

OPINIE

De Grondwet wijst de weg

Bas de Gaay Fortman, oud-lid van de Tweede en Eerste Kamer
Jeroen van Urk, oud-raadslid

Artikel 14 van de Gemeentewet – ieder raadslid geeft er gevolg aan en zwerft of belooft ten overstaan van de burgemeester: “Ik zal getrouw zijn aan de Grondwet, de wetten nakomen en mijn plichten als lid van de raad naar eer en geweten vervullen”. Dat is geen loze verklaring, maar wat stáát er nu eigenlijk in die Grondwet? En hoe kan die als kompas dienen in de gemeentepolitiek?

Bij het begin beginnen: het is de Grondwet die de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente plaatst en die bepaalt dat gemeenten autonoom zijn in de regeling van hun bestuur. Dat geeft het raadslid positie, maar versterkt ook de plicht zich aan de Grondwet te houden. Met het grondwetsbesef van onze volksvertegenwoordigers (niet alleen lokaal, ook landelijk) is het echter slecht gesteld. Hoeveel raadsleden kennen voor hun installatie de reikwijdte van de Grondwet, hoevelen verdiepen zich erna hierin? Voor hoeveel raadsleden is het meer dan routine om de eed of belofte af te leggen? Hoe vaak wordt in raadsvergaderingen de Grondwet aangehaald en spreken raadsleden elkaar aan op de inhoud ervan? Hoeveel burgemeesters besteden in de installatievergadering aandacht aan de reikwijdte van de Grondwet? Hoeveel raadsgriffiers passen een grondwet-sessie in bij scholing voor raadsleden? En toch: aan de Grondwet kun je zoveel hebben, juist in de gemeentepolitiek van alledag. Want al eeuwen verbindt de Grondwet Nederlandse burgers met hun politieke vertegenwoordigers. Van Erasmus (die eendracht en welwillendheid benadrukte) via Willem van Oranje (gewetensvrijheid en rechtvaardig bestuur) en Cort van der Linden (maatschappelijke verscheidenheid) tot Eberhard van der Laan (grondrechten zonder gekissebis) vinden onze waarden en normen via de Grondwet ook in de gemeentepraktijk hun beslag. Of zouden die dat kunnen doen in een ‘bovenpolitieke’ benadering van het raadswerk: niet gehinderd door de waan van de dag, maar vanuit het streven naar goed bestuur in een stabiele samenleving.

Grondrechten en gemeentepolitiek

Zo zegt de Grondwet in artikel 21 dat ‘de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leef-



Tekening: Len Munnik

milieu’. Ook aan het lokaal bestuur stelt dit een heldere norm die bijvoorbeeld in het verlenen van milieuvergunningen niet negatief mag uitvallen. Is dat toch het geval dan moet duidelijk worden welke afweging daaraan ten grondslag ligt. De grondwet kent immers ook andere normen – ‘voldoende werkgelegenheid’ bijvoorbeeld – en soms kunnen grondwettelijke normen botsen. Waar het op aankomt is dat de afweging die dan gemaakt wordt helder is en ook grondwettelijk gemotiveerd. Is het niet wonderlijk, dat rond de gaswinning in Groningen nooit naar de grondwettelijke overheidsplicht te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land wordt verwezen? In de Troonrede van vorig jaar verklaarde de regering bij

monde van de koning: ‘aan grondwettelijk vastgelegde normen kan niet worden getornd’. Het bleef onweersproken; terecht want de Grondwet geldt als fundament van het gezag. In de gemeentepolitiek eens te meer, omdat – anders dan bij landelijke wetten – de rechter gemeentelijke verordeningen mag toetsen aan de Grondwet en het dus ook uit juridisch oogpunt wijs is dat gemeenteraden acht slaan op de grondwettigheid van hun besluiten. Neem de bepaling dat ‘elke Nederlander op gelijke voet in openbare dienst benoembaar is’. Samen met de grondwettelijke vrijheid van godsdienst hoort dit terughoudendheid met zich mee te brengen om in het personeelsbeleid vast te leggen dat – ongeacht welke functie iemand uitoefent – handen

moeten worden geschud door mannen en vrouwen, degenen die dat vanwege hun geloof niet willen inclus. Buiten kijf staat dat de bepaling over het Nederlandschap het raadsleden onmogelijk maakt om bij burgemeestersbenoemingen mee te laten wegen of kandidaten een tweede nationaliteit hebben. De belofte of eed van trouw aan de Grondwet is nu eenmaal niet vrijblijvend. Zo zijn er meer grondrechten die politieke kracht geven aan het dagelijkse raadswerk. De vrijheid van vergadering en betoging. Privacy. Onaantastbaarheid van het lichaam (denk aan de bestrijding van huiselijk geweld en seksuele intimidatie). Bestaanszekerheid, spreiding van welvaart en sociale zekerheid (relevant door de toegenomen sociale taken van gemeenten). Deugdelijk onderwijs en bevordering van maatschappelijke en culturele ontplooiing. Het zijn voorbeelden van burgerrechten en zorgplichten van de overheid, vastgelegd in hoofdstuk 1 van de Grondwet.

Macht en tegenmacht

Hier blijft het niet bij. Ook voor de dagelijkse omgang in de bestuurlijke verhoudingen geeft de Grondwet principes. Evenredige vertegenwoordiging is er zo een. Vervangbaarheid van de macht is daarvan de consequentie. Kiezers geven hun vertrouwensvotum aan volksvertegenwoordigers; op hun beurt geven zij dat aan bestuurders. Die moeten zich erbij neerleggen als ze dat vertrouwen verliezen. Vanuit die koppeling hebben burgemeester en wethouders zich te verstaan met de gemeenteraad en dienen zij deze open en transparant (of op grond van wettelijke geheimhoudingsregels in beslotenheid) te informeren en zich te vergewissen van het voortdurend vertrouwen van de lokale volksvertegenwoordiging. Dit vertrouwensbeginsel is wel wederkerig: burgemeester en wethouders moeten er ook op kunnen vertrouwen dat de gemeenteraad redelijk omgaat met de verstrekte informatie. De scheiding der machten (de *trias politica* van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) is eveneens voor de gemeentepolitiek relevant – niet in het laatst omdat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht her en der onder druk staat (het politiseren van het strafrecht door wraking bijvoorbeeld). Als gemeenteraadslid moet je er scherp in zijn het oordeel aan een rechter te laten zodra een bestuurlijke vraag in een gerechtelijke vraag is veranderd. Bijvoorbeeld bij een kort geding over een demonstratieverbod op grond van een noodverordening: dan is de rechter aan zet om te oordelen of een concreet verbod legaal is. Alleen in algemene zin beoordeelt de

gemeenteraad het handhavingsbeleid van de burgemeester.

De Grondwet geeft dus duidelijke kaders, maar nagelt de ontwikkeling van het gemeentebestuur niet vast.

Ordentelijke ontwikkeling

Een mooi voorbeeld is dat van de grondwettelijke benoeming van de burgemeester 'bij koninklijk besluit': oorspronkelijk ongeveer als een persoonlijke keuze door de koning, tegenwoordig feitelijk door de gemeenteraad, beide gegrond in het-

Ook de Denktank van de VNG (onder leiding van nu minister Ollongren) bepleit zulk gemeentelijk maatwerk, met compacte, kleinere gemeenteraden. Zou dat binnen de Grondwet kunnen? In zekere mate is er afwegingsruimte. Dat gemeenteraden op 'grondslag van evenredige vertegenwoordiging worden gekozen, binnen door de wet te stellen grenzen', maakt het niet ten principale onmogelijk dat gemeenteraden via verschillende deelgebieden worden gekozen, mits met in elk gemeentelijk gebied meerdere

Al eeuwen verbindt de Grondwet Nederlandse burgers met hun politieke vertegenwoordigers

zelfde artikel. Zo is het in meer gevallen denkbaar dat de Grondwet een eigentijdse toepassing vindt. Net zoals rechters door de regels het recht horen te zien ('Hoe valt de wet te passen in de maatschappij van nu?'), kunnen gemeenteraden zich afvragen op welke manier de wet maatschappelijke ontwikkeling dient. Met name bij de organisatie van de democratie in eigen gemeente. De VNG/NGB-commissie voor 'Toekomstgericht lokaal bestuur' bepleit een 'radicale omslag naar een meervoudige democratie', met variatie in de samenstelling en werkwijze van de gemeenteraad, aangepast aan nieuwe, passende democratische werkvormen in eigen gemeente.

raadsleden zodat van evenredigheid sprake kan blijven. Gemeenteraden kunnen zo afwegen of dit de binding met kiezers dient. Zeker laat de Grondwet toe om via de Gemeentewet of een experimenteerwet te regelen dat een gemeenteraad kleiner of groter wordt in samenhang met nieuwe, beslissende vormen van gemeenschapsdemocratie (denk aan burgerjury's, burgerbegrotingen en coöperatieve wijkraden). Een ordentelijke ontwikkeling: dat is waar de maatschappij baat bij heeft en die willekeur en teleurstelling voorkomt! ■

www.degrondwetwijzer.nl
www.jeroenvanurk.nl

GRONDIGE VRAGEN VOOR GEMEENTEGESPREK

Voor dialoog en praktijk in de gemeentepolitiek werkt Bas de Gaay Fortman met steun van Jeroen van Urk aan een gemeente-editie van het boekje *De Grondwetwijzer*. Samen met zijn kleinzoon Olivier duidt hij daarin de betekenis van de Grondwet. Die wordt in de gemeente-editie voorzien van vragen voor gesprek van gemeenteraadsliden met hun burgemeesters en belangstellende inwoners. Ze kunnen rondom en na de verkiezingen richting geven aan het gemeenteraadswerk. De Gaay Fortman is beschikbaar voor presentaties en met Van Urk ook voor lokale en regionale workshops over bijvoorbeeld de volgende vragen:

- Is de gemeenteraad als hoofd van de gemeente herkenbaar als hoeder van de Grondwet?
- Hoe zijn in de gemeentepolitiek fundamentele meningsverschillen die te maken hebben met normen, waarden en cultuur in discussie te krijgen?
- Hoe geef je democratie in je gemeente een impuls en is de Grondwet daarbij behulpzaam of belemmerend?
- Welke grondlegger van onze democratische rechtsstaat zou in uw gemeente een standbeeld moeten krijgen en welke tekst zet u op zijn of haar sokkel?
- Wie moet er op letten dat grondrechten gewaarborgd zijn bij gemeentelijke besluiten?
- Wat betekent 'vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk' voor de gemeenteraad?
- Kunnen burgers bij een morele toetsing van het gemeentebestuur worden betrokken?

info@jeroenvanurk.nl