

Vergaderjaar 2000–2001

27 551

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

De vraag of de Grondwet zich dient uit te spreken over de aanstellingswijze van de burgemeester is sinds de grondwetsherziening van 1848, waarbij de voorloper van het huidige artikel 131 in de Grondwet werd opgenomen, in discussie. Het hierna volgende overzicht is goeddeels ontleend aan het in 1997 ingediende voorstel tot deconstitucionalisering van artikel 131 Grondwet (kamerstukken 25 620).

De benoeming van de burgemeester was tot 1848 geregeld in de provinciale bestuursreglementen voor de steden en de plattelandsgemeenten van 1824 respectievelijk 1825. In de steden werden zowel de burgemeester als de wethouders door de Koning uit de raad benoemd. In de plattelandsgemeenten werd de burgemeester eveneens door de Koning benoemd, doch niet per definitie uit de leden van de raad. De Staatscommissie die onder voorzitterschap van Thorbecke de grondwetsherziening van 1848 voorbereidde, stelde voor in de Grondwet te volstaan met te bepalen dat «De wet kan verordenen dat de voorzitter door den Koning worde benoemd». De regering maakte van deze mogelijkheid van benoeming door de Koning een verplichting «omdat de zuiverheid en volledigheid van het stelsel vorderen, dat aan het hoofd van dit college, mede uitmakend een schakel van de keten van de uitvoerende macht, een commissaris des Konings zij geplaatst». Deze opvatting van de regering kon bij Thorbecke geen genade vinden. Hij was zeer stellig in zijn opvatting dat de regeling van de aanstellingswijze niet in de Grondwet thuishoorde (Bijdrage tot de herziening der Grondwet, nieuwe uitgave, 's-Gravenhage 1921, blz. 77). Aan de wetgever diende op dit punt vrijheid te worden gelaten. Thorbecke's verzet mocht echter niet baten. De door de regering voorgestelde redactie werd aanvaard met als resultaat dat artikel 139, tweede lid, Grondwet 1848 als volgt kwam te luiden: «De voorzitter wordt door den Koning ook buiten de leden van de raad benoemd, en ook door hem ontslagen».

De Staatscommissie voor de grondwetsherziening van 1887 meende op haar beurt dat de wijze van benoemen van de burgemeester niet in de Grondwet behoort te worden vastgelegd, maar aan de wetgever kan worden overgelaten. De regering nam haar standpunt echter niet over omdat zij «geen voldoende reden» zag voor het volgen van het voorstel van de Staatscommissie en overigens de benoeming en het ontslag van

de voorzitter van de raad door de Kroon wenste te handhaven (Bijl. Hand. 1884/85, 111, nr. 13, blz. 3).

Ook de Staatscommissie die de grondwetsherziening van 1922 voorbereidde kwam met het voorstel de grondwettelijk geregelde benoeming door de Kroon te vervangen door een opdracht aan de wetgever om de benoeming van de voorzitter van de raad te regelen. Bij de grondwetsherziening van 1922 nam de regering het advies van de Staatscommissie wel over (Bijl. Hand. II 1920/21, 451, nr. 5). De Raad van State stemde in zijn advies van 16 februari 1921 met het regeringsvoorstel in. Het voorstel werd evenwel door de Tweede Kamer verworpen (Hand. II 1921/22, blz. 904–905).

In 1971 nam de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (commissie Cals-Donner) in meerderheid het standpunt in dat het niet wenselijk is de oplossing van het vraagstuk van benoeming of verkiezing van de burgemeester (en de commissaris van de Koning) constitutioneel vast te leggen. Overwogen werd dat het vraagstuk in beweging is en het niet raadzaam lijkt reeds op voorhand een keuze te doen. Naar het oordeel van de Staatscommissie diende de wetgever hier te beslissen en de mogelijkheid te hebben tussen verschillende oplossingen te kiezen. In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid uit 1974 stelde de regering in navolging van het eindrapport van de Staatscommissie voor de benoemingswijze uit de Grondwet te schrappen. In zijn advies over deze nota meende de Raad van State «(...) geen bezwaar te moeten maken tegen de opvatting in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, dat deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning gewenst is». (Documentatiereeks Naar een nieuwe Grondwet? Deel 12, blz. 40 respectievelijk blz. 90). Tijdens de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid werd door de Tweede Kamer de motie-Tilanus (Bijlage Hand. II 1974–1975, 12 944, nr. 24) aanvaard, waarin de regering werd gevraagd geen voorstellen bij de Staten-Generaal aanhangig te maken die ten doel hebben de bepalingen omtrent de methode van aanwijzing van de commissaris van de Koning en de burgemeester uit de Grondwet te verwijderen. De regering heeft deze motie bij de grondwetsherziening van 1983 uitgevoerd en een artikel voorgesteld dat thans artikel 131 van de Grondwet vormt.

In de jaren tachtig adviseerde de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers–beleidsvorming (commissie-Biesheuvel) onder meer over de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning. In haar in 1984 uitgebrachte advies heeft deze commissie geen voorstellen gedaan om wijziging te brengen in de aanstellingswijze. Ook werd geen deconstitutionalisering voorgesteld.

De aanstellingswijze van de burgemeester werd wel uitvoerig aan de orde gesteld in het kader van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie-Deetman). De derde externe subcommissie Verkiezing/benoemingsprocedure Burgemeester (commissie-Van Thijn) kreeg van de commissie-Deetman de opdracht het vraagstuk van benoeming of verkiezing van de burgemeester nader te bestuderen en de discussie hierover van nieuwe argumenten te voorzien. In haar rapport «De burgemeester ontketend» (Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nrs. 34 en 35) deed de commissie-Van Thijn onder andere voorstellen ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester. De commissie constateerde dat de realisering van de door haar onderzochte varianten waarin de burgemeester wordt gekozen grondwetswijziging vergt. De commissie noemde twee mogelijkheden voor de inhoud van een grondwetswijziging op dit punt. De eerste is dat enigerlei vorm van verkiezing in de Grondwet wordt verankerd. De commissie ziet als zwaarwegend

nadeel van deze mogelijkheid dat als een bepaalde variant in de Grondwet is vastgelegd de visie op de meest wenselijke wijze van aanstelling in de loop der tijd kan veranderen en tot een andere keuze kan leiden die dan opnieuw wijziging van de Grondwet noodzakelijk maakt. De tweede mogelijkheid, die de uitgesproken voorkeur van de gehele commissie heeft, is dat artikel 131 van de Grondwet wordt geschrapt en dat het aan de wetgever wordt overgelaten te regelen hoe de burgemeester wordt aangesteld. Een dergelijke deconstitutionalisering van de aanstellingswijze biedt de wetgever de mogelijkheid om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen veranderde inzichten ter zake. Dit advies is door het vorige kabinet overgenomen. Het heeft in 1997 een grondwetsherzieningsvoorstel (Kamerstukken 25 620) ingediend, dat ertoe strekt artikel 131 uit de Grondwet te schrappen. Dit voorstel is in eerste lezing bij de Eerste Kamer in behandeling.

De hiervoor in vogelvlucht weergegeven grondwetsgeschiedenis laat zien dat de grondwettelijke regeling van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning van meet af aan tot uiteenlopende standpunten heeft geleid en telkens opnieuw ter discussie is gesteld. Voorts kan worden geconstateerd dat in die discussie de vraag of de aanstellingswijze van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet moet blijven vastgelegd, door de tot de wetgever behorende organen op onderscheiden momenten verschillend is beoordeeld. Daarbij kan bovendien worden opgemerkt dat de beantwoording van deze vraag, hetzij positief hetzij negatief, niet vergezeld gaat van doorwrochte betogen of krachtige argumenten. De discussie lijkt het kenmerk van een principiële discussie te vertonen: men is voor of men is tegen. De regering concludeert uit dit alles dat de vraag of de aanstellingswijze van constitutionele orde is en de vraag of de in de Grondwet geregelde aanstellingswijze dient te worden gehandhaafd sterk met elkaar verweven lijken te zijn. Degenen die hechten aan de benoeming door de Kroon zullen eerder geneigd zijn de aanstellingswijze van constitutionele orde te beschouwen. Zij die de benoeming door de Kroon ter discussie willen stellen, zullen zich aange-trokken voelen tot het tegenovergestelde standpunt. De regering acht het van belang dit vraagstuk niet te belasten met principiële-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. De regering moet echter constateren dat de huidige grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze een vruchtbaar debat over de positie van de burgemeester in een veranderend lokaal bestuur in een zich snel ontwikkelende samenleving blokkeert. Het gegeven dat voor een wijziging van de aanstellingswijze uiteindelijk de steun van een meerderheid van twee derden in beide kamers moet worden verworven, drukt al vele decennia als een loden last op de discussie waarvan de aanstellingswijze het culminatiepunt vormt, doch die gelet op de gezichtsbepalende positie van de burgemeester tevens de kwaliteit en de vitaliteit van de lokale democratie en het lokaal bestuur betreft.

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. De dualisering van het lokaal bestuur zal bijdragen aan de vergroting van de herkenbaarheid en de

vitaliteit van het gemeentelijk bestel en zal tevens de positie van de burgemeester als meest bekende bestuurder van de gemeente alsmede zijn spilfunctie in de gemeentelijke institutionele verhoudingen meer relief geven. De vraag op welke wijze de aanstellingswijze van de burgemeester kan bijdragen aan de fundering van diens positie als enigszins afstandelijke, dat wil zeggen niet direct van de partij-politieke verhoudingen in de raad afhankelijke bestuurder, en de vervulling van de daarbij behorende rollen zal zich in deze veranderende verhoudingen in versterkte mate aandienen. De Staatscommissie stelt zich in ruime meerderheid op het standpunt dat er verschillende aanstellingswijzen zijn die deze positie van de burgemeester kunnen schragen. Het is mede om die reden van groot belang dat de wetgever de mogelijkheid wordt geboden een passend antwoord te geven op zich wijzigende verhoudingen en opgaven.

In het licht van het vorenstaande is en blijft de regering van mening dat, los van de vraag wat in de Nederlandse verhoudingen de beste wijze van aanstelling van de burgemeester is, zijn aanstellingswijze niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet moet worden verankerd. Het verdient de voorkeur dat aan de wetgever wordt overgelaten hoe de burgemeester wordt aangesteld. Met de commissie-Van Thijn is de regering van oordeel dat welke variant men ook in de Grondwet vastlegt, men steeds het risico loopt dat een in de loop van de tijd veranderde visie op de meest wenselijke aanstellingswijze tot een keuze van een andere variant leidt, hetgeen dan weer tot wijziging van de Grondwet noopt. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester biedt de wetgever de mogelijkheid om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen inzichten ter zake. De regering houdt dan ook vast aan de met het wetsvoorstel 25 620 tot het doen vervallen van artikel 131 van de Grondwet, ingeslagen weg dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet in de Grondwet wordt vastgelegd.

Wel is de regering, in het voetspoor van de Staatscommissie, bij nader inzien van mening dat het de voorkeur verdient in de Grondwet vast te leggen dat de wetgever de keuze van de aanstellingswijze bepaalt. Aldus wordt een wettelijke regeling van de aanstellingswijze gegarandeerd en wordt de wetgever tevens volledige vrijheid gelaten bij het maken van de keuze. Deze kan benoeming door de Kroon zijn, verkiezing door de raad of rechtstreekse verkiezing door de burgers. Het is de wetgever die daarover beslist. Bovendien hecht de regering eraan dat de aanstellingswijze van belangrijke ambten een grondwettelijke basis heeft. De regering loopt niet vooruit op de aanstellingswijze van de burgemeester na herziening van artikel 131 van de Grondwet. Deze herziening kan pas in de volgende kabinetsperiode na de grondwettelijk voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer tot stand komen. Een ander systeem van aanstelling van de burgemeester kan ook pas dan aan de orde zijn. De grondwetsherziening moet worden gezien in het licht van het in het regeerakkoord verwoorde perspectief waarin op dit punt voor de toekomstige wetgever de mogelijkheid wordt geopend «op basis van dan bestaande inzichten en politieke voorkeur» tot een regeling te komen.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries