W01.12.0136/I
TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**
Vergaderjaar 2011-2012

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. 2 **VOORSTEL VAN WET**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, 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;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

Artikel 131 van de Grondwet komt te luiden als volgt:

Artikel 131

De aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester vindt plaats volgens regels bij de wet te stellen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**

Vergaderjaar 2011-2012

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. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inleiding

De vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning al dan niet in de Grondwet hoort, gaat terug tot de grondwetsherziening van 1848. De indiener is van mening dat de wetgever de vrijheid moet worden gelaten de aanstellingswijze vast te stellen en sluit in dezen dan ook aan bij de opvatting van J.R. Thorbecke, voorzitter van de Staatscommissie die de grondwetsherziening van 1848 voorbereidde.[1] Voorliggend grondwetsherzieningvoorstel gaat in de kern dan ook om het vraagstuk van taakverdeling

[1] J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, a.w., editie 1948, p. 77.

tussen grondwetgever en wetgever. Deze discussie is herhaaldelijk gevoerd sinds 1848 en kent dan ook een lange voorgeschiedenis. In het hiernavolgende zal deze geschiedenis uiteengezet worden, gevolgd door een uiteenzetting van de argumenten die volgens de indiener deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning rechtvaardigen.[2]

Voorgeschiedenis

In de situatie voor 1848 was de benoeming van de burgemeester geregeld in de provinciale bestuursreglementen voor steden en plattelandsgemeenten, respectievelijk van 1824 en 1825. De Koning benoemde in de steden de burgemeester en wethouders uit de raad, terwijl in de plattelandsgemeenten de benoeming ook door de Koning geschiedde, maar niet per definitie uit de raad. De Grondwetscommissie-Thorbecke stelde derhalve voor om te volstaan met de bepaling: «De wet kan verordenen dat de voorzitter door de Koning worde benoemd». De regering besloot echter de mogelijkheid van een Kroonbenoeming om te zetten in een verplichting. Dit ondanks het verzet van Thorbecke, die zeer stellig beargumenteerde dat de aanstellingswijze niet in de Grondwet thuishoorde, maar dat «den wetgever, welke dit alles moet beoordeelen en regelen, ten aanzien van de benoeming van het hoofd des plaatselijken bestuur de handen niet mogen worden gebonden.» [3] Desalniettemin resulteerde de door de regering voorgestelde wijziging in het toenmalig artikel 139, tweede lid, van de Grondwet 1848, luidend: «De voorzitter wordt door den Koning ook buiten de leden van de raad benoemd, en ook door hem ontslagen.»

Bij de grondwetsherzieningen van 1887 en 1922 adviseerden de respectievelijke Staatscommissies dat de aanstellingswijze van de burgemeester aan de wetgever over kon worden gelaten. In 1887 wenste de regering benoeming en ontslag door de Kroon te handhaven, terwijl in 1922 de regering het voorstel omarmde, maar het ditmaal door de Tweede Kamer werd verworpen.[4]

De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (commissie-Cals/Donner) kwam in 1971 in meerderheid ook tot de conclusie dat het onwenselijk was het vraagstuk van de benoeming of verkiezing van de burgemeester en de commissaris van de Koning in de Grondwet vast te leggen. De commissie concludeerde «dat het niet wenselijk is de oplossing van dit vraagstuk constitutioneel vast te leggen, omdat deze zaak in beweging is en het daarom niet raadzaam lijkt op voorhand een keuze te doen. De wetgever moet de mogelijkheid hebben om tussen verschillende oplossingen te kiezen.»[5] De regering volgde deze redenering in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid en achtte deconstitutionalisering gewenst.[6] De Raad van State maakte geen bezwaar tegen de gevolgde redenering.[7] Tijdens de behandeling van de Nota werd echter de motie-Tilanus c.s. ingediend, die de regering opriep «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

[2] Het historisch overzicht is mede gebaseerd op het in 2000 ingediende wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van artikel 131 van de Grondwet, herschreven en aangevuld met de ontwikkelingen sindsdien. Zie hiervoor: Kamerstukken II 2000/01, 27551, nr. 3 en Kamerstukken II 2001/02, 28509 nr. 3.
[3] *Bijdrage tot de herziening*, p. 78.
[4] Bijl. Hand. 1884/85, 111, nr. 13, p. 3 ; Bijl. Hand. II 1920/21, 451, nr. 5.
[5] Eindrapport commissie Cals-Donner, p. 291-293.
[6] Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, Kamerstukkken II 1973/74, 12944, nr. 2, p. 14.
[7] Documentatiereeks *Naar een nieuwe grondwet?* Deel 12, p. 40, 90.

Koning en de burgemeester uit de Grondwet te verwijderen.»[8] De regering voerde deze motie uit en stelde een artikel voor dat sinds 1983 het huidige artikel 131 van de Grondwet vormt. Daarmee werd de benoeming van de burgemeester en de commissaris der Koning expliciet verwoord. Immers, tot dan toe was enkel de bepaling om een voorzitter te benoemen opgenomen in de Grondwet. In die zin is deze bepaling in de Grondwet van tamelijk recente datum.[9]

Het in 1984 uitgebrachte advies van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (commissie-Biesheuvel) deed geen voorstellen voor wijziging van de aanstellingswijze noch voor deconstitutionalisering. Artikel 131 van de Grondwet werd dan ook gehandhaafd.

Begin jaren '90 kreeg de derde externe subcommissie Verkiezing/benoemingsprocedure Burgemeester (commissie-Van Thijn) van de hoofdcommissie Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie-Deetman) de opdracht het vraagstuk van benoeming of verkiezing van de burgemeester nader te bestuderen. Dit resulteerde in het rapport «De burgemeester ontketend».[10] De commissie-Van Thijn concludeerde dat het vastleggen van enigerlei vorm van verkiezingen in de Grondwet als zwaarwegend nadeel de inertie van een eventueel in de toekomst gewenste wijziging met zich mee zou brengen. De indiener wijst er volledigheidshalve op dat deze redenering eveneens geldt voor het vastleggen van enigerlei vorm van benoeming in de Grondwet. De uitgesproken voorkeur van de gehele commissie ging dan ook uit naar het schrappen van artikel 131 uit de Grondwet en het aan de wetgever over te laten hoe de aanstellingswijze van de burgemeester zou worden vormgegeven. Bij eventueel veranderend inzicht over deze kwestie zou dan op een procedureel minder omslachtige wijze de beoogde wijzigingen doorgevoerd kunnen worden.

Dit advies leidde in 1997 tot een voorstel van de regering om artikel 131 van de Grondwet te schrappen.[11] In eerste lezing werd dit voorstel op 17 november 1998 door de Tweede Kamer aanvaard. De schriftelijke behandeling in de Eerste Kamer werd opgeschort in verband met de instelling van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga). Deze commissie adviseerde om deconstitutionalisering gepaard te laten gaan met een bepaling die regelt dat de wetgever de aanstellingswijze vaststelt.[12] De regering deelde deze constatering en trok het in eerste lezing bij de Eerste Kamer aanhangige deconstitutionaliseringsvoorstel in. Op 11 december 2000 kwam zij met een nieuw voorstel, waarbij artikel 131 van de Grondwet niet geschrapt werd, maar zou gaan luiden: «De aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester vindt plaats volgens regels bij de wet te stellen».[13] Dit voorstel werd in eerste lezing door zowel de Tweede als de Eerste Kamer aangenomen. Op 24 januari 2002 werd het voorstel vastgesteld bij wet.[14]

In verband met de volgens artikel 137 van de Grondwet benodigde tweede lezing, werd het deconstitutionaliseringsvoorstel op 5 september 2002 opnieuw aanhangig gemaakt.[15] Dat

[8] Bijl. Hand. II, 1974/75, 12944, nr. 24.
[9] Zie Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: 2004, p. 324.
[10] Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 34-35.
[11] Kamerstukken 25620.
[12] Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (Commissie-Elzinga), *Rapport Dualisme en lokale democratie* (1999), p. 410.
[13] Kamerstukken II, 27551, 1. Dit voorstel dient tevens als basis van het thans voorliggende voorstel.
[14] Stb. 121.
[15] Kamerstukken 28509.

voorstel werd op 9 november 2004 door de Tweede Kamer met de door de Grondwet vereiste tweederde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen aangenomen. De vereiste tweederde meerderheid in de Eerste Kamer werd op 22 maart 2005 echter niet gehaald, waardoor het voorstel tot wijziging van de Grondwet alsnog werd verworpen.

Het voorgaande toont aan dat de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning telkens opnieuw ter discussie is gesteld.[16] Veelal wordt de discussie over de geëigende plaats voor de benoemingswijze vermengd met discussies die vooruitlopen op een eventuele aanstellingswijze. De indiener zal echter in het hiernavolgende enkel ingaan op de strekking van dit voorstel, namelijk dat het een taak van de wetgever is om de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning vast te stellen.

Taakverdeling grondwetgever en wetgever

Volgens de indiener zijn er vijf argumenten te onderscheiden die deconstitutionalisering rechtvaardigen.

Allereerst wordt de Nederlandse Grondwet in het algemeen geacht een sober karakter te hebben en is de Grondwet primair een juridisch-staatkundig basisdocument. Het is eveneens een rigide constitutie vanwege de specifieke waarborgen waaraan een grondwetswijziging is onderworpen.[17] De Raad van State heeft bijvoorbeeld de volgende overwegingen betreffende de aard van de Nederlandse Grondwet uiteengezet:

"De Nederlandse Grondwet is allereerst een staatkundig document, waarin de fundamentele rechten van burgers en de positie van de belangrijkste staatsinstellingen in de vorm van regels omtrent hun samenstelling, onderlinge verhoudingen en bevoegdheden staan beschreven. De Grondwet bevat aldus belangrijke waarden, zoals de waarborging van fundamentele rechten, democratische besluitvorming en elementen van het legaliteitsbeginsel. Deze zijn vastgelegd in een overwegend sober document, een karakter dat ook blijkt uit de grondwetsherziening van 1983. […]"[18]

Uit voorgaande leidt de indiener af dat het bij het karakter van de Grondwet past om de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester per wet te regelen. Dit sluit ook aan bij het tweede argument. Vrijwel de gehele organisatie en inrichting van het decentrale stelsel van provincies en gemeenten wordt aan de gewone wetgever overgelaten. Daarom ligt het volgens de indiener voor de hand de aanstellingswijze ook aan de gewone wetgever over te laten.

Ten derde merkt de indiener op dat, zoals voorgaande ook heeft aangetoond, de discussie over de aanstellingswijze (nog) steeds in beweging is. Met het huidige artikel wordt bij voorbaat een standpunt ingenomen over de vraag of de commissaris der Koning en de burgemeester benoemd of gekozen moeten worden. De indiener is van mening dat de wetgever dient te beslissen over de aanstellingswijze van beide ambten.

---

[16] Recente adviezen van de Staatscommissie Grondwet (2009) en de Nationale Conventie (2006) hebben zich evenwel niet uitgesproken over de deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de burgmeester en/of de commissaris van de Koning, waarbij vermeld dient te worden dat dit ook niet tot hun opdracht behoorde. Vgl. Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, 2006 ; Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010.
[17] Zie hiervoor bijvoorbeeld Bellekom et al. *Compendium staatsrecht*, Deventer: 2007, p. 8.
[18] Zie Kamerstukken II 2010/11, 32522, nr. 4, p. 1-2.

Het vierde argument ligt in het verlengde van voorgaande. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze biedt de wetgever immers de mogelijkheid eenvoudiger en sneller dan de grondwetgever in te spelen op toekomstige inzichten betreffende de gewenste aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Dit neemt uiteraard niet weg dat de wetgever, indien hem de zaak wordt overgelaten, uiteenlopende oplossingen kan kiezen. Op het punt van de aanstellingswijze vergroot deconstitutionalisering dan ook de slagkracht van de wetgever.

Ten slotte merkt de indiener op dat de steun voor deconstitutionalisering de afgelopen jaren is toegenomen. De discussies naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Elzinga en vervolgens rondom het burgemeestersreferendum hebben getoond dat een meerderheid van de volksvertegenwoordiging recentelijk voorstander was van een andere wijze van aanstellen van de burgemeester dan de Kroonbenoeming.[19]

Tot slot

De indiener benadrukt dat bij het wijzigen van de Grondwet op het onderhavige punt de wenselijkheid van een andere procedure van aanwijzing van de burgemeester dan wel de commissaris van de Koning nog geheel in het midden blijft. Bij eventuele verwerkelijking van het voorstel tot deconstitutionalisering, gelden bovendien artikel 61 in zowel de Gemeentewet als de Provinciewet, waarin tot op heden is vastgelegd dat de burgemeester en de commissaris der Koning door de Kroon worden benoemd.

Onderhavig voorstel garandeert derhalve een wettelijke regeling van de aanstellingswijze en laat de wetgever volledige vrijheid om over de gewenste aanstellingswijze te beslissen. Tegelijkertijd wordt de aanstellingswijze wel voorzien van een grondwettelijke basis. De indiener benadrukt ten overvloede dat dit voorstel beoogt de toekomstige wetgever de mogelijkheid te geven om op grond van op dat moment bestaande inzichten en voorkeuren tot een regeling van de aanstellingswijze te komen. Om de zuiverheid van de discussie te waarborgen, wenst de indiener zich op deze plaats te onthouden van uitlatingen over de gewenste wijze van aanstelling.

Schouw

[19] Zie Kamerstukken II, 2002/03, 28509, nr. 4, p 3-4.