zullen debat en besluitvorming over nadere wetgeving met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester immers niet tot een einde kunnen worden gebracht. De leden van de D66-fractie bevestigden derhalve volmondig dat de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin bij de huidige stand van het decentrale bestuur niet langer van constitutionele orde is. Ook zij zien deze deconstitutionalisering als een in de huidige politieke cultuur noodzakelijke stap om op een meer slagvaardige wijze een zorgvuldige en vooral vruchtbare discussie te kunnen voeren over de positie en de daarbij behorende aanstellingswijze van met name de burgemeester in een sterk veranderend gemeentelijk bestuur in een dynamische maatschappelijke context. Deze leden wilden de regering vragen aan te geven op welke wijze in de nu voorliggende periode het grondwettelijke en wettelijke traject met het oog op de voorgenomen invoering van de gekozen burgemeester op elkaar kunnen dan wel moeten worden afgestemd.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie verklaarden eraan te hechten dat de benoeming van onafhankelijke en

boven de partijen staande bestuurders, zoals de burgemeester en de commissaris van de Koningin, democratisch gelegitimeerd blijft door de wijze van benoeming in de Grondwet te verankeren, zoals dat thans het geval is.

Zij vroegen waarom de regering, als zij, in plaats van benoeming bij koninklijk besluit, de voorkeur geeft aan enige vorm van verkiezing, het niet geraden acht deze wijze van benoeming in de Grondwet vast te leggen.

Voorts stelden deze leden de vraag hoe de regering, vanuit constitutionele verhoudingen beschouwd, het feit waardeert dat, terwijl de tweede lezing tot wijziging van artikel 131 nog in behandeling is, op 9 november 2004 de regering de Tweede Kamer reeds een voorstel van Wet verkiezing burgemeester (29 865) heeft aangeboden. Zij stelden ook nog de vraag of het, gelet op de constitutionele verhoudingen en orde, denkbaar en toelaatbaar is dat de Tweede Kamer en, bij aanneming van het voorstel tot een andere wijze van aanwijzing van de burgemeester dan de Grondwet thans voorschrijft, ook de Eerste Kamer over zulk een voorstel stemmen vóórdát de grondwetswijziging inzake de deconstitutionalisering haar beslag heeft gekregen. Gelet op de indiening van het genoemde wetsvoorstel, vroegen deze leden wat het oordeel van de regering ten aanzien van de suggestie om de voorgestelde verkiezing van de burgemeester in de Grondwet te doen opnemen.

Nu geen wetsvoorstel is ingediend tot verkiezing van de commissaris van de Koningin vroegen deze leden wat de reden is voor de regering om thans voor te stellen de benoeming van deze ambtsdrager te deconstitutionaliseren.

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen