

Vergaderjaar 2006–2007

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

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 10 oktober 2006

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en wat daaromtrent schriftelijk en mondeling is verhandeld. Zij hielden echter nog wel een aantal vragen over. Alvorens die te stellen willen deze leden zeggen dat zij niet op voorhand negatief staan tegenover de strekking van dit voorstel zulks niettegenstaande het feit dat zij de opname van de nu centraal staande, te deconstitutionaliseren bepaling bij de Algemene grondwetsherziening 1983 geplaatst tegen de achtergrond van het toenmalige discours begrepen en billijkten. Het diende een strategisch doel. Het amendement van het CDA Tweede kamerlid Faber (13 990, nr. 21) werd ingegeven door de bezorgdheid dat de positie van de burgemeester zou kunnen worden uitgehold doordat de wetgever het voorzitterschap zou kunnen gaan verleggen naar andere ambten of personen. De CDA fractie in de Eerste Kamer heeft een en andermaal en laatstelijk nog bij de debatten over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris van de koningin betoogd dat de hoofdkenmerken van het gemeente en provincierecht geborgd dienen te zijn in de nationale constitutie die immers deze decentrale overheden ook erkent en constitueert. De aanstellingswijze van de burgemeester was zo een hoeksteen of pijler die niet uit de Grondwet moet wegvallen. Het voorzitterschap van de raad is echter niet op zichzelf van constitutionele orde. De vraag of er nog steeds een strategisch doel mee gediend is zal de fractie nog moeten beantwoorden bij het licht van de uitkomsten van het debat over dit voorliggende voorstel. Hoewel de vraag of ter zake deconstitutionalisering gewenst of aanvaardbaar is op zichzelf moet worden genomen, ontging het deze leden van het CDA niet dat evenals dat bijvoorbeeld het geval was met de voorstellen tot grondwetsherziening met betrekking tot de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris en die met betrekking tot de samenwerkingschool in de gehouden debatten voorschotten werden genomen op vervolgwetgeving. Deze leden hebben in dit verband behoefte aan de gezichtspunten die de regering in dat kader huldigt. Hoe staat de regering tegenover een vervolgwetgeving die de bevoegdheid

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsmā (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP) en Engels (D66).
Plv. leden: Van Middelkoop (CU), Hoekzema (VVD), V.d. Broek-Laman Trip (VVD), Pruiksma (CDA), Van Thijn (PvdA), Lemstra (CDA), Vedder-Wubben (CDA), Thissen (GL), Tan (PvdA), Kox (SP) en Schuyer (D66).

om te bepalen wie de raad voorzit legt bij de decentrale overheden zelf, in casu bij de raad en provinciale staten? Deze leden van het CDA willen niet verhullen bij dit type formele differentiatie vraagtekens te plaatsen. Een situatie waarin in de ene gemeente de burgemeester voorzit, in een buurgemeente een raadslid met de meeste dienstjaren, in weer een andere gemeente de voorzitter van de grootse fractie terwijl weer elders de formateur, de griffier of een wethouder voorzit, dan wel een technische voorzitter van buiten het gemeentehuis met een groot maatschappelijke prestige, biedt een bont palet; maar het is de vraag of een en ander de gemeentelijke bestuurslaag wel goed doet. Daarom vernemen deze leden van het CDA, die overigens zeer geporteerd zijn voor materiele differentiatie dus differentiatie naar takenpakketten, graag van de regering hoe deze het beginsel van de formele differentiatie van het gemeentelijke en provinciale bestuur op dit punt benadert. Een andere vraag die deze leden bezig houdt heeft te maken met ervaringen opgedaan in het buitenland. Kan de regering meedelen waar in de EU-landen die in hun gemeenterecht een burgemeester kennen deze ambtsdrager de raad niet voorzit? Heeft het feit dat het dualiseringsproject slechts ten dele de oorspronkelijk gestelde doelen heeft bereikt nog gevolgen? Het autonome bestuur is bij de raad gebleven en ook de dualisering van medebewindbevoegdheden is op sommige wezenlijke punten niet doorgegaan. De beoogde arena-cultuur waarin college en raad als bestuur en volksvertegenwoordiging frontaal tegenover elkaar staan is dan ook doorgaans niet ontstaan. Zeker niet in de kleinere gemeenten en ook niet in alle provincies. Daar komt nog bij dat door de regering terecht is afgezien van het doen van voorstellen om het hoofdschap van de raad uit de Grondwet te halen. Daar komt ook bij dat de grote en richtinggevende besluiten nog steeds worden genomen in een vergadering waarbij alle drie centrale bestuursorganen van de gemeente, raad, college en burgemeester, in het openbaar bijeen zijn. De raad neemt nog altijd een aantal wezenlijke bestuursbesluiten al dan niet op grond van de Gemeente- of Provinciewet zelf. De verhouding Regering – Staten-Generaal valt in dit opzicht formeel bepaald nog niet samen met die tussen de colleges van de decentrale overheden en de raden en provinciale staten. De integraliteit en inclusiviteit van gemeentelijk en provinciaal bestuur is weliswaar gerelativeerd, maar lijkt in de kern nog duidelijk aanwezig. Ziet de regering in al deze ontwikkelingen reden om het verband dat zij legde tussen de dualiseringsoperatie en het voorliggende voorstel nog verder te nuanceren dan zij toch al deed? Deze leden hebben ten slotte nog een vraag over de voortgang van deze grondwetsherziening. Zulks in relatie tot artikel 137, derde lid van de Grondwet. In hoeverre kan de nieuw gekozen Tweede Kamer zich met een tweede lezing van deze grondwetsherziening bezighouden? Deze leden menen dat slechts een bekendgemaakte verklaringswet in tweede lezing kan worden behandeld door de Tweede Kamer. Hoe ziet de regering de relatie tussen die bekendmaking – de daardoor gevorderde ontbinding ex art 137 lid 3 Grondwet – en de komende kamerverkiezingen van 22 november, alsmede de ontbinding op termijn van de Kamer die daaraan vooraf is gegaan?

De leden van de fractie van **GroenLinks** (GL) begroeten met instemming deze grondwetswijziging in eerste lezing. Toch hebben zij enige vragen en opmerkingen.

Allereerst blijven zij het vreemd vinden dat in de memorie van toelichting als belangrijkste aanleiding van deze grondwetswijziging de invoering van de gekozen burgemeester wordt genoemd. Natuurlijk, dit werd geschreven vóórdat de Eerste Kamer de deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de burgemeester verwierp, maar dan nog. Allereerst gold dat niet voor de provinciale situatie. Bovendien is naar de stellige opvatting van **GL** de dualisering de belangrijkste aanleiding van deze grond-

wetswijziging: het gaat immers niet aan dat in duale verhoudingen de controleur van het college van B&W wordt voorgezeten door diegene die ook de voorzitter van dat college is. Vergelijk het met het parlement dat wordt voorgezeten door de premier en eenieder begrijpt hoe onlogisch dit is.

Ziet de regering nu ook in dat dualisering het belangrijkste argument is? Acht de regering dit wetsvoorstel goed verdedigbaar, ongeacht hoe de benoemingswijze van de burgemeester is geregeld?

Is de regering voornemens om het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten op een open wijze in nieuwe, «gewone», wetgeving voor te stellen? D.w.z. dat de gemeenteraad, cq provinciale staten in belangrijke mate kan bepalen hoe de kandidaat wordt gerekruteerd: uit de raad c.q. staten of van buiten?

Is de regering bereid bij de voorbereiding van deze wet ook de variant te beschouwen, dat indien de gemeenteraad uit zijn midden de voorzitter kiest, maar dat deze, eenmaal gekozen, geen stemrecht meer heeft en dat zijn of haar fractie de aldus opgevallen plek met de normale opvolgings-procedure weer aanvult? Op deze wijze kunnen nl. ook kleinere fracties opteren voor een kandidaat voor het voorzitterschap.

Door de dualiseringswetgeving is de burgemeester een aantal nieuwe taken toebedeeld, waarvan sommige met de voorzitterschap van de gemeenteraad samenhangen, zoals een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur; als deze klachten de gemeenteraad betreffen zou de raadsvoorzitter daar op toe moeten zien. Deelt de regering die opvatting en vindt zij dat een zorgvuldige screening van de Gemeentewet – en andere wetten – nodig is om de taken van de burgemeester die uit het voorzitterschap van de raad voortvloeien bij de raadsvoorzitter terecht komen?

Acht de regering het denkbaar dat, indien deze grondwetswijziging van kracht is, het voorzitterschap van de gemeenteraad – en in mindere mate van de staten – een rol gaat spelen bij de verkiezingen? En dat er dus een nieuwe politieke figuur wordt gecreëerd? Hoe beoordeelt de regering deze mogelijke ontwikkeling?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot overweging van een verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten.

Het wetsvoorstel, alsook de behandeling in de Tweede Kamer had deze leden aanleiding gegeven enkele vragen aan de regering voor te leggen. Het wetsvoorstel bedoelt ruimte te bieden voor een oudere dan de thans geldende wijze van invulling van het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten. Het voorstel regelt dus niet dat de burgemeester geen voorzitter van de gemeenteraad en de commissaris van de Koningin geen voorzitter van provinciale staten kan zijn. Deze leden vroegen of de regering deze zienswijze kan onderschrijven. Hieraan verbinden zij de vraag of de consequentie van deze interpretatie is dat de wetgever vrij is bij het geven van invulling aan het voorzitterschap en of dit impliceert dat het denkbaar is dat de wetgever het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten (opnieuw) opdraagt aan de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin. Voorts vragen deze leden of bij het voorzitterschap uitsluitend gedacht moet worden aan het voorzitterschap van de vergaderingen van de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten (dus los van de vraag wie het voorzitterschap vervult).

De reden voor de indiening van het wetsvoorstel is, aldus de minister in de Tweede Kamer, dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten «niet van constitutionele orde» is. De leden van genoemde fracties zouden het op prijs stellen indien de regering zou willen ingaan op de vraag wanneer een regeling al dan niet als zijnde van constitutionele orde moet worden beschouwd. Zij zouden graag vernemen welke materiële criteria de regering hanteert bij het beantwoorden van de vraag of een regeling van constitutionele orde moet worden geacht, zowel in meer algemene zin als in concreto met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling kennis genomen van dit voorstel. Met de regering komen zij tot de conclusie dat in het licht van het gedualiseerde gemeente- en provinciebestuur de regeling van het voorzitterschap van de decentrale volksvertegenwoordiging aan de wetgever kan worden overgelaten. Met de voorgenomen invoering van de direct gekozen burgemeester via een grondwetswijziging krijgt dit voorstel op gemeenteniveau extra betekenis.

Voorzover in de toelichting is aangegeven dat het voorzitterschap van de raad en van de provinciale staten niet van constitutionele orde is, zouden deze leden uit een oogpunt van grondwettelijke systematiek graag een nadere toelichting ontvangen op de vraag welke in hoofdstuk 7 van de Grondwet opgenomen bepalingen inzake provincies en gemeenten thans nog van constitutionele orde zijn. Uit een oogpunt van grondwettelijke consistentie zouden zij graag het standpunt van de regering vernemen met betrekking tot de vraag in hoeverre het in artikel 124, lid 1 vervatte hoofdschap van de raad aansluit bij het thans vigerende duale bestuursstelsel.

Voorts zouden de leden van de D66-fractie graag vernemen in hoeverre er aanleiding bestaat de huidige regeling van het voorzitterschap in Provincie- en Gemeentewet bij deze voorgenomen deconstitutionalisering te betrekken.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie
Nieuwenhuizen