

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**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 7 mei 2018

#### **Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel-Jetten Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester in tweede lezing. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig voorstel van wet. Het baart voornoemde leden 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. De leden van de CDA-fractie 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. Het huidige artikel 131, waarin is vastgelegd dat de commissaris van de Koning en de burgemeester worden benoemd bij koninklijk besluit, wordt in het initiatiefwetsvoorstel vervangen door een nieuw artikel 131 luidende: «de commissaris van de Koning en de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter*), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Van der Sluijs (PVV), Fiers (PvdA).

burgemeester worden aangesteld, geschorst en ontslagen op een bij de wet te bepalen wijze». Deze leden 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.

Opnieuw hebben de leden van de fractie van de **ChristenUnie** kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel dat ziet op het deconstitutionaliseren van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester. 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. Een en ander roept vragen op.

### **Inbreng van de VVD-fractie**

De leden van de **VVD**-fractie stellen de volgende vragen. In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» van 10 oktober 2017 is in hoofdstuk 1.2, Bestuur en Koninkrijksrelaties, vernieuwing openbaar bestuur en ICT-dienstverlening, het volgende vastgelegd:

«De behandeling van het initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing inzake de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning wordt voortgezet.»

De initiatiefnemers van de wetsvoorstellen 33 239 (initiatiefvoorstel-Schouw) en 34 716 (initiatiefvoorstel-Jetten) beperken zich in hun voorstel en toelichting tot de deconstitutionalisering en zijn van mening dat voorstellen over de toekomstige aanstellingswijzen eerst na feitelijke grondwetswijziging artikel 131 aan de orde dienen te komen. Met de initiatiefnemer van wetsvoorstel 33 239, de heer Schouw, is naar de mening van de leden van de VVD-fractie voldoende van gedachten en standpunten gewisseld over deze «ontkoppeling», zodat het schriftelijk debat daarover met de initiatiefnemer van wetsvoorstel 34 716, de heer Jetten, achterwege kan blijven. Anders dan beide initiatiefnemers hechten de leden van de VVD-fractie echter wel aan een globaal eindbeeld van de toekomstige aanstellingswijzen alvorens zij zich een definitief oordeel vormen over de wenselijkheid van deze grondwetswijziging.

In het debat over de eerste lezing in de Eerste Kamer heeft de ambtsvoorganger van de huidige Minister op dringend verzoek van de leden van de VVD-fractie toegezegd zich in het (publieke) debat over de toekomstige aanstellingswijze van met name de burgemeester als «actieve regisseur» verantwoordelijk te voelen en te stellen. En dit mede te plaatsen in relatie tot de toekomst van het lokale bestuur om zodoende tot een perspectief te komen voor een mogelijk eindbeeld. Toegezegd is dit ruimschoots voor behandeling van de tweede lezing van het voorstel tot grondwetswijziging artikel 131 gerealiseerd te hebben. Bij de stemming op 28 april 2015 hebben de leden van de VVD-fractie hun vertrouwen uitgesproken in de toezeggingen van de Minister aan hen en hebben zij op basis daarvan in kunnen stemmen met het voorstel. Daarbij is het volgende opgemerkt:

«De VVD heeft goede nota genomen van de toezegging van de Minister om voor de behandeling van de tweede lezing van deze Grondwetswijziging tot dat gewenste eindperspectief te komen en om binnenkort een

procedurebrief te sturen over de wijze waarop hij dit proces als actieve regisseur gaat aanpakken.

Het is om die reden dat de VVD-fractie unaniem een wijziging van artikel 131 van de Grondwet in overweging wil nemen, overigens wel met de aantekening dat een definitief standpunt eerst bij tweede lezing op basis van de dan actuele stand van zaken en kennis zal worden bepaald.»

Sedertdien heeft de toenmalige Minister initiatieven ontplooid en gefaciliteerd die een bijdrage aan dat eindperspectief zouden moeten leveren. Op zijn verzoek bracht de Raad voor het openbaar bestuur op 21 juni 2016 onder de titel «Begin bij het begin» zijn advies uit. Ook VNG, IPO en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters hebben middels rapporten, adviezen en werkconferenties aandacht aan het onderwerp besteed. In zijn brief van 25 november 2016 aan de Eerste Kamer<sup>2</sup> brengt de Minister verslag uit over zijn inspanningen en schetst hij de stand van zaken van dat moment. Zonder daaraan concrete conclusies te verbinden of toekomstrichting aan te geven. In de een na laatste alinea van zijn brief schrijft hij:

«In deze brief heb ik de notie neergelegd dat het aanbeveling verdient door te gaan op de ingeslagen weg om allereerst de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming te realiseren en pas daarna de vraag te beantwoorden of de aanstellingswijze van de burgemeester dient te worden gewijzigd.

Het beantwoorden van die vraag dient hand in hand te gaan met het zoeken naar brede consensus over de gewenste rol en positie van de burgemeester, om zo – onder de mogelijkheid van differentiatie – uiteindelijk bij de aanstellingswijze uit te komen, waarbij het geheel in samenhang met de bredere veranderingen in het openbaar bestuur wordt gezien.»

De leden van de VVD-fractie hebben er grote moeite mee deze samenvattende conclusies van november 2016 thans de basis te laten zijn voor hun definitieve standpuntbepaling over het voorliggend initiatiefvoorstel. In de (schriftelijke) behandeling zullen zij zich een oordeel moeten vormen of het voorbehoud dat zij maakten (bij de stemverklaring wetsvoorstel 33 239) met betrekking tot de tweede lezing van de grondwetswijziging artikel 131 kan worden opgeheven. Zij stellen daarom aan de regering samenvattend de navolgende vragen:

1. Kan de regering toelichten welk belang zij hecht aan de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning, waardoor het onderwerp is opgenomen in het regeerakkoord?
2. Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat de brief van 25 november 2016 geen eindperspectief, of zelfs maar zicht daarop, biedt?
3. Welk vervolg geeft de regering aan deze brief om daaraan wel te voldoen?
4. Hebben zich tussen november 2016 en maart 2018 (grote) veranderingen in inzichten ontwikkeld?
5. Welke stappen zijn er in die tussentijd (verder) gezet om het lokaal bestuur toekomstbestendig te houden, c.q. te maken?
6. Deelt de Minister de mening van haar ambtsvoorganger dat de aanstellingswijze van de burgemeester in samenhang gezien moet worden met de (re)organisatie van het lokaal bestuur? En zo ja, hoe denkt zij dat ingewikkelde proces vorm te gaan geven?

---

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2016/17, 33 239, P.

## Inbreng van de CDA-fractie

Artikel 125, eerste lid, eerste volzin, van de Grondwet bepaalt dat de gemeenteraad en de provinciale staten aan het hoofd staan van de gemeente respectievelijk de provincie. Een andere benoemingswijze, bijvoorbeeld een gekozen burgemeester, zal volgens de leden van de **CDA**-fractie spanning met dit grondwetsartikel met zich brengen. De burgemeester krijgt dan immers een eigen, democratisch gelegitimeerd, mandaat. Ook is de benoemingswijze onmiskenbaar van belang voor de bevoegdheden en taken die de burgemeester en de commissaris zijn toebedeeld. Ten eerste kan worden gewezen op de vertegenwoordigende functie die beide ambten in en buiten rechte vervullen. De burgemeester heeft voorts een grote rol bij de handhaving van de openbare orde en heeft in dat verband zware (nood)bevoegdheden, waarmee hij zelfs de wetten aan de kant kan zetten. Tevens bezit hij eigen bevoegdheden uit medebewind. De commissaris kan op grond van artikel 126 van de Grondwet worden belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie. Daarnaast houdt de commissaris zelfstandig toezicht op het gemeentebestuur. Is de initiatiefnemer het met de leden van de CDA-fractie eens 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? Verdient de benoemingswijze om die reden geen grondwettelijke inbedding, zodat deze weldoordacht kan worden afgestemd op samenhangende grondwettelijke bepalingen?

De burgemeester speelt een belangrijke rol in het voorkomen en tegengaan van ondermijning. Kan de initiatiefnemer, vooruitlopend op nadere vragen hieromtrent, ingaan 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?

Verder wijzen de leden van de CDA-fractie op het belang van een consistente benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris. Het is wenselijk dat de aanstellingswijze niet op ieder moment weer kan worden gewijzigd naar de inzichten of incidenten van de dag. In eerste lezing van dit voorstel heeft de initiatiefnemer dit belang eveneens onderkend. Een consistente benoemingswijze is enerzijds noodzakelijk vanwege de verhouding van beide ambten met de andere organen op gemeentelijk respectievelijk provinciaal niveau. Een wijziging van de benoemingswijze kan immers vergaande gevolgen hebben voor de verhouding van de burgemeester en commissaris tot de andere organen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Anderzijds is een consistente benoemingswijze vereist, gelet op de (vergaande) bevoegdheden die aan de burgemeester en de commissaris zijn toegekend. Een en ander dient immers goed op elkaar te worden afgestemd. Is de initiatiefnemer het met de leden van de CDA-fractie eens dat moet worden voorkomen dat de benoemingswijze onderhevig wordt aan tijdelijke en wisselende politieke meerderheden en inzichten in de beide kamers van de Staten-Generaal? Ter illustratie van de mogelijke risico's in dat verband, wijzen de leden van de CDA-fractie naar de recente ervaringen met de Wet raadgevend referendum. Graag ontvangen zij een reactie van de initiatiefnemer.

Tot slot zijn de leden van de CDA-fractie het fundamenteel oneens 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. Met deconstitutionalisering wordt de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris slechts eenvoudiger te wijzigen. In dat geval is immers wijziging met

een gewone meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal mogelijk. Wijziging van de benoemingswijze kan echter ook op grondwettelijk niveau plaatsvinden, zij het dat daarvoor (uiteindelijk) een tweederde-meerderheid is vereist. Waarom acht de initiatiefnemer een inhoudelijk debat alleen mogelijk na deconstitutionalisering? Is de initiatiefnemer het met de leden van de CDA-fractie eens dat grondwettelijke verankering van de benoemingswijze ook voordelen met zich brengt? Zij wijzen in dat verband op de bestuurlijke verhoudingen en het takenpakket, alsmede op de consistentie en bestendigheid. Graag ontvangen zij een reactie van de initiatiefnemer.

### **Inbreng van de PvdA-fractie**

In zijn advies bij het initiatiefwetsvoorstel stelt de Raad van State, zo lezen de leden van de **PvdA**-fractie, dat het sobere karakter van de Grondwet, waar de initiatiefnemer naar verwijst, op zichzelf geen argument inhoudt om een bepaald onderwerp wel of niet in de Grondwet te regelen. De inhoudelijke waarde van regeling in de Grondwet hoeft in zijn ogen niet alleen gelegen te zijn in de staatsrechtelijke betekenis van het ambt, maar kan ook liggen in de bestendigheid van de wijze van aanstelling: wat ook de aanstellingswijze is, deze moet niet op elk moment weer kunnen worden gewijzigd naar de inzichten of incidenten van de dag. Deconstitutionalisering behoeft, aldus de Raad van State, een zelfstandig dragende motivering. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de initiatiefnemer op deze opvatting van de Raad van State. Wat is naar de mening van de initiatiefnemer de zelfstandig dragende motivering voor zijn initiatiefwetsvoorstel?

Na de bekendmaking van de «verklaringswet» heeft de vorige regering een proces in gang gezet om te voldoen aan haar toezegging aan de Eerste Kamer om, voorafgaand aan de tweede lezing, de discussie te faciliteren over het gewenste «eindbeeld» met betrekking tot de toekomst van het lokaal bestuur en de positie van de burgemeester daarin. In de ogen van de leden van de PvdA-fractie heeft dit weliswaar geen eindbeeld, maar wel waardevolle inzichten en adviezen opgeleverd. Waarom gaat de initiatiefnemer daar niet op in? Waarom volstaat hij met enkel de verwijzing naar de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing?

In de door de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning gehouden deskundigenbijeenkomst<sup>3</sup> hebben alle deskundigen ervoor gepleit deconstitutionalisering niet als een geïsoleerd punt te behandelen en het debat in de juiste volgorde te voeren: welk lokaal bestuur wordt gewenst, welke burgemeester hoort daarbij en wat betekent dat voor zijn aanstellingswijze. Professor Nehmelman sprak van «een beetje marchanderen met de Grondwet» en pleitte voor een fundamentele stelseldiscussie over waar naartoe met Hoofdstuk 7 van de Grondwet. In zijn (door de regering gevraagd) advies over de toekomstige positionering van de burgemeester in de bredere context van het lokaal bestuur, geeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) aan 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 Rob zich daarbij stelt is of het huidige stelsel van Kroonbenoeming aanpassing behoeft. De Rob pleit er in dat verband voor dat de wetgever bij de tweede lezing heroverweegt

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2017/18, 34 716, A.

of de aanstellingswijze verandering behoeft. In de deskundigenbijeenkomst heeft de voorzitter van de Rob dit standpunt nader toegelicht en de Eerste Kamer geadviseerd «te beginnen bij het begin» en eerst de vraag te beantwoorden «wat komt er voor in de plaats».

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer een inhoudelijke reactie te geven op de analyses, inzichten en adviezen van de Rob. Zij horen ook graag de reactie van de regering op dit punt. Zij stellen in het verlengde daarvan opnieuw de vraag wat in de ogen van de initiatiefnemer de dringende maatschappelijke en/of juridische noodzaak is om op dit punt de Grondwet te wijzigen. Dezelfde vraag stellen zij aan de regering. Het is deze leden opgevallen 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. Wat is in de ogen van de regering de dringende maatschappelijke behoefte van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel? Welk groot maatschappelijk probleem wordt hiermee in de ogen van de regering en de initiatiefnemer opgelost? De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer en de regering in hun beantwoording zowel in te gaan op de positie van de burgemeester als op die van de commissaris van de Koning.

In 2016 verscheen het onderzoeksrapport «Op weg naar meervoudige democratie». Dit onderzoek is uitgevoerd door de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, op verzoek van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de VNG. De commissie stond onder voorzitterschap van commissaris van de Koning Van de Donk en kende als leden onder meer de hoogleraren Tops en Munneke, de directeur van het SCP, wethouder Ollongren van Amsterdam en twee leden van de Eerste Kamer. De commissie pleit voor groot onderhoud en «omkering» van de huidige democratische en bestuurlijke inrichting en van de rol die de burgemeester daarin kan vervullen. De commissie 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.

In de deskundigenbijeenkomst werd dit standpunt toegelicht door professor Tops, die stelde dat deconstitutionalisering zoals thans voorgesteld op zichzelf niet hoeft te interfereren, omdat het gaat om een «droge» deconstitutionalisering, zonder verdere invulling van het toekomstig burgemeesterschap. Echter, in de ogen van de commissie-Van de Donk is dit precies het probleem, omdat de mogelijk toekomstige inrichting van het lokaal bestuur, waarvoor deconstitutionalisering noodzakelijk zou kunnen zijn, ontbreekt. Daarmee brengt dit initiatiefwetsvoorstel datgene waar de commissie voor waarschuwt: een geïsoleerde benadering. 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. Ook met betrekking tot de analyse, inzichten en adviezen



van de commissie-Van de Donk ontvangen de leden van de PvdA-fractie graag de opvattingen van de initiatiefnemer en de regering.

Naast bovengenoemde commissies zijn ook de Kring van Commissarissen van de Koning en het NGB van mening dat de discussie over de aanstellingswijze gevoerd moet worden in de gehele context van het lokaal bestuur: eerst bepalen hoe het lokaal bestuur eruit moet zien, dan de positie van de burgemeester vastleggen en daaruit voortvloeiend de aanstellingswijze vaststellen. Zij wijzen daarnaast op de onderscheiden posities van enerzijds de burgemeester en anderzijds de commissaris van de Koning. Het advies van de Rob gaat eveneens in op dit punt. De Rob betreurt het dat het initiatiefwetsvoorstel ook de deconstitutionalisering van de commissaris beoogt. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing is nauwelijks onderscheid 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. Deelt de initiatiefnemer en deelt de regering de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat het belang van de commissaris als Rijksheer in de afgelopen jaren is toegenomen en dat hij meer taken is gaan vervullen die losstaan van zijn directe provincietaken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom kiest de initiatiefnemer ervoor de aanstellingswijze van de commissaris uit de Grondwet te halen onder handhaving van artikel 126?

In het debat in eerste lezing is door meerdere fracties, waaronder die van de PvdA, de vraag gesteld wat de achterliggende overwegingen zijn van de initiatiefnemer bij dit initiatiefwetsvoorstel. Uit zijn antwoord werd duidelijk 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. In de nadere beschouwing omtrent Hoofdstuk 7 van de Grondwet van de (vorige) regering lezen de leden van de PvdA-fractie 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). Is de initiatiefnemer het daarmee eens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom kiest hij ervoor op dit moment alleen artikel 131 te wijzigen? Waarom kiest hij er niet voor eerst de inmiddels door de vorige regering in gang gezette brede 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? Graag horen de leden van de PvdA-fractie ook de opvattingen van de regering hierover. Zoals bij de vorige punten al aangegeven werd in de op 10 april gehouden bijeenkomst door de deskundigen breed de opvatting gedeeld dat de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris niet geïsoleerd moet worden benaderd, maar moet worden gezien in de brede context van de ontwikkelingen en de toekomst van de lokale democratie. «Begin bij het begin», zoals een van hen het verwoordde. Waarom kiest de initiatiefnemer hier niet voor?

Een argument van de vorige initiatiefnemer om nu tot deconstitutionalisering over te gaan, was dat aannemen van het wetsvoorstel de aanjager kan zijn om het debat te starten. De discussie over de toekomst zou volgens hem onvoldoende gevoerd gaan worden, omdat men er geen vertrouwen in heeft dat het tot een grondwetswijziging zal komen. Citaat: «Als het slot op de deur blijft komt er van die verdere discussie weinig terecht. Dan zit het huis op slot». Kan de initiatiefnemer uitleggen waarom het handhaven van het huidige artikel 131 het voeren van een serieus debat in de weg zou staan? De leden van de PvdA-fractie wijzen er in dat verband op dat door de vorige regering juist een fundamentele discussie

op gang is gebracht en verwijzen daarvoor naar de samenvattende brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 november 2016.<sup>4</sup> Is de initiatiefnemer het met deze leden eens dat met de adviezen van de Rob, de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, de Kring van Commissarissen, NGB, VNG en de uitkomsten van de brede expertmeetings er ruim voldoende basis is om het debat voortvarend voort te zetten en te komen tot een breed gedragen eindbeeld over het lokaal bestuur, de positie van de burgemeester en in het verlengde daarvan diens aanstellingswijze? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom kiest hij ervoor deze adviezen naast zich neer te leggen?

In de bijeenkomst van 10 april is door alle deskundigen naar voren gebracht dat de burgemeester in de afgelopen jaren steeds meer eigenstandige taken en bevoegdheden heeft gekregen met betrekking tot ondermijning, huiselijk geweld, geestelijke gezondheidszorg, integriteit, drugsoverlast e.a. Juist vanwege zijn onafhankelijke positie is hij in staat daar op een goede wijze en met gezag invulling aan te geven. 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. Delen de initiatiefnemer en de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet? In de ogen van professor Tops is het daarom verstandig artikel 131 in zijn huidige vorm te behouden. Graag ontvangen deze leden een reactie van de initiatiefnemer en de regering op dit punt.

Op welke wijze denkt de regering te komen tot het door velen – waaronder deze Kamer – gewenste eindbeeld op basis van het voorwerk dat is verricht door het vorige kabinet? Welk tijdspad heeft de regering daarbij voor ogen? Ziet de regering redenen 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? Zo nee, waarom niet?

### **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. Indien de regering al een voorkeursrichting heeft, vernemen zij dat ook graag. 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.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2016/17, 33 239, P.



## **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 initiatiefnemer maar ook 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 Grondwet? Zij vragen daarbij ook om nadere inkleuring te geven aan het onderscheiden karakter van de beide ambten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering welke vervolgstappen zij nodig acht in het licht van het advies van de Rob ten aanzien van de deconstitutionalisering 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?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de initiatiefnemer om een reactie op de inbrengen van de Kring van Commissarissen en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters tijdens de expertmeeting in de Eerste Kamer, die kort samengevat betoogden dat zij op dit moment geen problemen constateren die worden opgelost door het schrappen van artikel 131 Grondwet.<sup>5</sup>

## **Inbreng van de SGP-fractie**

De leden van de **SGP**-fractie hebben de volgende vraag: kan de initiatiefnemer deze werkwijze, waarbij eerst een bepaling geschrapt werd zonder dat duidelijk was waarom en welke richting de wetgever op wilde, met voorbeelden uit de Grondwetsgeschiedenis schragen?

De initiatiefnemer kiest met dit wetsvoorstel voor het schrappen van de Kroonbenoeming, los van de manier hoe de benoemingen dan wel zouden moeten plaatsvinden. Hierover is reeds uitgebreid gediscussieerd, maar de leden van de fractie van de SGP hebben met stijgende verbazing kennisgenomen van de redenering dat de benoeming van de commissaris van de Koning en van de burgemeester uit de Grondwet moet gehaald worden, waarbij wordt gesteld: «Een debat over de aanstellingswijze kan pas volledig open en vrij gevoerd worden zodra de Grondwet de debatruimte niet meer op voorhand beperkt». Kan de initiatiefnemer deze redenering nader toelichten? Er kan toch open over de wenselijke denkrichting voor de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning gesproken worden? Heeft de initiatiefnemer de indruk dat het onmogelijk is in het politieke debat iets te bepleiten wat vooralsnog in strijd met de Grondwet is? Is het bijvoorbeeld in strijd met de Grondwet om een pleidooi voor een republiek te houden, terwijl de Grondwet spreekt over een koninkrijk?

---

<sup>5</sup> Zie voor het verslag van de expertmeeting Kamerstukken I 2017/18, 34 716, A.

De initiatiefnemer maakt een nadrukkelijk onderscheid tussen de discussie van de Grondwetgever en die van de wetgever. Waarom brengt de initiatiefnemer dit onderscheid zo nadrukkelijk aan, en wat is de relevantie daarvan voor het open debat over de betreffende benoemingen?

In de Grondwet is niet alleen de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning genoemd, maar ook de verkiezing van gemeenteraad en provinciale staten. Voorziet de initiatiefnemer dat ook dit onderdeel kan zijn voor discussie, evenals door dit initiatief inmiddels in de discussie de positie van het staatshoofd is ingebracht? Waarom is het wel gewenst de verkiezing van gemeenteraad en provinciale staten in de Grondwet te laten staan en niet de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning? Wat rechtvaardigt deze verschillende benadering?

De burgemeester heeft bijzondere taken en verantwoordelijkheden, waarvoor zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid van cruciaal belang zijn. Is de initiatiefnemer het met de leden van de fractie van de SGP eens dat de wijze waarop een benoeming plaats heeft nadrukkelijk van invloed is op het gezag en het mandaat van een burgemeester en van de commissaris van de Koning? Zou de discussie hierover niet eerst gevoerd moeten worden, voordat de benoemingsprocedure uit de Grondwet gehaald wordt? Datzelfde geldt voor de positie van de betrokken ambtsdragers voor wat betreft de arbeidsverhoudingen en de dienstbetrekking. Kan de initiatiefnemer aangeven wat de gevolgen zijn voor de dienstbetrekking en wat dit betekent voor de verhouding als werkgever en werknemer indien een benoeming anders zal zijn dan een Kroonbenoeming?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit nader voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman