

Vergaderjaar 2017–2018

**34 716**

## **Voorstel van wet van het lid Jetten houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester**

**D**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2018

#### **Inleiding**

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het op 7 mei jl. door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning vastgestelde voorlopig verslag bij het voorstel van wet van het lid Jetten houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (34 716).

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel-Jetten en hebben een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig voorstel van wet. Het baart hen zorgen dat de initiatiefnemer – evenals zijn voorganger – een kunstmatige knip probeert aan te brengen tussen de plaats van verankering van de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning (regeling in de Grondwet of in een gewone wet in formele zin) en de materiële wijze van benoeming (de invulling van de regeling). Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie wordt daarmee miskend hetgeen onze Grondwet nu juist beoogt te beschermen: een doordachte inrichting van het openbaar bestuur op decentraal niveau. Deze leden hebben een aantal vragen aan de initiatiefnemer. Zonder dit steeds te benoemen, stellen zij dezelfde vragen ook aan de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben vragen aan zowel de initiatiefnemer als de regering.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben opnieuw kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de SGP hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel, te meer daar blijkt dat er een wijziging van de Grondwet wordt voorbereid, zonder dat daaraan een gedegen voorstel voor de toekomst is gekoppeld. Zij hebben daarbij geen vragen aan de regering gesteld.

Alvorens in te gaan op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties, heeft de regering er behoefte aan te motiveren waarom zij steun geeft aan het onderhavige initiatiefvoorstel. De regering is van mening dat de constitutionele positie van de decentrale overheden een bijzondere is, welke tot uitdrukking komt in de gelaagde (getrapte) structuur van Grondwet en organieke wet en dat in de taakverdeling tussen beide aan de organieke wetgever grote vrijheid toekomt bij de inrichting van het decentrale bestuur en de toekenning van bevoegdheden aan de daarin te onderscheiden bestuursorganen. De regering meent dat deze bijzondere constitutionele positie meebrengt dat niet de Grondwet de inrichting van het openbaar bestuur op decentraal niveau dient vast te leggen, maar dat dit aan de organieke wetgever kan worden overgelaten. Het onderscheid dat het voorstel aanbrengt tussen de plaats van verankering en de invulling van de regeling wordt door de regering vanuit deze visie op de grondwettelijke positie van de decentrale overheden onderschreven. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt geen wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester of de commissaris van de Koning. De grondwetgever draagt zijn bevoegdheid over aan de wetgever en heeft geen bemoeienis meer met de uitoefening daarvan door de wetgever. Het is aan de wetgever of, wanneer en hoe hij van zijn bevoegdheid gebruikt maakt. De regering baseert dit standpunt op de volgende overwegingen.

In het onderhavige voorstel tot grondwetsherziening staat de vraag centraal of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester een onderwerp is dat door de grondwetgever of door de wetgever moet worden geregeld. Aan het voorstel ligt de overweging ten grondslag dat de aanstellingswijze niet van constitutionele orde is. Het gaat in onderhavig wetsvoorstel derhalve in de kern om een vraagstuk van taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever. In de memorie van toelichting bij het voorstel in eerste lezing is de lange geschiedenis van dit vraagstuk in herinnering geroepen (Kamerstukken II 2012/13, 33 239, nr. 6). De geschiedenis gaat terug op Thorbecke, die het voorstel van zijn staatscommissie om de regeling van de aanstellingswijze van de burgemeester aan de wetgever over te laten, niet gehonoreerd zag. Thorbecke was principieel van oordeel dat de wetgever op dit punt vrijheid diende te worden gelaten. Hij zag in de grondwettelijke regeling een inbreuk op het principe dat de inrichting en taken van de gemeente in de gemeentewet worden geregeld: «Het is onredelijk dat de Grondwet op een enkel stuk vooruitloopte van een stelsel, hetgeen zij van den wetgever wacht».

Sindsdien is een aantal pogingen ondernomen – voorbereid door staatscommissies in 1887, 1922, 1971 en 2000 – om de constitutionalisering van dit vraagstuk ongedaan te maken. Al deze pogingen strandden voortijdig. Die geschiedenis laat zien dat de grondwettelijke regeling van de benoeming van de burgemeester van meet af aan tot uiteenlopende standpunten heeft geleid en telkens opnieuw ter discussie is gesteld. Daarbij kan voorts worden geconstateerd dat in die discussie de vraag of

de aanstellingswijze in de Grondwet geregeld moet worden op onderscheiden momenten door de tot de grondwetgever behorende organen verschillend is beoordeeld. De regering meent daarom dat sprake is van een reëel vraagstuk waarvan het bijzondere karakter samenhangt met de specifieke positie van de decentrale overheden in ons staatsbestel. Dat komt tot uitdrukking in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet dat bepaalt dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten. De bijzondere verankering komt voorts tot uitdrukking in het feit dat de Grondwet zich beperkt tot het vastleggen van enkele hoofdbeginselen. Met inachtneming van deze hoofdbeginselen wordt de (organieke) wetgever veel ruimte gelaten om de inrichting van provincies en gemeenten te regelen. Gewezen zij op het huidige artikel 132, eerste lid, van de Grondwet dat de wetgever een ruim gestelde opdracht geeft («De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en de bevoegdheid van hun besturen.»). Het is dus de organieke wetgever die in de Provinciewet en de Gemeentewet een volledige regeling biedt van de inrichting van provincies en gemeenten. Over de vraag wat de hoofdelementen zijn die grondwettelijke verankering behoeven en wat de ruimte is die de organieke wetgever kan worden gelaten, heeft de grondwetgever van 1848 destijds een bepaalde keuze gemaakt. Een karakterisering daarvan is te vinden in de Proeve van een nieuwe Grondwet die in 1966 werd uitgebracht (blz. 181): «Ook de grondwetgever van 1848 stond voor de taak de positie van provincie en gemeente in het staatsbestel opnieuw te schetsen, daar hij voor beide corporaties als hoofdbeginselen wilde vastleggen: bestuur door direct gekozen volksvertegenwoordigers en regeling van deze lichamen bij de wet. Daarbij zouden de autonomie van provincie en gemeente en hun plaats binnen de eenheidsstaat duidelijk tot uitdrukking moeten komen.» De kern van die wijziging lag derhalve in de grondwettelijke verankering van het hoofdschap van de raad als rechtstreeks gekozen, algemeen vertegenwoordigend orgaan van de gemeente en de opdracht aan de wetgever om de staatsinrichting van de gemeenten te regelen. De organieke wetgeving vormt sindsdien «de Grondwet» van provincies en gemeenten, met inachtneming van de dwingende aanwijzingen van de grondwetgever. Bij de grondwetgever van 1848 heeft niet de behoefte voorop gestaan om in de Grondwet de hoofdorganen van de gemeente te verankeren, maar de hoofdbeginselen van het decentrale bestuur vast te leggen. In de Grondwet van 1848 werd van het gemeentelijk bestuur uitsluitend de gemeenteraad genoemd. Het college van burgemeester en wethouders bleef ongenoemd, hetgeen de gemeentewetgever in 1851 niet belette dit college in het leven te roepen. Het ambt burgemeester kwam slechts impliciet ter sprake in de Thorbecke onwelgevallige bepaling waarin werd geregeld dat de voorzitter van de raad door de Koning werd benoemd en ontslagen (de voorloper van het huidige artikel 131). De behoefte aan die bepaling vond haar oorsprong evenwel niet in de wens de hoofdorganen van het gemeentebestuur grondwettelijk te verankeren, maar in de wens van de Koning zijn benoemingsrecht veilig te stellen. Het heeft uiteindelijk tot 1983 geduurd voordat de Grondwet de andere organen is gaan noemen die naast de gemeenteraad «ook» deel uitmaken van het gemeentelijk bestuur (het huidige artikel 125, tweede lid), zodat de Grondwet thans de drie hoofdorganen noemt. Van belang is nog te onderstrepen dat in de Grondwet van 1848 en latere teksten van de Grondwet sprake is van grote terughoudendheid bij het op grondwettelijk niveau toekennen van bevoegdheden aan de gemeentelijke organen. Het noemen van de hoofdorganen van de gemeente (en de provincie) in de Grondwet van 1983 heeft daarin geen verandering gebracht.

## Inbreng van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie geven aan te hechten aan een globaal eindbeeld van de toekomstige aanstellingswijzen alvorens zij zich een definitief oordeel vormen over de wenselijkheid van deze grondwetswijziging. Daarbij verwijzen zij naar de toezegging van de vorige Minister om «de regie» te voeren in het debat over de positie en aanstellingswijze van de burgemeester en refereren zij aan hun stemverklaring in eerste lezing dat een definitief standpunt eerst bij tweede lezing op basis van de dan actuele stand van zaken en kennis zal worden bepaald. Zij geven aan er grote moeite mee te hebben de samenvattende conclusies van de Beschouwing rol en positie burgemeester van 25 november 2016 thans de basis te laten zijn voor hun definitieve standpuntbepaling over het voorliggend initiatiefvoorstel, en stellen de regering enkele nadere vragen over – samengevat – het belang van de onderhavige grondwetswijziging, de betekenis van voornoemde beschouwing en de samenhang met de inrichting van het lokaal bestuur als geheel.

De regering heeft goede nota genomen van de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en zal de vragen die zij aan het slot van hun inbreng stellen, in samenhang beantwoorden. Zoals de regering hiervoor heeft overwogen, hebben de grondwetgever en de wetgever onderscheiden verantwoordelijkheden, hetgeen meebrengt dat de grondwetgever na overdracht van zijn bevoegdheid geen voorschot kan nemen of vooruit kan lopen op de uitoefening van de bevoegdheid door de wetgever. De regering kan in dit licht de wetgever niet binden met uitspraken over een gewenst eindperspectief. De overdracht van de bevoegdheid van de grondwetgever aan de wetgever is erop gericht om de wetgever in staat te stellen daarover op een moment dat hem passend acht op eigen gezag beslissingen te nemen en daarbij de inrichting van het lokaal bestuur integraal te bezien. Een dergelijke integrale benadering wordt door het voorliggende wetsvoorstel mogelijk gemaakt. Dat maakt het weinig zinvol om nu vooral aandacht te besteden aan een eventuele wijziging van de aanstellingswijze.

Bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2015 heeft de Tweede Kamer mijn ambtsvoorganger om een notitie verzocht, waarin de verschillende typen van aanstelling (benoeming door de Kroon, benoeming door de raad dan wel rechtstreekse verkiezing door de ingezetenen), met onderscheiden subvarianten, op neutrale wijze zouden worden gepresenteerd. Dit resulteerde in de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester van april 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 29). In diezelfde periode werd op verzoek van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters door de Tilburgse School voor Bestuur en Politiek de verkenning «De aanstellingswijze gewogen, een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester» uitgebracht. Een jaar daarvoor, in 2014, verscheen het wetenschappelijk onderzoek «Majesteitelijk en Magistratelijk, de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt», uitgevoerd door de Tilburgse School voor Bestuur en Politiek in opdracht van de Ministeries van BZK en (toenmalig) V&J.

Naar aanleiding van de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester verzocht de Tweede Kamer vervolgens om een aanvullende beschouwing inzake de rol en positie van de burgemeester in deze tijd. De uitvoering daarvan is gecombineerd met de toezegging van mijn ambtsvoorganger aan de Eerste Kamer om regie te voeren door zich in te spannen voor een ordelijk debat op basis van kennis en inzichten (Handelingen I 2014/15, nr. 29, item 7, blz. 26). Mijn ambtsvoorganger heeft de beide Kamers bij brief van 15 december 2015 geïnformeerd over zijn voorgenomen aanpak en

heeft vervolgens de uitvoering ter hand genomen (Kamerstukken I 2015/16, 33 239, M). Dit heeft geresulteerd in de Beschouwing rol en positie burgemeester (Kamerstukken II 2016/17, 31 570, nr. 33) van november 2016. De beschouwing markeerde het einde van dit traject, waarin expertbijeenkomsten en een werkconferentie zijn georganiseerd, de Raad voor het openbaar bestuur advies heeft uitgebracht, zowel wetenschappelijk internationaal vergelijkend onderzoek als publieksonderzoek is verricht en bovenal alle betrokken partijen in het openbaar bestuur inbreng hebben kunnen leveren. Dit heeft ertoe geleid dat een grote hoeveelheid informatie beschikbaar is voor een eventuele toekomstige discussie over aanstellingswijze en positie van de burgemeester, na aanvaarding van de onderhavige grondwetswijziging. Thans is echter slechts de vraag naar verankering van de aanstellingswijze in de Grondwet aan de orde. Mocht de wetgever daar op enig moment in de toekomst aanleiding toe zien, dan is het aan hem om op dat moment de positie van de burgemeester te bepalen, met de aanstellingswijze als afgeleide en in samenhang met de inrichting van het lokaal bestuur als geheel.

### **Inbreng van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat een andere benoemingswijze, bijvoorbeeld een gekozen burgemeester, spanning met zich kan brengen met artikel 125, eerste lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat de gemeenteraad en de provinciale staten aan het hoofd staan van de gemeente respectievelijk de provincie, omdat de burgemeester dan een eigen, democratisch gelegitimeerd mandaat krijgt. Zij wijzen er voorts op dat de benoemingswijze onmiskenbaar van belang is voor de taken en bevoegdheden die aan de burgemeester en de commissaris van de Koning zijn toebedeeld. Zij noemen de vertegenwoordigende functie die beide ambten in en buiten rechte vervullen en daarnaast voor de burgemeester de grote rol die hij heeft bij de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de zware (nood)bevoegdheden waarmee hij zelfs wetten opzij kan zetten, alsmede eigen bevoegdheden uit medebewind. Voor de commissaris wijzen zij erop dat hij op grond van artikel 126 van de Grondwet kan worden belast met de uitvoering van een door de regering gegeven ambtsinstructie en daarnaast dat de commissaris zelfstandig toezicht houdt op het gemeentebestuur. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering het met hen eens is dat de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris gelet op het voorgaande een wezenlijk aspect vormt in het geheel van bestuurlijke verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen en om die reden grondwettelijke inbedding verdient, zodat deze kan worden afgestemd op samenhangende grondwettelijke bepalingen.

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat de burgemeester en de commissaris van de Koning ambten zijn die van groot belang zijn voor de verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen, maar trekt daaruit niet de conclusie dat daarom grondwettelijke verankering van hun aanstellingswijze aangewezen is. De hiervoor gegeven visie van de regering op Hoofdstuk 7 van de Grondwet brengt mee dat het bepalen van de regeling van de aanstellingswijze van deze ambten aan de wetgever kan worden overgelaten. De regering heeft daarbij tevens overwogen dat de Grondwet geen bepalingen bevat over de bevoegdheden van beide ambten. Dat is steeds voorbehouden geweest aan de wetgever.

Ten aanzien van de opmerking van de leden van de CDA-fractie over de afstemming op samenhangende grondwettelijke bepalingen, merkt de regering op dat het voorliggende wetsvoorstel – het overdragen van de bevoegdheid van de grondwetgever om de aanstellingswijze van beide ambten te regelen aan de organieke wetgever – er naar zijn aard niet op is

gericht een inhoudelijke wijziging te bewerkstelligen. Het op enigerlei wijze voorsorteren op een toekomstige wijziging zou zelfs afbreuk doen aan de beoogde overdracht en de onderscheiden bevoegdheden van grondwetgever en wetgever. Of, wanneer en op welke wijze de wetgever van zijn bevoegdheid gebruik zal maken, staat na aanvaarding van dit wetsvoorstel ter beoordeling aan de wetgever. Afstemming op mogelijk in de toekomst wenselijke wijzigingen van het grondwettelijk kader is derhalve niet aan de orde. De regering merkt volledigheidshalve op dat de wijziging van de aanstellingswijze mogelijk is zonder een inhoudelijke wijziging van andere grondwetsbepalingen. Zoals ook uit de beschrijving van de verschillende modaliteiten in de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester blijkt, kan niet op voorhand worden gezegd dat deze spanning opleveren met andere bepalingen van Hoofdstuk 7 van de Grondwet.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de burgemeester een belangrijke rol speelt in het voorkomen en tegengaan van ondermijning. Zij vragen de regering, vooruitlopend op nadere vragen hieromtrent, in te gaan op de consequenties voor het vervullen van deze rol bij de deconstitutionalisering c.q. een andere aanstellingswijze en de zorgen die hierover leven in de wetenschap en praktijk.

De regering ziet geen reden om in het kader van de behandeling van het voorliggend wetsvoorstel, dat zich beperkt tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze, in te gaan op eventuele consequenties voor het onderwerp dat de leden van de CDA-fractie noemen. Dat is een vraag die nu niet aan de orde is, maar die de wetgever moet beantwoorden op het moment dat verandering wordt overwogen.

Voorts wijzen de leden van de CDA-fractie op het belang van een consistente benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning, omdat het wenselijk is dat de aanstellingswijze niet op ieder moment weer kan worden gewijzigd naar de inzichten of wensen van de dag. Een consistente benoemingswijze is enerzijds noodzakelijk vanwege de verhouding van beide ambten met de andere organen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Anderzijds is een consistente benoemingswijze vereist, gelet op de (vergaande) bevoegdheden die aan beide ambten zijn toegekend. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering het met hen eens is dat moet worden voorkomen dat de benoemingswijze onderhevig wordt aan tijdelijke en wisselende politieke meerderheden en inzichten in de beide Kamers der Staten-Generaal. De regering onderschrijft ten volle het belang van consistentie van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning en meent dat dit evenzeer geldt voor de bestuurlijke inrichting van het decentraal bestuur als geheel, waarvan de aanstellingswijze een onderdeel is. Beide kunnen immers niet los van elkaar gezien worden. De regering heeft geen reden eraan te twifelen dat dit belang bij de wetgever in goede handen is. De wetgever zal niet over een nacht ijs (kunnen) gaan. De complexiteit van de materie en de samenhang tussen de verschillende onderdelen noodzaken ertoe veranderingen in het stelsel en de aanstellingswijze van beide ambten zeer zorgvuldig te overwegen. Veranderingen vragen bovendien de betrokkenheid en medewerking van gemeenten en provincies. Stelselveranderingen zullen niet gerealiseerd kunnen worden zonder dat daarvoor breed draagvlak bestaat.

De leden van de CDA-fractie geven aan het fundamenteel oneens te zijn met de stelling van de initiatiefnemer dat een inhoudelijk debat over de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris pas kan plaatsvinden na deconstitutionalisering van de benoemingswijze. Gelet op het feit dat de leden van de CDA-fractie de initiatiefnemer met deze vraag aanspreken op een stelling die niet door de regering naar voren is gebracht, gaat de regering ervan uit dat een reactie van haar kant niet nodig is.



## Inbreng van de PvdA-fractie

De leden van de fractie van de PvdA refereren aan de onlangs door de vaste commissie georganiseerde deskundigenbijeenkomst, waar de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur sprak naar aanleiding van het door de regering aan de Raad gevraagde advies over de toekomstige positionering van de burgemeester in de bredere context van het lokaal bestuur. In dat advies (2016) heeft de Raad aangegeven het van groot belang te achten dat de besluitvorming over «hoe nu verder» begint bij: wat voor burgemeester willen we hebben in ons land, hoeveel lokale kleuring dan wel nationale bepaling kan het ambt verdragen en welke wijze van benoemen past bij de maatschappelijke ontwikkelingen en de uitdagingen waarvoor gemeenten zich zien gesteld. De vraag die de Raad zich daarbij stelt is of het huidige stelsel van Kroonbenoeming aanpassing behoeft. De Raad pleit er in dat verband voor dat de wetgever bij de tweede lezing heroverweegt of de aanstellingswijze verandering behoeft. In de deskundigenbijeenkomst heeft de voorzitter van de Raad dit standpunt nader toegelicht en de Eerste Kamer geadviseerd «te beginnen bij het begin» en eerst de vraag te beantwoorden «wat komt ervoor in de plaats». De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om een reactie op de analyses, inzichten en adviezen van de Raad.

In de Beschouwing rol en positie burgemeester heeft de regering gereageerd op voornoemd advies van de Raad voor het openbaar bestuur. De Raad acht het van groot belang dat de besluitvorming over het «hoe nu verder» begint bij de vraag wat voor burgemeester we willen hebben. Het gaat dan om de situatie na grondwetswijziging; de Raad heeft dan ook geen bezwaar als zodanig tegen deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. De vragen die de Raad in zijn advies formuleert, vormen als het ware een stappenplan voor een inhoudelijk discussie, bedoeld om het proces van besluitvorming gestructureerd te laten verlopen, als verandering van de aanstellingswijze op enig moment in de toekomst zou worden overwogen. Het door de Raad geformuleerde stappenplan sluit aan bij de opvatting van de regering dat indien in de toekomst verandering zou worden overwogen, het debat eerst gevoerd moet worden over de rol en positie van de burgemeester en pas dan over de aanstellingswijze, dit alles in de context van de inrichting van het lokaal bestuur als geheel.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de dringende maatschappelijke en/of juridische noodzaak is om op dit punt de Grondwet te wijzigen. Zij wijzen erop dat onlangs het wetsvoorstel om zowel het Nederlands als het Fries in de Grondwet op te nemen is ingetrokken met als argument dat dit kabinet niet overtuigd is van de noodzaak van het voorstel gelet op de criteria die het aanhangt voor een wijziging of aanvulling van de Grondwet, te weten een dringende maatschappelijke behoefte en voldoende constitutionele rijpheid van het onderwerp. Zij vragen de regering wat de dringende maatschappelijke behoefte van voorliggend initiatiefvoorstel is. Welk groot maatschappelijk probleem wordt hiermee opgelost? Zij vragen in de beantwoording zowel in te gaan op de positie van de burgemeester als op die van de commissaris van de Koning. Hiervoor heeft de regering haar visie gegeven op dit deel van de Grondwet en uiteengezet waarom de regeling van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning naar haar oordeel geen zaak is van de grondwetgever, maar aan de organieke wetgever kan worden overgelaten. Het wijzigen van de Grondwet op dit punt is er naar zijn aard niet op gericht om een inhoudelijke wijziging van de aanstellingswijze te bewerkstelligen, maar om de wetgever de bevoegdheid te geven die hem op grond van deze visie toekomt. De genoemde criteria – dringende maatschappelijke noodzaak en constitutionele rijpheid – zijn bij

dit motief voor wijziging van de Grondwet niet van betekenis. Het is een kwestie van opportuniteit of een wijziging van de Grondwet op dit punt wordt aangevangen. Anders dan bij eerdere pogingen om de Grondwet op dit punt te wijzigen, is ditmaal sprake van een initiatiefvoorstel. Dat maakt voor de opvatting van de regering over het voorstel uiteraard geen verschil. Zowel bij de eerste lezing als thans bij de tweede lezing heeft de regering haar steun uitgesproken. De regering maakt daarbij geen onderscheid tussen de burgemeester en de commissaris van de Koning. Ten aanzien van beide ambten komt de bevoegdheid om de aanstellingswijze te regelen na aanvaarding van de onderhavige grondwetswijziging toe aan de wetgever. De wetgever is vervolgens vrij om onderscheid te maken tussen beide ambten. Of de wetgever daartoe aanleiding ziet en op grond van welke overwegingen, is alsdan ter beoordeling aan de wetgever.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering voorts om een reactie op de analyses, inzichten en adviezen van de Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur. De commissie, onder voorzitterschap van commissaris van de Koning Van de Donk, benadrukt het belang van de onafhankelijke positie van de burgemeester, mede in het licht van de toegenomen zwaarte van diens eigenstandig takenpakket. Positie en aanstellingswijze van de burgemeester moeten in de ogen van de commissie zodanig zijn vormgegeven dat zijn neutrale, onafhankelijke rol en positie behouden blijven en zo mogelijk worden versterkt. De discussie over deconstitutionalisering moet, aldus de commissie, worden gezien in het licht van het functioneren van de burgemeester in het toekomstig lokaal bestel en moet niet een geïsoleerd dispuut zijn over de juiste aanstellingswijze. De commissie is van mening dat de huidige benoemingswijze een zekere garantie biedt voor de instandhouding van de sterke punten van het burgemeesterschap, zoals door de commissie geformuleerd en bepleit. Die opgeven zonder een verder toekomstbeeld acht de commissie onverstandig.

De regering is van mening dat geen licht zit tussen hetgeen de commissie bepleit en de uitkomsten van de discussie zoals verwoord in de Beschouwing rol en positie burgemeester. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze zoals thans voorgesteld, is geenszins een geïsoleerd dispuut. Immers, een inhoudelijke verandering is met de onderhavige grondwetswijziging niet beoogd. Het voorstel brengt uitsluitend wijziging aan in de taakverdeling tussen Grondwetgever en wetgever. Het geeft de wetgever de integrale verantwoordelijkheid voor de inrichting van het lokale bestuur. Voor die overdracht is het niet noodzakelijk een visie te hebben op de toekomst van het ambt of op het decentraal bestuur als geheel. Het onderhavige voorstel ziet enkel op de vraag naar grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze; het behelst geen inhoudelijke wijziging, zodat de aanstellingswijze van de burgemeester na aanvaarding van de deconstitutionalisering blijft luiden zoals thans in de Gemeentewet vervat. Voor eventuele toekomstige wijzigingen – ter beoordeling aan de wetgever – zal eerst de wenselijke positie van de burgemeester moeten worden bepaald en pas daarna, als afgeleide, de aanstellingswijze, een en ander in samenhang met de inrichting van het lokaal bestuur.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing nauwelijks onderscheid is gemaakt tussen beide functionarissen. De commissaris is benaderd als ware hij een soort «burgemeester van de provincie», waarvoor met betrekking tot deconstitutionalisering dezelfde argumenten gelden als voor de burgemeester. Zij vragen of de regering hun opvatting deelt dat het belang van de commissaris als rijksheer de afgelopen jaren is toegenomen en dat hij meer taken is gaan vervullen die losstaan van zijn directe provincietaken.

Het is juist dat de regering voor wat betreft de argumenten voor deconstitutionalisering geen onderscheid maakt tussen de burgemeester en de commissaris van de Koning. Voor beide geldt dat de regeling van de



aanstellingswijze aan de wetgever kan worden overgelaten. Dat wil echter niet zeggen dat de regering de commissaris benadert als «burgemeester van de provincie». Dat zou de betekenis van de verschillen miskennen, niet alleen tussen beide ambten maar ook tussen de bestuurslagen waar zij deel van uitmaken. Het is na aanvaarding van voorliggend wetsvoorstel aan de wetgever deze verschillen te wegen. Ingevolge artikel 126 van de Grondwet kan de wetgever bepalen dat de commissaris wordt belast met de uitvoering van een door de regering gegeven ambtsinstructie. De wetgever heeft van die bevoegdheid gebruik gemaakt in onder andere de Provinciewet en de Gemeentewet, waarna nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in de ambtsinstructie. De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het belang van de commissaris als rijksorgaan de afgelopen jaren is toegenomen. Enerzijds zijn in de Gemeentewet enkele taken in relatie tot burgemeesters als rijkstaken bestempeld, welke overigens in de praktijk al als zodanig werden ervaren. Daarmee zijn thans alle institutionele bevoegdheden van de commissaris die gerelateerd zijn aan de burgemeester als rijkstaken bestempeld. Ook heeft de commissaris de bevoegdheid gekregen te adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is (artikel 182, eerste lid, onder c, van de Provinciewet). Anderzijds kan er ook bij grote maatschappelijke opgaven aanleiding zijn om gebruik te maken van de klassieke taak van de commissaris om de samenwerking te bevorderen in de bestuurlijke verhoudingen over alle bestuurslagen heen, zoals het geval was in de periode dat een grote, gezamenlijke inspanning moest worden geleverd om de omvangrijke toestroom van asielzoekers op te vangen. Dat alles laat onverlet dat de Grondwet de commissaris als provinciaal orgaan ziet die verantwoording verschuldigd is aan provinciale staten. Artikel 126 van de Grondwet biedt de wetgever de mogelijkheid, als uitzondering op die hoofdregel, om hem als rijksorgaan in te schakelen met als gevolg dat hij daarover geen verantwoording verschuldigd is aan provinciale staten maar aan de Minister van BZK (of een andere Minister).

De leden van de PvdA-fractie herinneren eraan dat uit het antwoord van de initiatiefnemer op de vraag wat de achterliggende redenen voor zijn voorstel waren, duidelijk werd dat de enige overweging is dat de feitelijke situatie niet langer aansluit bij de grondwettelijke Kroonbenoeming en dat het aanbeveling verdient een en ander met elkaar in overeenstemming te brengen. Zij wijzen er voorts op dat in de nadere beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet van de (vorige) regering staat dat, afhankelijk van de keuze die wordt gemaakt, een gewijzigde aanstellingswijze gevolgen kan hebben voor de positionering van de burgemeester in het gemeentebestuur en daarmee voor andere grondwetsartikelen (124, 125, 127 en 129). Zij vragen of het in dat licht niet wenselijk is eerst de door de vorige regering in gang gezette discussie over de toekomst van het lokaal bestuur en de positie van de burgemeester daarin af te ronden en aansluitend de vraag te beantwoorden of, en zo ja, welke wijzigingen van de Grondwet noodzakelijk zijn.

Hiervoor heeft de regering haar visie gegeven op dit deel van de Grondwet en uiteengezet waarom de regeling van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning naar haar oordeel geen zaak is van de grondwetgever, maar aan de organieke wetgever kan worden overgelaten. Het wijzigen van de Grondwet op dit punt is er naar zijn aard niet op gericht om een inhoudelijke wijziging te bewerkstelligen, maar om de wetgever een bevoegdheid te geven die hem op grond van deze visie toekomt. De wetgever wordt daarmee volledig verantwoordelijk voor de inrichting van het decentraal bestuur, zodat hij alle facetten daarvan in onderling verband kan bezien. Thans is niet aan de orde of en wanneer de wetgever van die bevoegdheid gebruik gaat maken; evenmin is de discussie aan de orde of aanvaarding van dit voorstel tot conclusies zou kunnen leiden met betrekking tot door de leden van de PvdA-fractie

genoemde (andere) grondwetsbepalingen. De regering ziet daarom een inhoudelijke noch een procedurele reden om het onderhavige voorstel te koppelen aan eventuele toekomstige (inhoudelijke) wijzigingen van andere grondwetsbepalingen. Het onderhavige voorstel staat op zichzelf, heeft zijn eigen betekenis zonder dat daaraan een inhoudelijke wijziging gekoppeld is.

De leden van de fractie van de PvdA refereren voorts aan de inbreng van professor Tops op de door de vaste commissie georganiseerde deskundigenbijeenkomst. Georganiseerde criminaliteit en ondermijning vormen in toenemende mate een probleem en kunnen alleen effectief worden aangepakt in nauwe samenwerking tussen burgemeester, politie en OM op basis van wederzijds vertrouwen over hoe wordt om gegaan met informatie. Daartoe is het naar de mening van professor Tops van belang dat de burgemeester buiten de politieke arena staat. In de ogen van professor Tops is het daarom verstandig artikel 131 in zijn huidige vorm te behouden. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering op dit punt.

De regering benadrukt dat de onderhavige grondwetswijziging geen verandering beoogt te brengen in de taken en bevoegdheden van de burgemeester. Zijn rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning, waarbij een goede uitwisseling van informatie essentieel is, staat los van de vraag naar de grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze. De burgemeester staat thans buiten de politieke arena; na aanvaarding van de deconstitutionalisering blijft de huidige aanstellingswijze op grond van de Gemeentewet van kracht. Mocht de wetgever op enig moment in de toekomst verandering overwegen, dan zal vanzelfsprekend ook gekeken moeten worden naar de taken en bevoegdheden van de burgemeester. Zoals ook verwoord in de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester en in de Beschouwing rol en positie burgemeester, is het de verantwoordelijkheid van de wetgever om in dat geval in een adequaat stelsel van checks and balances te voorzien.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de PvdA op welke wijze de regering denkt te komen tot het door velen – waaronder deze Kamer – gewenste eindbeeld op basis van het voorwerk dat is verricht door het vorige kabinet? Tevens vragen zij of de regering redenen ziet om, vergelijkbaar met de Staatscommissie parlementair stelsel, een commissie Herziening Hoofdstuk 7 Grondwet in te stellen met als opdracht een integraal advies uit te brengen over de toekomstbestendigheid van dit hoofdstuk?

Met de toezegging van mijn ambtsvoorganger om regie te voeren in de discussie over aanstellingswijze en positie van de burgemeester, is een zeer brede opbrengst behaald, zoals beschreven in de Beschouwing rol en positie burgemeester. Daarnaast zijn de belangrijkste modellen beschreven in de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester. Thans is echter slechts de vraag naar de taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever aan de orde. Wat de toekomstbestendigheid van Hoofdstuk 7 van de Grondwet betreft, verwijst de regering naar de in 2015 op verzoek van de Eerste Kamer uitgebrachte beschouwing (Kamerstukken I 2014/15, CII, J) en de in 2010 in opdracht van de regering uitgevoerde wetenschappelijke evaluatie van Hoofdstuk 7 van de Grondwet (Constitutionele normen en decentralisatie, een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, Radboud Universiteit Nijmegen en Rijksuniversiteit Groningen). Voor de beoordeling van de onderhavige grondwetswijziging doen deze stukken overigens niet ter zake, omdat geen inhoudelijke wijziging in Hoofdstuk 7 aan de orde is.

### **Inbreng van de GroenLinks-fractie**

De leden van de fractie van GroenLinks zien uit naar het debat over de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de

Koning en de burgemeester. Het losknippen van het uit de Grondwet halen van de benoemingen en het bij wet regelen van een nieuwe benoemingswijze vinden deze leden positief, omdat daarmee een zuivere en van elkaar onafhankelijke afweging van het een en het ander kan plaatsvinden. Na de (mogelijke) grondwetswijziging ligt de weg open voor het regelen van de benoemingen van de commissaris en de burgemeester per gewone wet. Daarin zouden deze leden niet te lang een mogelijk vacuüm willen laten ontstaan. Zij willen daarom graag van de regering weten welk proces en welke termijnen zij voorziet om de benoemingswijzen nader per gewone wet te regelen. Tot slot willen zij graag een bevestiging van de regering dat na schrappen van de betreffende grondwetsartikelen de huidige praktijk van een zo goed als bindende voordracht door provinciale staten of de gemeenteraad in stand blijft; dit uiteraard totdat mogelijk nieuwe wetgeving tot een andere praktijk gaat leiden.

De regering is blij met de steun van de leden van de fractie van Groen-Links voor de onderhavige grondwetswijziging. Thans is slechts de vraag naar grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze aan de orde. Mocht na aanvaarding van de onderhavige grondwetswijziging de wetgever op enig moment in de toekomst aanleiding zien voor verandering, dan is het aan de wetgever om op dat moment de gewenste positie van de burgemeester te bepalen en de daarbij passende aanstellingswijze, in samenhang met de inrichting van het lokaal bestuur als geheel. Dat betekent dat na aanvaarding van de onderhavige grondwetswijziging de huidige aanstellingswijze voor de burgemeester en de commissaris van de Koning, zoals geregeld in de Gemeentewet en de Provinciewet, van kracht blijft. Van een mogelijk vacuüm is derhalve geen sprake.

### **Inbreng van de ChristenUnie-fractie**

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het vastleggen van de benoemingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester in de Grondwet middels de Kroonbenoeming ook uiting geeft aan de twee belangrijke kernbegrippen die bij deze ambten horen, te weten «onafhankelijkheid» en «onpartijdigheid». Tegelijk zien zij dat de invulling van de procedure die voorafgaat aan artikel 131 Grondwet in de loop der jaren is veranderd. Daarmee is de huidige procedure een andere dan bij de totstandkoming van artikel 131 Grondwet beoogd was. Zij vragen de regering om een reflectie op de vraag of deze twee ambten van commissaris van de Koning en burgemeester nu voldoende tot hun recht komen en geborgd zijn in de Grondwet, en dan met name ten aanzien van de twee belangrijke kernbegrippen van «onafhankelijkheid» en «onpartijdigheid». Zou het wenselijk zijn om op termijn op dit punt de Grondwet aan te vullen, juist ook in het licht van de artikelen 125 en 126 van de Grondwet? Zij vragen daarbij ook om nadere inkleuring te geven aan het onderscheiden karakter van de beide ambten.

Onder verwijzing naar de uiteenzetting die de regering in de inleiding heeft gegeven, merkt zij op dat de grondwettelijke verankering van de Kroonbenoeming in 1848 het gevolg was van een interventie van de Koning, die daarmee zijn benoemingsrecht veiligstelde. Historisch gezien zijn het dan ook niet de kernbegrippen «onafhankelijkheid» en «onpartijdigheid» die bij de grondwetgever voorop hebben gestaan. De burgemeester werd lange tijd beschouwd als een «rijkspottekijker», omdat hij als dienaar van de Kroon een belangrijke toezichhoudende functie vervulde. In de vorige eeuw is de burgemeester zijn functie als rijksorgaan echter kwijtgeraakt en is hij meer en meer geëvolueerd tot lokaal bestuurder en langzaam maar zeker ingebed in de lokale bestuurlijke

verhoudingen. Zo is bijvoorbeeld in 1969 de verantwoordingsplicht van de burgemeester jegens de raad in de Gemeentewet opgenomen. Die ontwikkeling heeft vervolgens ook gevolgen gehad voor de invloed die de raad vanaf eind jaren 60 van de vorige eeuw heeft gekregen op de selectie en de benoeming van kandidaten via de instelling van vertrouwenscommissies, eerst facultatief en later imperatief. Dat proces heeft geculmineerd in de introductie van een aanbevelingsrecht van de gemeenteraad bij de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester in 2001. De door de leden van de fractie van de ChristenUnie genoemde kernwaarden liggen derhalve niet ten grondslag aan de grondwettelijke Kroonbenoeming, maar zijn in tweede instantie de kernwaarden geworden waarmee de Kroonbenoeming wordt geassocieerd. De regering ziet geen aanleiding de Grondwet op dit punt aan te vullen. Dat verdraagt zich niet met haar opvatting dat aan de wetgever moet worden overgelaten om de aanstellingswijze van beide ambten te regelen, uiteraard met inachtneming van het grondwettelijk kader. Het vastleggen van kernwaarden die daarbij leidend zouden moeten zijn doet afbreuk aan die vrijheid. Van belang is dat de Grondwet het ambt van burgemeester respectievelijk commissaris van de Koning in artikel 125 aanwijst als organen van het gemeentebestuur en het provinciebestuur, naast de positie van de gemeenteraad en provinciale staten als hoogste orgaan en voorts het college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten. Het is vervolgens aan de wetgever om in een verdeling van taken en bevoegdheden over deze onderscheiden organen te voorzien. Beide ambten hebben een aantal aspecten gemeen, zoals het voorzitterschap van de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur, en het zijn van boegbeeld van de gemeente respectievelijk de provincie. Maar er zijn ook wezenlijke verschillen: de burgemeester heeft een uitgesproken profiel als verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid, de commissaris van de Koning kan op grond van artikel 126 van de Grondwet tevens taken vervullen als rijksorgaan, met een geheel eigen karakter. Overigens geldt ook voor de commissaris dat het ambt een ontwikkeling heeft doorgemaakt die ertoe heeft geleid dat het zijn van rijksorgaan niet langer voorop staat, maar in zijn geval is gereduceerd tot een mogelijkheid waarvan de wetgever zich kan bedienen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering welke vervolgstappen zij nodig acht in het licht van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur ten aanzien van de deinstitutionalisering van de benoemingswijze. Is er daarbij onderscheid tussen het vervolgproces dat de regering voor ogen heeft ten aanzien van de benoemingswijze van de burgemeester en die voor de commissaris van de Koning?

Thans is slechts de vraag naar grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze aan de orde, zodat ook geen vervolgstappen op genoemd advies overwogen hoeven worden. De regering constateert dat ook de Raad voor het openbaar bestuur van oordeel is dat mocht in de toekomst verandering overwogen worden, eerst de positie van de burgemeester bepaald zou moeten worden en dat de aanstellingswijze daarvan een afgeleide zou moeten zijn, en dat een en ander voorts in samenhang met de inrichting van het lokaal bestuur als geheel bezien zou moeten worden. Mocht een dergelijke verandering op enig moment worden overwogen, dan heeft dat niet automatisch gevolgen voor de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning. Die moet op zijn eigen merites beoordeeld moeten worden, waarbij een relevant gegeven is dat de commissaris van de Koning tevens rijksorgaan is. Zoals gezegd

geldt ook ten aanzien van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning dat de aanstellingswijze moet volgen uit de positie: deze moet ondersteunend zijn aan het ambt, en niet andersom.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren