

Vergaderjaar 2004–2005

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de grondwettelijke regeling van het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten te deconstitucionaliseren. Voorgesteld wordt om artikel 125, derde lid, van de Grondwet te laten vervallen. Hierin is sinds 1983 vastgelegd dat de burgemeester voorzitter is van de vergaderingen van de gemeenteraad en dat de commissaris van de Koning voorzitter is van de vergaderingen van provinciale staten.

Aanleiding voor onderhavig voorstel is de invoering van de gekozen burgemeester. Tijdens het overleg met de Tweede Kamer over de Hoofdlijnennotitie invoering gekozen burgemeester (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 1) is gebleken dat de Tweede Kamer in meerderheid van oordeel is dat de als gevolg van zijn kiezersmandaat meer politiek geprofileerde positie van de (gekozen) burgemeester spanning kan opleveren met het voorzitterschap van het orgaan, dat onder meer als taak heeft het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester te controleren. Ook in een aantal adviezen die in het najaar van 2003 over genoemde hoofdlijnennotitie en – afgelopen voorjaar – over de conceptwetsvoorstellen tot invoering van de gekozen burgemeester zijn uitgebracht, is ontkoppeling van het burgemeesterschap en het raadsvoorzitterschap bepleit.

Wij hebben de Tweede Kamer bij brief van 29 juni 2004 (Kamerstukken 2003/04, 29 223, nr. 10, blz. 3) vervolgens de indiening van onderhavig voorstel toegezegd. Redengeving voor dit voorstel is dat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester naar het oordeel van de regering niet van constitutionele orde is, zoals in het vervolg van deze toelichting uiteen gezet zal worden.

Het voorstel maakt door schrapping van artikel 125, derde lid, de weg vrij voor een eventueel andere invulling van het raadsvoorzitterschap, indien dit te zijner tijd door de wetgever zou worden gewenst. Hoewel geen invoering van de rechtstreeks gekozen commissaris van de Koning wordt nagestreefd, menen wij dat ook het voorzitterschap van provinciale staten moet worden gedeconstitucionaliseerd, omdat ook dat voorzitterschap niet van constitutionele orde moet worden geacht. Bovendien is het, net als bij het voorstel tot deconstitucionalisering van de aanstellingswijze, van belang hier geen onderscheid te maken tussen de gemeentelijke en

provinciale inrichting. In dit verband is voorts relevant dat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester en het statenvoorzitterschap van de commissaris van de Koning beide door de invoering van dualisering in de praktijk als minder vanzelfsprekend worden ervaren. Ook daarom ligt het in de rede dit wetsvoorstel beide voorzitterschappen te deconstitutionalisieren. In het vervolg van deze toelichting wordt kortheidshalve alleen gesproken over de burgemeester, het raadsvoorzitterschap en het gemeentelijk bestel.

Gekozen is voor het geheel schrappen van de regeling van het raadsvoorzitterschap. Een specifieke opdracht aan de wetgever om het raadsvoorzitterschap te regelen acht de regering niet nodig, omdat artikel 132, eerste lid, Grondwet al de algemene opdracht aan de wetgever bevat om de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, te regelen. De oorspronkelijke ratio van het voorschrift inzake het raadsvoorzitterschap geeft bovendien geen aanleiding te voorzien in een grondwettelijke opdracht aan de wetgever.

Het huidige artikel 125, derde lid, is zoals hiervoor reeds gememoreerd, in 1983 in de Grondwet opgenomen. Tot 1983 volgde het raadsvoorzitterschap van de burgemeester indirect uit de sinds 1848 in de Grondwet opgenomen bepaling, die naar de tekst van de Grondwet van 1953 (artikel 152, vijfde lid) luidde: «De Voorzitter wordt door den Koning, ook buiten de leden van de raad, benoemd en door Hem ontslagen.» Het begrip burgemeester kwam tot 1983 in de Grondwet niet voor, evenmin overigens als het begrip college van burgemeester en wethouders. Het enige gemeentelijk bestuursorgaan dat de Grondwet tussen 1848 en 1983 kende, was de raad.

De algehele grondwetsherziening van 1983 bracht een vereenvoudiging en stroomlijning van de Grondwet. Dit leidde ten aanzien van hoofdstuk 7 tevens tot een uniformering van de bepalingen ten aanzien van gemeenten en provincies. Sinds de Grondwet van 1983 worden naast de raad ook beide andere gemeentelijke organen in de Grondwet genoemd. In artikel 125, tweede lid, worden de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders genoemd als organen die *ook* – namelijk naast de raad die in artikel 125, eerste lid, als hoofd van de gemeente als eerste wordt genoemd – deel uitmaken van het bestuur van de gemeente. De kroonbenoeming van de burgemeester kwam terug in een afzonderlijke bepaling (artikel 131) zonder de indirecte koppeling aan het voorzitterschap van de raad. Daarnaast kwam echter ook het raadsvoorzitterschap van de burgemeester als afzonderlijke bepaling terug in het huidige artikel 125, derde lid. Dit maakte geen deel uit van de regeringsvoorstellen die op dit punt de voorstellen van de staatscommissie Cals-Donner volgden, maar was het gevolg van de aanvaarding van een amendement-Faber (Kamerstukken II 1978/79, 13 990, nr. 21). Geconfronteerd met het amendement, stelde de regering zich destijds op het standpunt dat een dergelijk gedetailleerd voorschrift niet in de opzet van hoofdstuk 7 paste, te meer daar het hoofdstuk, afgezien van de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, geen specifieke bevoegdheden regelde (Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, blz. 24; Kamerstukken 1978/79, 13 990, nr. 9 (herdruk), blz. 14; Hand. II, 1978/79, blz. 4031). De regering achtte het in het licht van de bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid aanvaarde motie Tilanus (Bijlage Hand. II, 1974/75, 12 944, nr. 24) – waarin de regering werd gevraagd geen voorstellen aanhangig te maken met als doel de bepalingen omtrent de methode van aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning uit de Grondwet te verwijderen – wenselijk vast te houden aan wat voordien in de Grondwet geregeld was, maar wilde niet verder gaan door zaken in de Grondwet te regelen die daarin niet eerder waren vastgelegd (i.c. het raadsvoorzitterschap van de burgemeester). Het motief voor het

ingediende amendement werd mede gevormd door de vrees dat de loskoppeling van de aanstellingswijze van de burgemeester en het raadsvoorzitterschap de wetgever ruimte zou laten om de functie van de benoemde burgemeester uit te hollen. Deze discussie, die zich in formele zin toespitste op de vraag of het afzonderlijk grondwettelijk verankeren van het raadsvoorzitterschap (naast de bepaling inzake de benoeming van de burgemeester) wel of niet als constitutionalisering was aan te merken, kan hier verder onbesproken blijven.

Thans is van belang dat de Tweede Kamer recent het grondwetsherzieningsvoorstel strekkende tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning (Kamerstukken 28 509) heeft aanvaard. Naar het oordeel van de regering ligt het in de lijn van de aanstaande deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester om nu ook het raadsvoorzitterschap van de burgemeester te deconstitutionaliseren.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes