

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

A

VERSLAG VAN EEN GESPREK MET DESKUNDIGEN

Vastgesteld 24 april 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning¹ heeft op 10 april 2018 een gesprek met deskundigen gevoerd over het **initiatiefvoorstel-Jetten Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester (34 716)**.

Van dit gesprek brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

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

¹ 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)

Voorzitter: Engels
Griffier: Bergman

Aanwezig zijn achttien leden der Kamer, te weten: Bikker, Van Bijsterveld, Peter van Dijk, Engels, De Graaf, Huijbregts-Schiedon, Van Kesteren, Köhler, Kox, Lintmeijer, Lokin-Sassen, Rombouts, Schalk, Schouwenaar, Van der Sluijs, Verheijen, Vlietstra en De Vries-Leggedoor,

alsmede de volgende deskundigen:

Willibrord van Beek, Kring van Commissarissen van de Koning;
Liesbeth Spies, Nederlands Genootschap van Burgemeesters;
Han Polman, Raad voor het openbaar bestuur (Rob);
Remco Nehmelman, hoogleraar Publiek organisatierecht Universiteit Utrecht;
Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde.

Aanvang 15.28 uur.

De **voorzitter**: Dames en heren, een goedemiddag. Allemaal hartelijk welkom bij onze expertmeeting in verband met het wetsvoorstel Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester. Ik zal even heel kort zeggen hoe het programma er vanmiddag uitziet. Ik zal de deskundigen het woord geven om in maximaal vijf minuten – want we moeten hier om 17.00 uur echt uit, zeg ik alvast – een nadere toelichting te geven op eventueel ingeleverde position papers. Daarna neem ik de tijd tot 16.45 uur om samen met mijn collegae nadere vragen te stellen. De agenda is zo ingericht, door omstandigheden, dat Pieter Tops hier pas om 16.45 uur kan zijn en om 17.00 uur weer weg moet, dus die nemen wij apart onder handen. Om 17.00 uur moet het ook gedaan zijn, zeg ik even voor alle helderheid. Ik wil u ook vragen of u, als u het woord heeft, de microfoonknop wilt indrukken. Voor mij doet de griffier dat, maar u moet het allemaal zelf doen! Jaren voor gevochten, zeker! U moet dan ook even uw naam zeggen. Dat is voor de verslaglegging buitengewoon plezierig. Dit alles gezegd hebbende, gaan we het zo doen. Goed, ik ga maar gewoon van links naar rechts. Ik wil professor Nehmelman vragen om als eerste vijf minuten, of minder, te nemen voor een nadere toelichting op de position paper die we hebben ontvangen. U heeft het woord.

De heer **Nehmelman**: Dank u wel, voorzitter. Ik heb de position paper ingestoken op basis van de vragen die gesteld zijn door uw commissie. Wat zo moeilijk is aan deze discussie over de deconstitutionalisering, het uit de Grondwet halen van twee belangrijke organen in het decentrale landschap van Nederland, namelijk de burgemeester en de commissaris van de Koning, is dat er een schaduwdebat overheen hangt. Ik heb nauwlettend de discussie in de Tweede Kamer gevolgd. Daar zie je dat de discussie waar eigenlijk iedereen het misschien wel stiekem over wil hebben, niet gevoerd mag worden. Waar gaan we naartoe, als u zou instemmen met het gegeven dat beide organen uit de Grondwet zullen worden gehaald? Dan ligt natuurlijk het hele speelveld open voor een andere benoemingswijze. Of dat gebeurt, zal uit een nieuw wetsvoorstel moeten blijken. Ik vertel u daarmee niets nieuws. Dat kan door de bevolking gebeuren, of door de raad of nog steeds door een Kroonbenoeming, zoals nu in feite ook in de Gemeente- en de Provinciewet staat. Dat zijn vragen die dan naar voren komen. Nogmaals, daar hebben we het vanmiddag niet over. Ik zag bij de vragen die werden gesteld, de juiste vraag: wat voor effect heeft het als je die belangrijke organen uit de Grondwet haalt? Dan kom je bij een moeilijke

vraag, die ook werd gesteld door een aantal van u. Wat zou er dan eigenlijk in de Grondwet moeten? Dan kom je op een heel fundamentele vraag. Wat wil je als samenleving en ook als politieke organen in de Grondwet hebben? De een wil een heel ruim opgezette Grondwet – duizend artikelen is nog niet genoeg – en de ander wil er een met 25 bepalingen; de rest kan dan via de formele wet worden bepaald. Dat is een beetje de keuze die hier voorligt: wat wil je in de Grondwet hebben en wat niet? Het gaat om, niet eens zozeer voor het staatsrecht maar ook voor de samenleving als geheel, twee belangrijke spelers. En vooral één heel belangrijke speler, de burgemeester, die toch steeds meer bij de bevolking bekend is. Het is echt de eerste burger die iedereen wel kent. Meer dan de gemeenteraad, heb ik het idee. Daar komt steeds meer druk op. We willen daar steeds meer invloed op hebben.

Die discussie wordt vanmiddag nog niet gevoerd, maar de vraag is wel aan de orde wat er zou gebeuren als beide benoemingen uit de Grondwet worden gehaald. Nog niet zo heel veel, want je kunt ook veel regelen in de Gemeente- of de Provinciewet. Het is wel zo, en dat weet u ook allemaal, dat die veel makkelijker te wijzigen zijn dan de Grondwet, namelijk met een gewone meerderheid. Het tweede is, en dat weet u ook, dat in feite de Kroonbenoeming tegenwoordig eigenlijk een benoeming is door de raad en provinciale staten. Daar vertel ik niet zoveel nieuws mee. Uiteindelijk wordt er hier in Den Haag een stempel op gezet, tenzij er echt iets ernstigs aan de hand is met een voordracht voor de burgemeester of de CdK.

Kort en goed: de echte spannende discussie moet nog volgen, maar u heeft wel een hefboom in handen om te bepalen of we die kant opgaan of niet. Zelfs een door de bevolking gekozen burgemeester zou kunnen, met uiteindelijk het slotakkoord door de Kroon. Dan kan je zeggen «dan rek je de Grondwet wel heel erg op», maar eigenlijk doe je dat nu ook al door de raad en PS zo veel speelruimte te geven. De klassieke Kroonbenoeming is niet meer. In die zin is er vanmiddag nog niet heel veel aan de hand. Het enige wat u doet, is een hefboom geven tot een nieuwe discussie. Die zal worden gevoerd, zoals u waarschijnlijk ook wel weet, over hoe we in de toekomst omgaan met deze twee ambten.

Het laatste wat ik nog wil opmerken in de vijf minuten die ik heb, is dat ik het moeilijk vind als jurist. Het voelt anders om de CdK ook op een andere wijze aan te stellen, mocht die discussie ooit gevoerd gaan worden. Die heeft nu toch een iets andere positie dan de burgemeester, in de zin dat het klassieke rijksheerschap, of rijksvrouwschap, toch een beetje de oren en ogen is van het Haagse in het binnenlands bestuur. De burgemeester is veel meer opgeschoven naar een zware decentraal bestuurder. Hij is veel meer voor de decentrale organisatie een belangrijke speler. De commissaris zit meer in een spagaat tussen Rijk en provincie.

Ik wil het daar even bij laten. Het zijn een hoop open deuren. Ik denk dat u dat ook wel weet. Ik hoop dat ik in mijn position paper een paar antwoorden heb gegeven die misschien meer discussie uitlokken, maar dat gaan we zien.

Dank u wel.

De voorzitter: Dank u wel. Het woord is aan de heer Van Beek.

De heer Van Beek: Dank u wel, voorzitter. Ik heb een position paper en de beantwoording van de vragen aan u opgestuurd, maar ik heb ze hier ook nog afgedrukt liggen. Als er behoefte is, kunnen ze dus ook rondgaan. We hebben uw schriftelijke vragen beantwoord. Gaarne maak ik gebruik van de gelegenheid om nog een aantal aanvullende opmerkingen te maken. Dit wetsvoorstel opent de weg om met een enkelvoudige meerderheid in Tweede en Eerste Kamer de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris te wijzigen. De kern van onze opvatting is dat het uiteraard mogelijk is om iets te veranderen aan de manier van aanstellen van de burgemeester en commissaris, maar het punt is: verander je iets aan de

aanstellingswijze van de burgemeester, dan verander je ook iets aan het bestel. Wij vinden dat eerst moet worden bepaald hoe het lokaal openbaar bestuur eruit moet zien en dat pas dan moet worden beoordeeld welke positie van de burgemeester daarbij past. Daaruit vloeit de keuze voor de aanstellingswijze dan eigenlijk automatisch voort.

Te vaak wordt alleen gesproken over de benoemingswijze van de burgemeester, maar zoals gezegd: verander je die, dan verander je ook het bestel. Afhankelijk van de vorm waarin de aanstellingswijze van de burgemeester wordt gewijzigd, zal het verregaande gevolgen hebben voor de positie van de gemeenteraden en de wethouders. Wij kennen nu het hoofdschap van de raad en een echte wethoudersdemocratie. Verandering kan uiteraard, maar het is de vraag of wij nu zo ontevreden zijn over ons lokaal bestuur. Anders gezegd: welke probleem zijn we hier eigenlijk aan het oplossen?

Daarbij wordt één kernwaarde van onze Nederlandse burgemeesters door iedereen gekoesterd: diens onafhankelijke positie, boven de partijen. Daarmee is de burgemeester van iedereen en voor iedereen. Die onafhankelijke niet-politieke functionaris wordt in de dagelijkse praktijk van het gemeentebestuur zeer op prijs gesteld. Een onafhankelijkheid die in belangrijke mate is ontleend aan de kroonbenoeming. Die onafhankelijke ambtsdrager is vooral van belang in tijden van verhoogde spanning – een politieke crisis, een ramp, een noodsituatie, een integriteitstekwestie – en bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid, bijvoorbeeld in het geval van ondermijnende criminaliteit.

Als het schrappen van artikel 131 een vervolg krijgt in de vorm van een verkiezing van de burgemeester, dan krijgt de burgemeester in bijna alle mogelijke varianten een politiek mandaat. Daarmee is hoe dan ook de onafhankelijke positie van de burgemeester niet meer vanzelfsprekend. Het zijn allebei belangrijke en waardevolle grootheden, maar ze verdragen elkaar niet. Wij vinden het vanuit onze dagelijkse praktijk van belang dat welke keuze u ook maakt, deze moet worden getoetst aan de mate waarin de onafhankelijkheid van de burgemeester wordt gegarandeerd.

U hebt in dat verband gevraagd wat de gevolgen zijn van een deconstitucionalisering an sich, bijvoorbeeld op de lokale verhoudingen. Het is niet uit te sluiten dat enkel en alleen deconstitucionalisering een zeker risico in zich draagt. Dat is natuurlijk moeilijk te voorspellen, maar ik zou niet durven zeggen dat het geen gevolgen zal hebben. Het is niet uitgesloten dat de verschillende betrokkenen zich anders opstellen tegenover de burgemeester, omdat zij het schrappen van artikel 131 zien als een duidelijke opmaat naar een ander bestel. Het lastige daarbij is dat niet duidelijk is welk bestel dat is.

Samengevat bepleiten de commissarissen uw aandacht voor de onafhankelijke positie van de burgemeester en voor een juiste volgorde. Kijk eerst naar welke bestel je wilt, dan naar het soort burgemeester dat er bij past en pas daarna naar de aanstellingswijze. Als u het huidige systeem wilt handhaven, dan behoeft de Grondwet niet te worden gewijzigd. Zoek je een eenvoudige oplossing om de aanstellingswijze te veranderen, dan is dit de eerste stap.

Ik sla een paar opmerkingen over de commissaris over, maar zeg ten slotte wel dat wij aandacht vragen voor het feit dat het ambt van de commissaris nog niet is gedeconstitucionaliseerd als de aanstellingswijze eenmaal uit de Grondwet is verdwenen. De functie heeft dan nog steeds een plek in de Grondwet in artikel 125 en wordt vergezeld van de bepaling over de ambtsinstructie in artikel 126. Alles overwegende zijn wij van mening dat het ambt van commissaris naar karakter zo zeer verschilt van het burgemeesterschap, dat niet automatisch voor dezelfde aanstellingswijze zou moeten worden gekozen.

Daarbij wil ik het even laten, voorzitter.

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik ga door naar mevrouw Spies. U heeft het woord.

Mevrouw **Spies**: Dank u wel. Ook het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft een position paper opgesteld en antwoorden gegeven op de vragen. Die zijn ofwel digitaal naar u onderweg ofwel hier nog beschikbaar. Misschien dat ze rond kunnen gaan. Dank ook voor de geboden gelegenheid.

Gemeenten vormen de overheid die het dichtst bij haar inwoners staat en die ook de meest ingrijpende bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft voor die inwoners. Dat vraagt enorm veel van het lokale openbaar bestuur, van gemeenteraden en wethouders. Daar waar we steeds vaker in lijn met de commissie-Van de Donk spreken van de participatieve democratie, vraagt het heel veel stuurmanskunst van raden en wethouders om daar op een goede manier mee om te gaan. Datzelfde in de omgang in de gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren heel veel taken en verantwoordelijkheden bijgekomen voor het lokale openbaar bestuur, en dat zal de komende jaren verdergaan. Ik hoef u niet te herinneren aan de decentralisaties in het sociale domein, maar kijk ook eens naar wat de nieuwe Omgevingswet met zich brengt.

De burgemeester functioneert binnen dat krachtenveld. Hij is de enige die daarin van en voor iedereen is. Als voorzitter van de raad en van het college moet hij verbinden in plaats van polariseren. In het huidige tijdsgewricht een heel belangrijke kwaliteit die in bijna iedere profielschets ook wordt genoemd. Hij is toegerust met steeds meer taken, die juist vragen om die onafhankelijke positie en het boven de partijen staan. Denk aan taken op het gebied van veiligheid, op het gebied van integriteit, waarbij de burgemeester verantwoording moet afleggen over hetgeen hij of zij doet, aan de gemeenteraad. Al met al maakt dat de burgemeester wel de meest bekende en ook de meest vertrouwde persoon in het openbaar bestuur, waarvan de aanstellingswijze, net als die van heel veel andere functionarissen in dat openbaar bestuur, in onze Grondwet is verankerd.

En nu zouden we juist deze functie uit de Grondwet gaan halen. Wij zien geen grond voor de deconstitutionalisering, ook niet omdat het onverstandig is één persoon eruit te tillen, zonder een afgewogen beeld, een afgewogen visie op de toekomst van het lokale bestuur. De burgemeester is daar slechts één orgaan in. Ook niet omdat de huidige aanstellingswijze democratisch en transparant is. Het lijkt wel een gewone sollicitatie. Ook niet omdat het borgen van de onafhankelijke positie van de burgemeester van grote waarde is, en niet alleen in het huidige tijdsgewricht. Als ik kijk naar de Opiumwet, de wet over de ondermijning, de wet rondom de geestelijke gezondheidszorg, dan krijgt in ieder van die wetten de burgemeester extra taken en verantwoordelijkheden vanuit de kwaliteit van onafhankelijk en boven de partijen staand kunnen opereren.

De conclusie van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is dan ook dat er veel waardering is voor de huidige rol en positie van de burgemeester: onafhankelijk en boven de partijen staand. Er is geen probleem in het functioneren door de eigen inwoners gezien. Er is geen sprake van een democratisch tekort. Er is geen sprake van een legitimiteitstekort. Dat brengt mij simpelweg op de vraag: voor welk vraagstuk zou de deconstitutionalisering een oplossing zijn?

Dank u wel.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Ik ga meteen door naar de heer Polman van de Raad voor het Openbaar Bestuur. U heeft het woord.

De heer **Polman**: Dank u wel. Ook van mij dank voor deze gelegenheid om met elkaar hierover van gedachten te wisselen. De Raad voor het

Openbaar Bestuur heeft zomer 2016 een rapport Begin bij het begin uitgebracht over de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester, en ook opmerkingen over de CdK gemaakt; ik kom daarop terug. Dat was op verzoek van de Minister, om daarmee juist ook het debat over de aanstellingswijze op een goede manier te voeren. Ook al is de samenstelling van onze Raad voor het openbaar bestuur sindsdien enigszins gewijzigd, we staan nog achter de actualiteit van dat rapport. Ik heb de position paper naar u toe laten sturen en de schriftelijke vragen die zijn gesteld, zijn beantwoord, maar ik zal een en ander kort toelichten. Cruciaal vinden wij dat de rol, de positie en de aanstellingswijze van de burgemeester aansluiten bij ontwikkelingen in de samenleving en in het openbaar bestuur. Die ontwikkelingen staan niet stil. Dat weten we. De decentralisaties, de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen hebben ook telkens in de afgelopen jaren nieuwe eisen gesteld aan het functioneren van het ambt van burgemeester en ook van de CdK. Dat is, denk ik, belangrijk om te constateren. Die ontwikkelingen, en die stoppen niet, hebben betekenis voor de functie, voor de inhoud en ook wel voor de aanstellingswijze van de burgemeester.

In de tweede plaats hebben wij geconstateerd dat het in de discussie heel snel gaat over het gewenste eindbeeld. Afhankelijk waar je voorstander van bent, zoek je daar argumenten bij waarom je dat goed vindt en waarom het andere alternatief niet goed is. Wij hebben met het rapport een bijdrage willen leveren door te zeggen: kijk naar wat je het gewenste toekomstperspectief vindt voor het gemeentebestuur. Tegelijkertijd vinden wij dat je parallel aan de discussie over deconstitutionalisering dat debat wel met elkaar moet voeren. Je moet wel met elkaar een gesprek, een dialoog hebben over de toekomst van het gemeentebestuur in het licht van al die, op een aantal fronten fundamentele, veranderingen, en wat die betekenen voor de aanstellingswijze van de burgemeester.

Wij hebben in ons rapport een aantal modellen genoemd, ook met voors en tegens. Ook ten aanzien van het huidige systeem van aanstelling zijn argumenten voor en tegen te noemen. We hebben ook geconstateerd dat als je de verkiezing door de gemeenteraad in de toekomst zou formaliseren, dat ook een aantal aandachtspunten heeft, juist ook met betrekking tot de zelfstandige, onafhankelijke rol van de burgemeester. Die hoeft niet aan de leiband van alleen de gemeenteraad te functioneren. Van verkiezing door de inwoners rechtstreeks hebben wij in onze rapportage aangegeven dat dat echt een fundamentele doordenking vraagt van de positie van de gemeente, van de lokale democratie. Het geldt eigenlijk voor alle aanstellingswijzen dat je moet beginnen bij de vraag: welke ontwikkelingen hebben gevolgen voor het functioneren van de lokale democratie en welke aanstellingswijze van de burgemeester zou daar dan in de toekomst bij passen?

We hebben ook nog een model genoemd als het gaat om de keus, om de beslissing over de wijze van aanstellen over te laten aan de gemeenteraad. Dat is natuurlijk ook spannend: dat de gemeenteraad zelf zou bepalen of hij een door de gemeenteraad of een door de bevolking gekozen burgemeester zou verkiezen. We vinden het relevant om die alternatieven te schetsen, maar met de hoofdboodschap: begin bij je opvatting over het functioneren van de lokale democratie en de checks-and-balances die je daarin gewenst acht. Zet dat denken niet stil, ook niet als je het alleen over de deconstitutionalisering hebt.

Tot slot de positie van de commissaris van de Koning. Wij betreuren dat soms de indruk wordt gewekt dat die over een kam kan worden geschoren met de positie van de burgemeester. Het feit, en dat is net ook door anderen gestipuleerd, dat de commissaris een rijksrol heeft, toezicht houdt, ook hoeder is van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de oogen oorfunctie vervult voor de regering in zijn provincie, in de regio's, maakt dat dit echt een afzonderlijke beschouwing vraagt. Daar komt nog bij dat, naar welke vorm van aanstellingswijze je uiteindelijk ook zou gaan,

het heel belangrijk is om te bezien welke rol de commissaris, juist als hoeder van de kwaliteit van lokaal bestuur en het toezicht daarop, zou kunnen vervullen bij de manier waarop je die aanstellingswijze zou organiseren.

Ik kan er heel veel meer over vertellen, maar dan verval ik misschien ook wel in herhaling, gelet op wat anderen hebben gezegd. Ik hoop dat ook de beantwoording van de vragen hebben bijgedragen aan enige duidelijkheid.

De **voorzitter**: Veel dank. Dan is nu het woord aan de leden van de commissie. Om hier maximale objectiviteit uit te stralen, ga ik maar gewoon door waar ik ben gebleven. Ik stap over naar de commissie en kijk naar de heer Köhler of hij behoefte heeft te reageren.

De heer **Köhler** (SP): Ik heb een tweetal vragen aan alle sprekers. Wie ze wil oppakken, moet dat maar doen. De sprekers wezen steeds op de onafhankelijke positie van de burgemeester, die vooral zo zou moeten blijven. Hoe moet ik dat zien: de onafhankelijke positie van de burgemeester? Onafhankelijk van wie? En bedoelt men daar ook mee dat de burgemeester in een positie moet blijven waarin hij aan niemand democratische verantwoording schuldig is?

Dan heb ik een tweede vraag aan mevrouw Spies specifiek. Die zei dat de huidige wijze van benoeming van de burgemeester al democratisch en transparant was in de praktijk. Zoals het nu loopt via de gemeenteraden, denk ik dat ze bedoelde. Dat verbaasde mij wel wat. Dat het democratisch is, wil ik niet ter discussie stellen, maar ik wil vooral een nadere toelichting waarom mevrouw Spies meent dat de huidige wijze van benoeming van de burgemeester transparant is, en dan vooral voor de burger. Is voor de burger transparant hoe de gekozene nu naar boven komt rollen?

De **voorzitter**: Helder. Ik wil het zo doen dat ik eerst aan de anderen dan mevrouw Spies vraag om op die eerste vraag te antwoorden, en daarna aan mevrouw Spies om beide vragen te beantwoorden. Akkoord? Oké.

De heer **Nehmelman**: Onafhankelijk van wie? Dat is een goede vraag. Het meest in het oog springend zijn natuurlijk meteen de eigenstandige bevoegdheden die de burgemeester nu heeft – en ook de commissaris heeft er een aantal, als we ze doortrekken – vooral zijn openbareordebevoegdheden. Ik wil de zaak niet moeilijker maken dan die is, maar ik leg het toch maar even op tafel. Nogmaals, we hebben het alleen over uit de Grondwet halen. Dat is de discussie. De andere discussie moet echt nog gevoerd worden hierna. Het is wel zo dat je natuurlijk een belangrijk ambt uit de Grondwet haalt. Dat is waar, maar je ziet dat de raden en provinciale staten vrij dominant zijn bij de benoemingen waar we het vandaag over hebben.

Even terug naar die onafhankelijkheid. De burgemeester is inderdaad vooral onafhankelijk op het moment dat hij eigenstandige wettelijke bevoegdheden uitoefent, vooral openbareordebevoegdheden, maar het hoeft niet in beton gebeiteld te zijn dat ze daar blijven. Er zijn ook landen die dat anders regelen en ze bij andere organen beleggen, bijvoorbeeld bij mensen in het politiewezen. Je kan er zelfs nog een eigen orgaan voor creëren. Dat zijn allemaal mogelijkheden, maar dat zijn discussies voor later zorg. Zoals het nu is, heeft de burgemeester een eigen, onafhankelijke positie. Maar, het is goed dat u dat zegt, hij moet wel verantwoording afleggen, ten volle, over zijn hele handelen, ook aan de raad. De raad kan zelfstandig een eigenstandige positie innemen of hij ermee akkoord is of niet. Als er echte spanningen zijn, kan er uiteindelijk nog een verzoek worden gedaan bij de Minister van Binnenlandse Zaken om uit het conflict te komen en eventueel tot een ontslag, in het meest erge geval. Dus die

verantwoordingsrelatie is er gewoon naar de raad toe. De burgemeester is wel onafhankelijk. Daar moet hij een zekere speelruimte in hebben. Maar nogmaals, ik leg het toch maar op tafel, er zijn stelsels waarbij die openbare ordebevoegdheden bij heel iemand anders zijn belegd dan alleen de burgemeester. Dat zijn allemaal discussies voor later zorg, zou ik zeggen.

De **voorzitter**: Dank. Ik ga door naar de heer Van Beek.

De heer **Van Beek**: Natuurlijk is het zo dat ook de burgemeester verantwoording moet afleggen, ook in het huidige systeem. Daarover is geen twijfel. Hetzelfde geldt overigens voor de commissarissen in de richting van de Staten. Maar de burgemeester heeft geen politiek mandaat. De burgemeester heeft in het algemeen ook geen politieke portefeuilles. Hij heeft dus veel meer een vrije rol. Juist omdat hij niet kan worden ingekaderd, creëert hij een situatie waarin de bevolking hem erkent als voor iedereen. Juist als er problemen zijn is heel erg goed zichtbaar dat hij die onafhankelijkheid, die eigenstandige rol invulling kan geven.

De **voorzitter**: Dank. De heer Polman.

De heer **Polman**: Ik denk dat het belangrijk is, ook in de toekomst, dat een burgemeester de bestuurbaarheid van de gemeente bevordert en ook boven politieke partijen kan verbinden. Dat is denk ik onafhankelijkheid. En wat is politiek? Politiek is alles maar niet alles is politiek. Wat denk ik ook wel relevant is, is het volgende. Die verantwoordingslijn is natuurlijk aan de raad, als de raad daar een belangrijkere rol in zou krijgen. Als je zou kiezen voor een rechtstreekse burgemeester, is verantwoording naar de kiezer belangrijk. We hebben daar niet zozeer als Raad voor het openbaar bestuur onderzoek naar gedaan, maar veel is ook afhankelijk van de verwachtingen die de mensen hebben die een burgemeester selecteren, benoemen en verkiezen. De Oberbürgermeister in ons buurland Duitsland worden over het algemeen rechtstreeks gekozen, vanwege het feit dat ze boven de partijen kunnen staan en enige stabiliteit kunnen organiseren in het lokaal bestuur. Maar ook daar is de vraag: welke verwachtingen heb je? Wij vinden het als Raad voor het openbaar bestuur belangrijk dat een burgemeester in het lokaal bestuur die verbindende en boven de politiek staande rol kan spelen. En, relevant in relatie tot de taken- en bevoegdhedenverdeling: welke rol geef je de burgemeester in de bevoegdheden die je hem of haar toekent? We zien in de afgelopen jaren namelijk een toename van het aantal bevoegdheden, bijvoorbeeld op het terrein van openbare orde en veiligheid. Je kunt niet altijd zeggen dat het apolitieke besluiten zijn die daarover worden genomen.

De **voorzitter**: Oké, dank. Dan nog twee vragen voor mevrouw Spies.

Mevrouw **Spies**: Ik zal proberen ze staccato te beantwoorden, voorzitter, want dat was uw hint.

De onafhankelijkheid is zeker ook aan de orde op het moment dat de burgemeester de wettelijke taken op het gebied van integriteit uitvoert. Ze zijn nog niet zo lang geleden in de wet opgenomen, maar maken wel die boven de partijen staande rol extra van belang. Ik heb in mijn eerste termijn aangegeven dat de burgemeester zich vanzelfsprekend volledig moet verantwoorden tegenover de gemeenteraad. Materieel zou ik de stelling wel aandurven dat de vertrouwensregel die geldt voor wethouders, ook voor burgemeesters geldt. Zonder het vertrouwen van de gemeenteraad kun je je werk niet of maar heel beperkt doen.

De aanstellingswijze is democratisch en transparant, heb ik gezegd. Ja, het lijkt net een gewone sollicitatieprocedure. Want welke gemeente stelt

nog een profielschets op zonder de eigen bevolking eerst te consulteren over de kwaliteiten die men in een nieuwe burgemeester terug wil zien? Dan komt er een advertentie in de krant waar iedereen op kan reageren. Dat vervolgens niet iedereen kwalificeert, is iets wat aan de commissaris in goed overleg met de vertrouwenscommissie is. Uiteindelijk doet de gemeenteraad, de rechtstreeks gekozen gemeenteraad, een aanbeveling. Sinds 2002 zijn geen gevallen bekend waarin is afgeweken van de aanbeveling die door de gemeenteraad is gedaan. Daarmee is naar mijn stellige overtuiging een hele democratische en transparante, bijna normale sollicitatieprocedure ook voor burgemeesters aan de orde.

De voorzitter: Ik wil nog even een kleine correctie op mezelf aanbrengen. Misschien is het goed dat wij, gelet op de lange lijst en de beperkte tijdsperiode, even de voorrang geven aan woordvoerders van de fractie die als eerste hun vragen stellen. Anders ben ik bang dat ik niet meer uitkom. Ik ga naar mevrouw Vlietstra.

Mevrouw Vlietstra (PvdA): Voorzitter. Ik zou in ieder geval een vraag willen stellen over de positie van de CdK. Terecht wordt hier benadrukt dat er een verschil in positie is tussen de burgemeester enerzijds en de CdK anderzijds. Uit de toelichting op het initiatiefwetsvoorstel krijg ik de indruk dat die rol van de CdK als rijksheer eigenlijk in belang afgenomen is. Als ik nu de position paper lees van de Kring van Commissarissen en ook het rapport van de Rob, dan lijkt het tegendeel het geval. Dan lijkt het juist alsof die rol van rijksheer aan belang gewonnen heeft. Dus ik zou graag wat meer toelichting willen op de rijksheerverantwoordelijkheid van de CdK. Wat maakt dat daarmee het belang groot is om de benoeming van de CdK in de Grondwet te houden? Die vraag stel ik in ieder geval aan de heer Van Beek en de heer Polman. Ik zou ook graag van mevrouw Spies als burgemeester willen horen hoe zij tegen de rol van de CdK aankijkt.

De heer Van Beek: Voorzitter, dank. Ik had de passage over de CdK overgeslagen vanwege de tijd, maar ik wil er graag wat over zeggen. Overigens hebben wij professor Van den Berg opdracht gegeven om over dit onderwerp, de constitutionele positie van de CdK, een essay te schrijven. Dat is in de tussentijd klaar. Het ligt bij de drukkerij. Het wordt 23 april aangeboden aan de Minister en zal onmiddellijk daarna ook aan u worden aangeboden. Het is zeer de moeite waard om te lezen. Historisch geeft het goed zicht op hoe het zich ontwikkeld heeft door de eeuwen heen.

Als het gaat om de vergelijking van de positie van burgemeester en commissaris: het is zo dat beiden voorzitter van het bestuur zijn en beiden voorzitter zijn van hun parlement. In die zin combineren ze een aantal functies die bijvoorbeeld hier in het Haagse gesplitst zijn. Maar heel specifiek hebben commissarissen – en de burgemeesters niet – de functie als rijksheer, bijvoorbeeld in de richting van het beleid ten aanzien van de burgemeesters, en heel nadrukkelijk als het gaat om integriteit. Het kabinet is er ook achter gekomen, nog geen twee jaar geleden, toen er extra aandacht nodig was voor opvang van vluchtelingen en er extra beddenruimte nodig was, dat het buitengewoon goed werkt om de commissaris in te schakelen in zijn functie als rijksheer om te zorgen dat die klus geklaard wordt. Het valt niet precies te kwantificeren. Wij hebben de indruk, en dat heb ik ook in de paper neergezet, dat de taak de laatste jaren eerder zwaarder dan lichter is geworden. We zien ook dat het huidige kabinet, als het gaat om integriteit en bij gemeenten die langdurig in de problemen zitten, steeds vaker een beroep op de commissarissen doet, juist in de rol van rijksheer.

Mevrouw Spies: Mijn prangende voorbeeld over de positie als rijksheer is door de heer Van Beek terecht gegeven: in de discussie die we hebben

gehad over de noodopvang van heel veel vluchtelingen. Ik denk zelfs dat we zonder de CdK's en de burgemeesters, in alle bescheidenheid, het probleem niet hadden kunnen oplossen op de manier waarop het uiteindelijk is opgelost. Ik denk ook dat met de taken op het gebied van het interbestuurlijk toezicht die bij de commissaris zijn neergelegd, die functie als rijksheer inderdaad van groot belang is. In de veiligheidskolom komen we de commissaris niet tegen, maar op het hele brede vlak van het interbestuurlijk toezicht wel degelijk. Daar is die functie als rijksheer materieel van groot belang.

De **voorzitter**: En op dit onderdeel tot slot de heer Polman.

De heer **Polman**: Ik kan een korte aanvulling geven. Er is natuurlijk ook nog niet zo lang geleden, twee jaar geleden, een wetsartikel over een specifieke bevoegdheid van de commissaris om toe te zien op integriteitsaspecten bij gemeenten opgenomen. De verbindende rol binnen de provincieregio is natuurlijk in belang toegenomen sinds de decentralisaties, waardoor intergemeentelijke samenwerking in toenemende mate aan de orde is en de commissaris ook toeziet op het stimuleren van bestuurlijke samenwerking. Ik wijs op het toezicht op de veiligheidsregio, niet als zodanig de veiligheidskolom. De commissarissen hebben ook een taak om toe te zien, namens de Minister, op het functioneren van de veiligheidsregio's. De ambtsinstructie die commissarissen krijgen en de rol die ze nu spelen bij de benoeming van burgemeesters, en die ze eventueel ook in de toekomst zouden kunnen spelen bij de benoeming of de verkiezing van burgemeesters, vragen niet per definitie een grondwettelijke basis. Je kunt een commissaris ook via de wet of via ambtsinstructies, zoals dus nu ook gebeurt, opdragen om toe te zien, om bepaalde taken ter hand te nemen of om Minister of regering te ondersteunen. Die mogelijkheid is er altijd.

De **voorzitter**: Dank. Dan de PVV-fractie. De heer Van der Sluijs.

De heer **Van der Sluijs** (PVV): Deze vraag is voor de heer Van Beek en mevrouw Spies. In hoeverre staat een door de bevolking gekozen burgemeester, een normale sollicitatieprocedure, zijn onafhankelijkheid in de weg, als je deze afzet tegen een politieke benoeming? Is de onafhankelijkheid door de gemeenteraad minder geborgd dan in de Grondwet? Ik heb nog een klein vraagje aan de heer Van Beek. U zei dat een burgemeester onafhankelijk moet zijn en boven de partijen moet staan. Dat moet gegarandeerd zijn. Is dat in de oude situatie en de nieuwe situatie niet gewoon hetzelfde? Of ziet u daar beren op de weg?

De **voorzitter**: Ik begin nu bij mevrouw Spies met één vraag en dan twee vragen voor de heer Van Beek. Gaat uw gang, mevrouw Spies.

Mevrouw **Spies**: Ik hoorde de heer Van der Sluijs in een bijzin zeggen dat er sprake is van een politieke benoeming. Ik hoop, voor zover dat beeld er nog is, dat in ieder geval te kunnen ontcrachten. Iedereen kan reageren op een vacature. De tijd dat iedere keer geframed wordt alsof er in achterkamertjes burgemeestersbenoemingen via handklap geregeld zouden zijn, ligt echt decennia achter ons. Politieke benoemingen zijn gewoon niet aan de orde. Er zijn ook nog nooit zo veel gemeenten van kleur verschoten, zoals dat in het verleden wel werd genoemd. Het is aan de gemeenteraad en aan niemand anders.

Een visie op het lokale openbare bestuur waarin de onafhankelijkheid van de burgemeester, die boven de partijen staat, nog steeds als buitengewoon waardevol en belangrijk wordt gezien, verhoudt zich slecht tot een directe verkiezing. Zeker als je dat zet naast een direct gekozen volksvertegenwoordiging, waarbij je twee mandaten hebt: een van de

gemeenteraad en een van de burgemeester. U kunt zich vast al voorstellen wat voor spannende discussies zich dan gaan afspelen, want beide hebben een rechtstreeks mandaat via een directe verkiezing. Dat vraagt een hele goede en stevige doordenking van de toekomst van dat lokale bestel, zoals de heer Polman ook heeft aangegeven. Want je zal maar de situatie hebben dat je een direct gekozen gemeenteraad hebt die in meerderheid zegt «we gaan hier bouwen» en een rechtstreeks gekozen burgemeester die in zijn of haar programma heeft opgenomen «we gaan hier niet bouwen». Die twee moeten zich tot elkaar verhouden, lijkt mij.

De **voorzitter**: Oké. De heer Van Beek: twee vragen.

De heer **Van Beek**: We zien twee belangrijke tendensen. De eerste is dat de burgemeester vaak zo gewaardeerd wordt, zo populair is dat sommige mensen zeggen: eigenlijk zouden we hem zelf willen kiezen. Daarnaast is het zo dat we zien dat de burgemeester zo gewaardeerd wordt, omdat het niet iemand is die uit de politieke arena komt, maar die daarboven staat, die er voor de hele bevolking is en die dus met name om die onafhankelijkheid zo gewaardeerd wordt. Wat is nu het dilemma? Als je zou besluiten dat je naar een direct gekozen burgemeester zou gaan, dan moet dat iemand zijn die ook invloed kan hebben op het beleid en die kan beloven wat hij de komende jaren zal gaan realiseren. Daarmee wordt het een politicus, en dat zijn nou juist degenen die niet zo populair waren. Het was die onafhankelijke, zelfstandige burgemeester die boven de partijen staat die zo gewaardeerd wordt. Je ziet dus dat er twee maatschappelijke tendensen zijn die tegenstrijdig met elkaar zijn, die niet te verenigen zijn. Er is dus wel degelijk een groot verschil of je iemand kiest en zegt «dit is de eerste politicus van de stad; dit is de man of vrouw die ik gekozen heb om datgene wat ik vind dat er moet gebeuren, vorm en inhoud te geven» of dat je iemand benoemt en zegt «het politieke krachtenveld ligt met name bij de raad, het college en de wethouders, en we hebben iemand die daar onafhankelijk leiding aan geeft». Dat is echt een heel andere situatie. Beide kan. Beide kan misschien ook heel goed, maar dat moet wel eerst echt helemaal doordacht worden, want dat is niet alleen een kwestie van het aanpassen van de benoemingswijze.

De **voorzitter**: Helder. Ik ben inmiddels aanbeland bij mevrouw Bikker van de ChristenUnie.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): Dank u wel, voorzitter. Mijn eerste vraag is aan professor Nehmelman. Ik heb meerdere keren gehoord en ook in heel veel stukken gelezen dat zowel voor de commissaris van de Koning als voor de burgemeester geldt dat «onafhankelijkheid» en «onpartijdigheid» de kernbegrippen zijn van die ambten. Vindt u dat die twee begrippen ook tot uitdrukking zouden moeten komen in de Grondwet? Vindt u dat dit met het blijven staan van artikelen 125 en 126 op voldoende wijze geborgd is of ziet u dat anders? En mocht een van de andere sprekers daar gedachten over hebben, dan verneem ik die natuurlijk graag.

De tweede vraag stel ik aan de heer Polman. De Rob heeft gezegd: doordenk nou eerst de toekomst van het lokaal bestel, begin bij het begin. Tegelijkertijd is dat ook altijd in ontwikkeling; neem de veiligheidsdiscussies, neem de decentralisaties. Wanneer ben je dan klaar met denken? Wat is precies uw verwachting van zo'n proces? Kan u daar iets meer beeld bij geven?

De **voorzitter**: Oké, dank. Dan kijk ik eerst naar professor Nehmelman, die hopelijk zo veel zegt dat anderen niet de behoefte hebben om daar nog iets op aan te vullen.

De heer **Nehmelman**: Ik ga het proberen. Dan gaan we bijna het juridische in. Ik heb artikel 125 hier voor me liggen. Nogmaals, het gaat over de deconstitutionalisering, maar u raakt hier wel een grondwettelijk punt. Iedereen weet dat waar hier over gesproken wordt, een schaduw werpt: een gekozen burgemeester en eventueel een gekozen commissaris. Maar dat weten we niet zeker, want die discussie wordt nog niet gevoerd hier. Dat vergt wel een zware stelsel discussie. Dat wil ik de mensen hier aan tafel meegeven. Een punt daaruit raakte u hier zojuist. In artikel 125 staat het zogeheten hoofdschap van de raad en van provinciale staten. Naar wat dat precies betekent, kun je een hele studie doen, maar het duidt wel iets aan: de eerste wezenlijke verantwoordelijkheid in het gemeentelijke dan wel het provinciale bestel ligt bij de rechtstreeks gekozen lichamen, te weten raad en PS. Mevrouw Spies zei het net ook al. Mocht je naar een gekozen ambt gaan van de burgemeester maar ook van de CdK, maar vooral van de burgemeester, dan moet je de verhoudingen goed doordenken. Dat is natuurlijk al eens een keer gebeurd. Dat weet ik ook. Maar het verbaast me wel dat bijvoorbeeld dit soort bepalingen niet een-op-een zijn meegenomen, want dit raakt natuurlijk het hart van het decentrale bestel.

Hetzelfde geldt een klein beetje voor de commissaris van de Koning voor wat betreft die ambtsinstructie. Daar staat nou ook weer niet al te veel in. Maar er is wel iets, en dat werd net ook even genoemd, namelijk de integriteitstoets. Wie moet die straks gaan doen bij een gekozen burgemeester? Licht het niet voor de hand om die als eerste bij de commissaris te beleggen? Dat is wel een hele moeilijke, want wat als het volk een crimineel wil kiezen? Moet je het volk daarvoor behoeden? Dat zijn vragen die dan naar boven komen. Kort en goed, op uw vraag: moeten onafhankelijkheid en onpartijdigheid worden geregeld? Onafhankelijkheid regel je natuurlijk ook heel goed via rechtstreeks verkiezingen. De Amerikaanse president is behoorlijk onafhankelijk. De Franse president trouwens ook en de Russische ook. Als je naar dat soort systemen gaat kijken, dan heb je zware middelen nodig.

Er is een ander punt. Ik houd erg van het onderwerp partijfinanciering. Ook daarover moet worden nagedacht. Dat zijn allemaal technische kwesties, maar wat als je daarnaartoe gaat? Is het niet de rijkste die wint en zo? Die verhalen zie je nu ook over Hongarije naar boven komen, weliswaar op het niveau van centraal bestuur. Maar kort en goed, het vergt een stelselwijziging, althans een stelsel discussie. Mocht je ertoe komen, dan is het een stelselwijziging van jewelste. Nogmaals, die discussies zijn weleens gevoerd en al prima doordacht. Ik zou dus nog eens goed kijken in de parlementaire stukken. Daar zijn al mooie stukken voor bedacht, waaronder door iemand die hier aan tafel zit. Maar vooral dit punt dat u net raakte, artikel 125 vooral, dit hoofdschap, dat vaak wordt vergeten, is wel een onderdeel dat in dit debat zwaar zou moeten worden meegenomen. Dus dat is wel iets.

Het enige wat ik nog wil opmerken, zeg ik als lid van de Kiesraad. We zijn blij dat 55% opkomt bij de raadsverkiezingen, maar 45% komt niet meer op. Daar maak ik me ook zorgen over.

De **voorzitter**: Oké, dank. Het is maar goed dat dit een expertmeeting is met vragen en antwoorden en geen debat. Ik moet naar de heer Polman. Ik zie dat de heer Nehmelman het uitstekend heeft verwoord, ook naar uw mening. Goed, de heer Polman.

De heer **Polman**: Dank u wel. De vraag was: toekomstvisie, wat is dat dan en waar eindigt dat? Ik denk dat het ontzettend belangrijk is dat er wordt nagedacht – dat hebben wij als Rob benadrukt – over de randvoorwaarden waarbinnen je vindt dat ontwikkelingen kunnen plaatsvinden en inmiddels ook plaatsvinden. Dat betekent: wat zijn de checks-and-balances? Wat zijn de uitgangspunten van een democratische rechtsstaat, ook op lokaal

niveau? Daar moet je een opvatting over hebben, meer in het licht van de ontwikkelingen die zich voltrekken: dat de rolname van lokale overheden ook verandert, dat we in een netwerkmaatschappij leven, dat er nieuwe afhankelijkheden zijn ontstaan.

Daarbij moet je ook betrekken, en dat hebben we in ons rapport ook wel genoemd, dat jaar na jaar uit onderzoek van het SCP blijkt dat 70% à 75% van de mensen graag hun burgemeester rechtstreeks zou willen verkiezen. We zeggen niet: dan moet je dat maar doen. Maar het is wel iets wat je moet meewegen, inclusief de verwachtingen die je hebt over kiesgedrag. Wat wenst men van een rechtstreeks gekozen burgemeester? Wat verwacht je dat zijn rol is? Daarover bestaan natuurlijk ook verwachtingen bij ons individueel, maar dan is het toch ook belangrijk om te kijken naar ontwikkelingen elders die laten zien dat men over het algemeen behoefte heeft aan iemand die stabiliteit kan bevorderen. Maar voor de toekomstvisie voor het lokaal bestuur, om die te betrekken bij de discussie over de aanstellingswijze, zijn checks-and-balances cruciaal. Er is gesproken – dat herhaal ik dus niet – over de verhouding met de raad en de verhouding met taken en bevoegdheden van burgemeester en raad. Dat moet je erbij betrekken voordat je tot een wijziging van de aanstellingswijze komt.

De **voorzitter**: Oké, dank. Dan ben ik nu aanbeland bij mevrouw Van Bijsterveld van het CDA.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Dank u wel, voorzitter. Ik heb twee korte vragen. De ene betreft de deconstitutionalisering. Daarover wordt gesproken in termen van: hoort de aanstellingswijze wel of niet in de Grondwet thuis? Daar kun je natuurlijk op allerlei manieren tegen aankijken, maar een van de zaken die wel geborgd wordt door een aanstellingswijze in de Grondwet is dat er draagvlak is, doordat er een verzwaarde procedure is, met uiteindelijk een tweederdemeerderheid in beide Kamers. Dat bemoeilijkt aan de ene kant natuurlijk een wijziging van de aanstellingswijze, maar tegelijkertijd waarborgt het dat er een zeker draagvlak is als er iets anders voor in de plaats komt en dat er ook een zekere consistentie is voor de aanstellingswijze in de, zo mag in ieder geval verwacht worden, nabije toekomst. Mijn vraag is of die elementen van draagvlak en consistentie, dus dat de aanstellingswijze niet snel gewijzigd wordt, in uw ogen inderdaad belangrijke elementen zijn die door de Grondwet worden gewaarborgd.

De tweede vraag hangt een beetje samen met het motto «begin bij het begin». Verschillende sprekers hebben erop gewezen dat in de loop van de tijd de bevoegdheden van de burgemeester en in zekere zin ook van de commissaris zijn uitgebreid. Genoemd is de operatie van de drie D's, de Omgevingswet en een heleboel andere wetgeving op het terrein van openbare orde en veiligheid waarover nagedacht moet worden. Mijn vraag is eigenlijk, even los van de doordenking van het stelsel: zou een wijziging op dit moment opportuun zijn? We zitten immers nog steeds midden in de drie D's-operatie. Er is op het ogenblik heel veel aan het veranderen. Als je al tot verandering zou willen overgaan, moet je dat dan nu doen of moet je zeggen: we moeten eerst maar eens denken, alles moet eerst tot rust komen en daarna gaan we weer verder kijken? Ik wilde die vraag graag aan zo veel mogelijk van de aanwezigen stellen.

De **voorzitter**: Dat laatste is nu even jammer! Heeft u misschien een eerste voorkeur?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): De eerste vraag, over de deconstitutionalisering, in ieder geval aan de heer Nehmelman maar ook graag aan de heer Van Beek.

De **voorzitter**: Goed, gaan we het zo doen. Heren, u heeft het gehoord: u bent aan de beurt. Professor Nehmelman als eerste.

De heer **Nehmelman**: Ik zal proberen om een antwoord te geven voor iedereen, maar dat lukt niet altijd.

De **voorzitter**: Dat ging zojuist heel goed, dus ga daar rustig mee door!

De heer **Nehmelman**: Cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau liegen niet in die zin dat er kennelijk wel een maatschappelijke druk, drang is om de burgerij meer invloed te laten krijgen op dat eenhoofdige ambt. Dat is wat burgers toch willen. Of ze dat echt willen en of ze nou echt – ik moet voorzichtig zijn; de ramen staan open – altijd goed doordacht weten hoe het systeem werkt, is natuurlijk wel vraag twee. Maar ik weet wel dat, ook in mijn eigen omgeving – en dat zult u ook wel herkennen – voor veel mensen de burgervader of -moeder het meest aansprekend is. Men ziet die het meest et cetera. Men denkt ook dat die alles doet. Waarschijnlijk doet hij dat in de praktijk vaak met het college. Ik denk dus dat draagvlak wel voldoende aanwezig is. Daar plaats ik dus wel de kanttekening bij of iedereen weet hoe het systeem werkt, want dat systeem zal moeten worden doordacht. Wat als men gaat zien dat er echt een clash komt tussen raad en gekozen burgemeester?

Dan even die grondwettelijke vraag, over consistentie. Dat is wel een goed punt. De Grondwet is toch een baken van rust. Een wijziging moet in twee lezingen, met een tweederdemeerderheid in de tweede lezing. Aan de andere kant kan ik zeggen: vroeger was het een zuivere kroonbenoeming. Die staat er nu ook nog in. Den Haag besloot echt wie er op die posten kwam; vandaar dat Binnenlandse Zaken altijd een zeer interessant ministerie was om te hebben. Maar dat is tegenwoordig niet meer zo. Het is wat mevrouw Spies zegt: natuurlijk drijft altijd toch een kring van bekenden boven, maar dat zijn ook de mensen die zich hebben bewezen in het bestuur, waarbij raden en provinciale staten toch vaak erkentelijk zijn dat die kandidaten naar voren komen. Het is nu in feite een kroonbenoeming, maar je zou bijna zeggen dat het nogal een oprekkings van de Grondwet is geweest, gezien artikel 61 Gemeentewet en artikel 61 Provinciewet over de invloed van de raden. Zoals terecht werd gezegd: een afwijking komt bijna nooit meer voor. Dus waar hebben we het dan over consistentie? Als je hem er helemaal uit trekt, dan is natuurlijk wel de weg open voor een totaal andere discussie over hoe we de aanstelling dan gaan doen.

Ik wil hier nog één opmerking over plaatsen; een beetje reclame voor ons. Ik heb een mooi artikel geschreven samen met mevrouw Landman over een zeer onderbelicht punt, maar dan hebben we het over een zwaar staatsrechtelijk issue: de organieke wet. De Gemeentewet en de Provinciewet zijn organieke wetten, op basis van de Grondwet gevorderde wetten. Zou niet eens moeten worden doordacht of onderdelen van die wetten wat zwaarder te wijzigen te zijn? Dat gebeurt bijvoorbeeld in België en Frankrijk. Daar zeggen ze: net tussen wet en Grondwet ligt de organieke wet en die is zo belangrijk, want die geeft de spieren van de Grondwet aan. Je zou best weleens kunnen nadenken of je op onderdelen van de Gemeentewet niet een wat zwaardere herzieningsprocedure zou moeten hebben, dus een tweederde- of drievijfdemeerderheid. Dat zou kunnen. Dat zou die opening kunnen geven voor wat meer lucht in het grondwettelijke debat.

Als laatste wil ik op uw vraag over de drie D's zeggen dat daar, heel eerlijk, de burgemeester misschien wel belangrijk is, maar niet de belangrijkste. Het is toch het college dat daar behoorlijk wat nieuwe bevoegdheden heeft gekregen, ook raden et cetera. U zegt: moet daar niet wat meer rust komen? De Omgevingswet komt er al aan. Daar zie je precies dezelfde discussie komen: veel ruimte aan de executieven en wat

minder aan de raden. Dus ja, het is misschien eigenlijk nooit een goed moment of altijd een goed moment om het hierover te hebben. Een stelsel­discussie moet gevoerd worden, denk ik, maar wel met alle voors en tegens die er zijn. Uw buurvrouw gaf er net eentje aan die in dit debat wel thuishoort, namelijk artikel 125 Grondwet; de rest eigenlijk nog niet.

De **voorzitter**: Oké, ik zal mijn Groningse collega's vragen om dat stuk van u eens goed te gaan bestuderen. Daarmee ga ik nu naar de heer Van Beek op dit punt.

De heer **Van Beek**: Ja, een korte aanvulling. Als u goed kijkt naar de antwoorden op vraag 1, zoals die door uw Kamer is gesteld, dan komt dat antwoord daarin helemaal terug, in ieder geval in mijn stuk. Een van de redenen waarom het in de Grondwet staat, heeft wel degelijk te maken met het feit dat je een tweederdemeerderheid nodig hebt, dus dat er stabiliteit is in de systematiek. Dat kan ook op een andere manier geregeld worden, maar die kennen we nu nog niet. Nu is de keuze: de ene of de andere. De commissarissen hebben niet zozeer om rust gevraagd en ze hebben ook geen voorkeur uitgesproken voor het ene of het andere model, want ook daar wordt in onze kring best verschillend over gedacht. Maar waar we het absoluut over eens zijn, is dat je wel op de goede plek moet beginnen. Je moet dus beginnen met je een standpunt te vormen over hoe je vindt dat dit land bestuurd moet worden. Je moet daarin ook duidelijk zijn over de verwachtingen die je daarmee voor de bevolking creëert, want het zou heel onplezierig zijn als de bevolking denkt dat ze de grote stap voorwaarts maakt in het nieuwe systeem en ze er een functionaris voor terugkrijgt waar ze helemaal niet op uit was geweest. Je moet al die zaken dus echt goed doordenken en goed regelen. Als je de stappen dan doet, moet je eerst aangeven hoe we bestuurd willen worden, dan de plaats van de burgemeester en de commissaris daarin goed definiëren en dan is de aanstellingswijze echt het slot. Nu beginnen we ermee. Dat lijkt mij niet verstandig.

De **voorzitter**: Nee, dat is helder. Ik moet echt om medewerking vragen om niet nog verder in debat te gaan, want ik ben bang dat de anderen niet meer aan de beurt komen. Ik heb er nog minstens vier. Ik ben bij mevrouw Huijbregts van de VVD.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter, u weet dat ik ook graag de discussie voer over de aanstellingswijze van de burgemeester in relatie tot de ontwikkelingen van het lokaal bestuur. Daar heb ik de afgelopen tijd ook enkele pogingen toe gewaagd bij deze discussie, maar we hebben het alleen over de deconstitutionalisering. Dat is in ieder geval steeds ook het antwoord geweest op de vraag naar het vervolg.

Ik heb een vraag aan de heer Nehmelman en ook nog een korte aan mevrouw Spies. Mag ik zijn betoog en zijn position paper heel kort door de bocht als volgt samenvatten: deconstitutionalisering is alleen zinvol wanneer er plannen zijn om de aanstellingswijze te veranderen? Ik krijg daar graag een korte reactie op.

Als we de doorkijk «en dan?» maken, wordt er gesproken over wat het belangrijkste is voor een burgemeester en wat de belangrijkste typering­en zijn. Ik kijk hier zo rond en zie toch wel heel veel gezichten glimmen bij de gedachte dat ze het goed hebben gedaan in het verleden. Blijkbaar is er weinig reden om het te veranderen. Een van de voorwaarden is de onafhankelijkheid van de burgemeester. Ik vraag me dan altijd af: onafhankelijk van wie? Wat wordt er nou steeds bedoeld met onafhankelijk? Zolang artikel 125 over het hoofdschap van de raad blijft bestaan, is de raad het hoofd van de gemeente en het hoogste bestuursorgaan, maar treedt hij ook op als werkgever en beoordelaar van de burgemeester. Dus graag een nadere duiding van het begrip «onafhankelijk».

Is dat kort genoeg, voorzitter?

De **voorzitter**: Net kort genoeg. Professor Nehmelman en daarna mevrouw Spies.

De heer **Nehmelman**: Alweer mooie vragen. Die deconstitutionalisering waar we het nu over hebben: stel dat we het niet weten of dat er helemaal niks gebeurt. Waar maken we ons dan nu druk om? Ik zit met politici aan tafel en ik weet ook dat het er bij de discussie de vorige keer, toen wel bekend was waar het naartoe ging, er vervolgens op hing wat er in dit huis gebeurde. Dat hing uiteindelijk op de stem van één senator en toen gebeurde het uiteindelijk ook niet. Ik heb het volgende nog niet te berde gebracht, of ik heb het één keer gezegd. Het is een beetje flauw, maar het is een beetje marchanderen met de Grondwet wat er nu gebeurt; dat vind ik althans zelf. Je kan zeggen: de raad benoemt, regel het dan ook. Wat doet Den Haag hier anders nog dan een stempel erop zetten? Dat is dan de vraag. We hebben tot 2008 zelfs experimenten gehad met referenda. Die liepen niet altijd goed af. Althans, voor burgemeesters et cetera werd dat ook niet altijd even plezierig geacht.

Ik was blijer geweest – daar ben ik eerlijk in – als er een fundamentele stelseldiscussie zou zijn geweest over waar het naartoe moet met hoofdstuk 7 van de Grondwet, over het openbaar bestuur dus. We lichten er nu één punt uit, maar ik denk wel dat dit het meest pregnante, meest prangende punt is bij veel mensen in de samenleving; ik noem nogmaals die cijfers van het Sociaal en Cultuur Planbureau, die de heer Polman ook noemde. Je voelt wel de behoefte bij mensen dat ze dat graag willen. Ik was vorige week in Amsterdam om advies te geven aan de raad. Dan voel je dat zelfs ook bij raadsleden: we moeten toch ergens iets met die burgerparticipatie? Moet dat of niet, dat is de vraag. Het is natuurlijk de vraag wat je in de Grondwet wilt hebben, ja of nee. Daar kun je alles in regelen. Dit is nou net even het puntje dat eruit springt. Ik denk dat er nu al heel veel mee gebeurt wat eigenlijk op het randje is van wat de Grondwet zou believen. Als je klassiek kijkt, is het toch echt een kroonbenoeming.

Onafhankelijkheid, wat is dat? Dat werd al een paar keer gezegd: boven partijen staan. Maar ik ben het wel met u eens. Het is nu wel een zesjaarsbenoeming en als er een crisis is, zowel een crisis van de openbare orde als een bestuurscrisis, is de burgemeester de eerste die iets doet, maar hij staat wel onder volledig toezicht of althans controle van de raad. Dat wordt wel minder bij een gekozen burgemeester, denk ik. Maar nogmaals, daar hebben we het hier niet over, dus daar ga ik niks over zeggen. Ik zou dus een studie willen doen naar onafhankelijkheid, maar niet op dit moment.

De **voorzitter**: Oké, dank. Ik kijk nog even naar mevrouw Spies.

Mevrouw **Spies**: Volgens mij ging het vooral om de vraag naar de onafhankelijkheid. Als ik kijk naar de wettelijke taken die de burgemeester bijvoorbeeld op het gebied van integriteit en ondermijning heeft gekregen en nog verder gaat krijgen, dan moet daar vanzelfsprekend verantwoordelijkheid worden afgelegd aan de gemeenteraad. Maar als ik het heel persoonlijk maak – ik hoor bijvoorbeeld ook Belgische collega's daarover in de strijd tegen ondermijning – dan weet ik niet of ik al deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nog op dezelfde manier zou kunnen, willen of durven invullen als ik voor mijn voortbestaan afhankelijk ben van de gunst van de kiezer.

De **voorzitter**: Mooi, dank u wel. Ik ben aanbeland bij de heer De Graaf, als hij wil.

De heer **De Graaf** (D66): Kort, voorzitter. Ik heb een vraag aan de heer Van Beek, omdat hij zo nadrukkelijk zei dat eerst moet vaststaan wat je wilt en dat je dan pas naar de wijziging van de Grondwet moet kijken, dat het één vooraf hoort te gaan aan het andere. Weerhoudt nu in uw opinie een deconstitutionalisering zoals nu voorgesteld, de organieke wetgever van heldere keuzes over de inrichting van het openbaar bestuur als de burgemeester niet meer in de Grondwet staat?

De vraag daarachter betreft iets waar de heer Nehmelman net op wees. Een aantal jaar geleden was het verwijt, al dan niet terecht, dat de grondwetgever niet in vrijheid kon beslissen over de wijziging van de Grondwet omdat er al een invoering, een implementatie, een visie was gegeven door het kabinet over de wijzigingen. Dat is dit keer niet gebeurd. En nou is de vraag: vindt u het zelf staatsrechtelijk juist of onjuist dat de constitutionele wetgever, dus de grondwetgever, een keuze maakt en vervolgens de vraag hoe het moet worden ingericht, niet zelf beantwoordt maar dat aan de organieke wetgever overlaat?

De heer **Van Beek**: De reden dat ik gezegd heb dat het verstandig zou zijn om eerst te weten waarom je dit proces start, is met name het feit dat er nu alleen maar gesleuteld wordt aan artikel 131 terwijl er niet aan artikel 125, 126 en 128 wordt gekomen. Afhankelijk waar je uiteindelijk voor kiest, zou er dan nog een tweede grondwetswijziging achteraan moeten komen en dan zijn we dus weer acht jaar verder. Dat is de reden dat ik zeg: dit is niet consistent; het is een stukje eruit maar er zijn veel meer haakjes. Natuurlijk staat het in de Grondwet, althans vanuit de historie, juist vanwege de stabiliteit; daar hebben we het net ook al eventjes over gehad. Op het moment dat je alleen de deconstitutionalisering regelt en dan stopt, zou er eigenlijk niet veel hoeven te veranderen, maar het is ook niet uitgesloten dat daarmee het huidige systeem instabieler wordt, omdat het een continue discussie oproept doordat je met 50% het wetssysteem kunt wijzigen. Ik denk dat niemand behoefte heeft aan een langere periode van instabiliteit als het gaat om het openbaar bestuur.

De **voorzitter**: Oké, dan schuif ik door naar de heer Schalk van de SGP.

De heer **Schalk** (SGP): Dank u wel, voorzitter. Ik meen van meneer Polman gehoord te hebben dat 70% tot 75% van de burgers wel hun burgemeester zou willen kiezen. Dat valt me eigenlijk een beetje tegen, want als je de vraag wordt voorgelegd of je ergens voor wilt kiezen, dan zeg je altijd meteen ja. Met andere woorden, het is natuurlijk maar net op wat voor manier dat onderzoek is gedaan. Mijn eerste vraag is: stel nou dat het in de Grondwet zou blijven staan. Zijn dan alle mogelijkheden om meer zeggenschap te geven aan burgers uitgeput? De tweede vraag is wat algemener, als dat mag, voorzitter. Misschien is de vraag wel van belang voor de heer Tops, maar ik stel hem maar even aan iedereen. Zijn er precedents dat belangrijke wijzigingen in de Grondwet worden aangebracht zonder dat helder is wat ervoor in de plaats komt?

De **voorzitter**: Aan wie wilde u de eerste vraag stellen?

De heer **Schalk** (SGP): Ik denk even aan meneer Polman.

De **voorzitter**: Dan gaan we die eerste vraag van u aan de heer Polman voorleggen. Wil hij dan ook meteen de tweede vraag meenemen? Dan schuif ik daarna door.

De heer **Polman**: De Raad voor het openbaar bestuur heeft gezegd: als je de argumenten, de ontwikkelingen in de samenleving weegt, moet je daarin ook de opvattingen van burgers meewegen. Dat hoort erbij. Niet meer en niet minder. Daarom hebben we ook die herhaalde

SCP-onderzoeken genoemd in ons rapport. Dat is zorgvuldig gevraagd door het SCP en het is een feit dat burgers telkens in ruime meerderheid zeggen: wij zouden graag onze burgemeester rechtstreeks willen kiezen. Dat is een waarde die burgers bij herhaald onderzoek aangeven. Dat moet je meewegen bij de totale afwegingen die je moet maken over de aanstellingswijze die je verkiest.

In de tweede plaats is het zo dat op dit moment sommige gemeenten ervoor kiezen om bij het opstellen van de profielschets de bevolking input mee te laten geven aan de gemeenteraad, zodat die daar rekening mee kan houden bij het opstellen van de profielschets. De ervaringen die bekend zijn, zijn heel wisselend. Soms worden er avonden georganiseerd, soms is er een enquête maar uiteindelijk stelt de gemeenteraad op dit moment de profielschets vast. We leven nu dus in een situatie met een kroonbenoeming, terwijl, zoals eerder is gezegd, we feitelijk een door de gemeenteraad verkozen burgemeester hebben, met een stempel van het Rijk en met betrokkenheid van de CdK om de benoembaarheid vooraf van kandidaten wel even te wegen. Dat hebben we op dit moment.

Tot slot het precedent. De grondwetgever heeft natuurlijk beoogd, en dat geldt ook voor hoofdstuk 7, om daarin een aantal principiële dingen voor de inrichting te bepalen; gezien de tijd, hoeven we niet de hele discussie van 1848 opnieuw te doen. Nu is de vraag aan de orde of de aanstellingswijze zo'n principieel ding is dat je daarin moet formuleren. Daar kun je een juridisch betoog over houden en zeggen: juridisch hoeft dat eigenlijk helemaal niet, want het kan in een organieke wet. Je kunt er een politiek betoog over houden: ik wil niet dat het zo snel veranderd kan worden met een meerderheid van 50%. Belangrijk is dat het voor de wetgever een afweging is: waar is die Grondwet voor bedoeld? En is het gezien de huidige praktijk, waarbij het ambt zich heeft ontwikkeld en er in de toekomst misschien nog meer behoeften en mogelijkheden zijn, gewenst om het zo gestold in de Grondwet te houden? Dat is uiteindelijk een politiek-bestuurlijk-juridische afweging. Natuurlijk zijn er ook dingen in de Grondwet geregeld waar we misschien in essentie in regelgeving niet honderd procent van gebruikmaken of die we met caoutchouc, als ik dat zo mag zeggen, interpreteren. Je zou kunnen zeggen dat dat bij de kroonbenoeming eigenlijk een beetje het geval is, want in de praktijk is het op dit moment formeel een kroonbenoeming maar materieel een verkiezing door de gemeenteraad.

De voorzitter: Dank. Ik moet zo nog even naar de heer Lintmeijer toe. Misschien wil de heer Schalk genoeg nemen met mijn opmerking dat wij in 1983 in de Grondwet opnamen dat de burgemeester voorzitter is van de raad en dat we dat nog niet zo heel lang geleden weer uit de Grondwet hebben gehaald, zonder dat daarvoor iets in de plaats is gekomen. Korthedshalve één voorbeeld; ik denk dat er nog meer voorbeelden zijn, maar ik moet de heer Lintmeijer nog even de kans geven. U heeft het woord.

De heer Lintmeijer (GroenLinks): Dank, voorzitter. Ook in dit gesprek balanceren we voortdurend tussen het onderwerp waar het wetsvoorstel feitelijk over gaat en de behoefte en de neiging om een besteldiscussie te voeren. Dat laatste zou ik graag doen, maar misschien niet in de volle breedte hier.

Een aantal opmerkingen die door de sprekers zijn gemaakt, kan je eigenlijk twee kanten op uitleggen. Gekozen is minder gewaardeerd, suggereerde de heer Van Beek. De vraag is of dat ook zo is. Het leidde bij mij wel tot de vraag: staat het wel of niet uit de Grondwet halen van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning andere vormen van het vergroten van de democratische legitimatie van het burgemeesterschap en misschien het commissarisschap van de Koning in de weg of kan dat het helpen bevorderen? Met name de taken

van de burgemeester zijn uitgebreid; ik weet inderdaad niet of de decentralisaties en de Omgevingswet daarvan de goede voorbeelden zijn, maar wij hebben wel de neiging om steeds meer rollen en taken op het gebied van openbare orde, veiligheid en zelfs vrijheidsbeperking bij de burgemeester neer te leggen. Dat vergt in mijn opvatting toch misschien ook een versteviging van de democratische legitimatie van het ambt van burgemeester. Kan misschien de heer Nehmelman of de heer Polman daarop reageren? De vraag is eigenlijk: hoe kun je dat nou optimaal bevorderen, ook in het licht van lagere opkomstcijfers, die misschien juist wel weer een impuls krijgen als je de benoeming van de burgemeester meer in de publieke etalage zet? Dat is eigenlijk interessant voor alle vier, maar dat vindt de voorzitter niet goed, dus ik begin bij de heer Nehmelman en de heer Polman, om het even te depolitiseren.

De **voorzitter**: Dan beginnen we daar inderdaad mee en eindigen we daar voorlopig ook mee, want net komt de heer Tops binnen. Professor Nehmelman, u als eerste.

De heer **Nehmelman**: Dank u wel. Meer burgerparticipatie bij de benoeming van de burgemeester: toevallig ging daar die discussie vorige week woensdagavond over. Dat was een initiatief van de heer Dubbelboer. Hij wil dat er eigenlijk een referendum komt over de benoeming van de burgemeester van Amsterdam. De wetsinterpretatie uit 2008, toen het referendum werd afgeschaft, is daar vrij helder over. Het is een uitputtende regeling die nu in artikel 61 Gemeentewet is geregeld. Dus zoals het nu gaat, is eigenlijk hetgeen mag. Wil je de randen opzoeken, dan kom je bij waar mevrouw Spies het net over had, namelijk dat je bij een profielschets nog iets van invloed van burgers kan vragen. Maar zelfs daarvan zou een black-letter lawyer kunnen zeggen: artikel 61 Gemeentewet laat dat niet toe, want het is de commissaris in overleg met de raad en het college die die profielschets opstelt. Dat is wel heel erg black-letter lawyer, want het gebeurt gewoon en ik denk dat het ook heel verstandig is om bij je burgers op te halen wat voor soort kandidaat je zou willen hebben en aan welke vereisten die zou moeten voldoen. Dus er is niet zo heel veel ruimte voor momenteel. Je zal echt iets aan de Gemeentewet moeten doen wil je daar iets van ruimte geven. Als ik u goed begrijp, is het laatste punt: vanwege zijn zware portefeuille op het gebied van de veiligheid, zou daar wellicht wat meer democratische legitimatie bij moeten zitten.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks): Dat is een afweging die ik graag ter overweging meegeef. Mevrouw Spies noemde een aantal voorbeelden waarvan ik denk: die zitten misschien wat minder bij de burgemeester. Maar juist op het andere front hebben wij de neiging gehad, ook in deze Eerste Kamer, om de positie en de rol van de burgemeester zwaarder te maken.

De heer **Nehmelman**: Op dat punt heb ik al iets gezegd en ik vraag me af of we daar ook niet een discussie over moeten hebben: moeten die bevoegdheden wel naar de burgemeester? De beste man of vrouw laat zich waarschijnlijk zwaar informeren door allerlei diensten van de gemeente, waaronder de politie, brandweer et cetera, en neemt op basis daarvan de beste beslissing. Als hij een zware fout maakt, kun je hem misschien ter verantwoording roepen. Maar in een crisissituatie heb je één persoon nodig en toevallig is het hier geknikkerd naar de burgemeester, maar in andere landen gaat dat naar andere posities toe. Dus juist van die bevoegdheid vind ik nou net niet: laten we de burgemeester daarom kiezen. Dan zou het veel meer gaan over een eigen programma, eigen wethouders benoemen, in Utrecht wel of geen Uithoflijn met miljoenen et cetera. Dat soort vragen is dan aan een executieve, met als

controleur de raad. Maar die veiligheidsportefeuille vind ik nogal wat. Die is toevallig – nou ja, niet toevallig – naar een eenhoofdig ambt gegaan, maar ik kan wel andere, misschien iets meer in het oog springende personen bedenken om daarvoor aan te wijzen, die het misschien soms wel beter weten dan de burgemeester op dat terrein.

De **voorzitter**: Het lijkt me goed om nu meteen door te gaan naar de heer Polman als laatste op dit punt, en dan gaan we het laatste kwartier in. Intussen welkom aan professor Tops; u komt zo aan de beurt.

De heer **Polman**: Misschien even een korte reactie daarop. De vraag is eigenlijk: kun je, ook binnen de kroonbenoeming, andere vormen van aanstellingswijze organiseren? De grondwetsbepaling wordt natuurlijk steeds minder inhoudelijk en wordt misschien wel inhoudsloos als je de grondwetsbepaling zo handhaaft. Je gaat bij wijze van spreken rechtstreeks een burgemeester kiezen en zegt: ja, die is wel rechtstreeks gekozen maar er moet nog even een benoemingsbesluit overheen. De vraag is of dat dan recht doet aan de bedoelingen van de grondwetgever. Maar dat is een afweging. Wij hebben geprobeerd in het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur ook een schema te maken met voors en tegens, met daarbij ook de elementen democratische impuls, opkomst, betrokkenheid en wat de bevoegdheidskant betekent voor de wijze waarop je dat zou moeten wegen. Korthedshalve verwijs ik daar dus graag naar.

De **voorzitter**: Heel goed, dank u wel. Nogmaals welkom aan professor Tops. We slaan allerlei introducties nu maar even over, behalve dat ik uw naam nu heb genoemd en heb gezegd dat u hoogleraar bestuurskunde bent in Tilburg. We hebben nog tot 17.00 uur de tijd, heb ik begrepen. Dat is nog twaalf minuten. Heeft u nog behoefte om de ingeleverde position paper nader toe te lichten? De anderen hebben daar vijf minuten voor gekregen, maar als wij nog iets van vragen willen stellen ...

De heer **Tops**: Dan doe ik het in twee minuten. Excuses dat ik wat verlaat ben. In overleg met de griffier bleek het toch mogelijk om hier aanwezig te zijn, zij het aan het eind. Ik kom van een conferentie in Rotterdam over international drugs enforcement, wat meteen een bruggetje is naar mijn eerste overweging. De afgelopen jaren is het thema van georganiseerde misdaad en ondermijning in gemeenten nogal opgekomen. Dat is een vrij stevig onderwerp, waarvan de impact nogal vaak wordt onderschat. Burgemeesters spelen een belangrijke rol in het aanpakken daarvan en in het op de agenda zetten daarvan. Dat gebeurt altijd in nauw overleg met de politie, het Openbaar Ministerie en soms ook de Belastingdienst. Daar gaat vertrouwelijke informatie om en dat is vaak ook al wel enigszins ingewikkeld, maar juist het feit dat de burgemeester een aparte positie heeft, maakt dat die informatie ook met hem of haar gedeeld kan worden. Dit opheffen zou voor de positie van de burgemeester op dit punt serieuze problematische consequenties hebben, want het zou ongetwijfeld betekenen dat politie en OM nog aanmerkelijk terughoudender worden in het delen van die informatie. Ik denk dat dat een belangrijk gegeven is; misschien niet voor de eeuwigheid, maar we zijn er nog wel enkele decennia mee bezig om dit terug te dringen. Dat is één. Een andere achtergrond van waaruit ik mijn overweging gegeven heb, is mijn lidmaatschap van de commissie meervoudige democratie, de commissie-Van de Donk. De essentie van de argumentatie van die commissie is dat de burgemeester zoals we die kennen op dit moment een sterkhouders is van lokale democratie, gekend en vaak ook gewaardeerd. We hebben nog niet het begin van een alternatief systeem waarin duidelijk is wat de positie van de burgemeester zou worden. Met dit soort instituties moet je op dit moment zuinig omgaan. Laten we een beetje het

gehannes voorkomen zoals we dat met het referendum op dit punt gehad hebben.

Ik weet niet of ik daarmee binnen mijn twee minuten gebleven ben, maar veel korter kan ik het niet maken!

De **voorzitter**: Nee, het was er wel buiten, maar het zij u vergeven. Ik ga nu de ronde andersom maken, dus ik begin nu rechtvaardigerwijs bij de heer Lintmeijer. Nee, ik moet het anders doen, heb ik net gehoord. Ik wil even de vragen ophalen. Ik begin wel bij u, maar ik verzamel even de vragen en dan leggen we ze neer bij professor Tops.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks): Wat mij betreft geen aanvullende vraag hierop. Het was een duidelijk statement, en dat neem ik graag mee.

De heer **Rombouts** (CDA): Ik vond de heer Tops ijersterk in zijn beschränkung; herkenbaar voor me. Hij sprak over het sterk houden van de lokale democratie door de benoemde burgemeester; ik vond dat eigenlijk wel hele mooie woorden. In de beperking heeft hij niet veel woorden kunnen spreken hier, maar het lijkt er een beetje op alsof het er dan om gaat het systeem sterk te houden. Ik zou eigenlijk een vraag willen stellen die mij al de hele middag op de lippen brandt. Ik heb zelf internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de binnenlandse besturen van West-Europese landen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat Nederland een sterk lokaal bestuur heeft met grote taken, met veel taken in verhouding tot de andere landen en veel bevoegdheden, en dat dat het lokale bestuur in Nederland wordt toevertrouwd mede omdat we een benoemde burgemeester hebben. Herkent hij dat?

De heer **Köhler** (SP): Als ik meneer Tops goed begrijp, zegt hij: we moeten niet morrelen aan de positie van de burgemeester omdat die juist in het kader van de misdaadbestrijding zijn huidige positie in de driehoek moet behouden, en die zou in gevaar komen. Daar begint mijn vraag: waarom zou die in gevaar komen als de burgemeester op een andere wijze wordt verkozen?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Ik wil de vraag die ik net al heb gesteld ook graag aan de heer Tops stellen: kunt u het begrip «onafhankelijkheid», waar we het altijd over hebben in relatie met de burgemeester, nader duiden?

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): Om snel te zijn: mijn vraag aan de heer Tops is de volgende. Hoe verhoudt de strijd tegen ondermijning zich tot artikel 125, het hoofdschap van de gemeenteraad? Ik zou daar toch graag even zijn visie over horen in relatie tot het onderwerp dat wij nu bespreken.

De **voorzitter**: Oké, ik slik mijn eigen vraag in en kijk nu naar professor Tops.

De heer **Tops**: Ik zal even de vragen aflopen. De eigen positie van de burgemeester heeft in Nederland zeker bijgedragen aan een sterk lokaal bestuur. Dat is historisch wel aan te tonen, denk ik. Dat wil niet zeggen dat dat een absolute voorwaarde is. Maar goed, het heeft in de geschiedenis van Nederland wel zo gewerkt dat er een onafhankelijke – ik kom daar zo meteen op terug – component in dat lokale bestuur is, wat niet alleen vanuit de optiek van het bestuur in Nederland maar ook door burgers, zo blijkt steeds weer, buitengewoon gewaardeerd wordt. Dus ik denk dat mijn antwoord op de vraag van de heer Rombouts is: ja, het is geen theoretische wet van Meden en Perzen maar in de praktijk van de

ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland heeft het zo wel gewerkt.

Dan de vraag van de heer Köhler. We hebben het hier niet zozeer over de generieke taak van de burgemeester op het gebied van veiligheid, maar ik heb specifiek ingezoomd op het thema ondermijning. Maar goed, dat is wel een belangrijk en nogal beeldbepalend onderwerp op dit moment. Dat zal het naar alle waarschijnlijkheid de komende jaren ook blijven. Het is ook een kwetsbaar onderwerp. Het is een heikel onderwerp. Het lokaal bestuur moet daar een rol in spelen. Ik vertelde u over die conferentie waar ik was. Daar is het idee dat dit niet alleen een taak is van politie en Openbaar Ministerie, hoewel die hun eigen bevoegdheden hebben op dit terrein, maar dat er ook ondersteunende activiteiten vanuit het lokaal bestuur onder aanvoering van de burgemeester moeten komen. Dat wordt daar ook als een belangrijk voordeel gezien. Het punt is dat de informatie van eigenstandige diensten als de politie en met name het Openbare Ministerie niet zomaar met anderen gedeeld kan worden. Ik proef de facto dat de bereidheid om die informatie te delen er nu is. Dat is sowieso een ingewikkeld vraagstuk, maar het is des te meer een ingewikkeld vraagstuk omdat dat deels ook betrekking heeft op het functioneren van het lokale bestuur zelf. In en rondom dat lokale bestuur gebeuren ook een aantal dingen waarvan je zegt: dit op de agenda zetten en dit aanpakken, kun je niet zomaar delen met velen in het lokaal bestuur. Je kunt dat ook niet – er is ook gevraagd naar het hoofdschap van de raad – delen met iedereen in de gemeenteraad. Dat is naar zijn eigen kenmerken iets wat beperkingen oplevert, maar wat wel onmisbaar is voor de aanpak van dit vraagstuk. Ik denk dat het een groot goed is dat die lokale verankering er is en dat die onmisbaar is. Ik zou dat op dit moment niet in gevaar willen brengen door te morrelen aan de positie van de burgemeester zonder dat we ook maar het begin van een idee hebben over hoe dat in concreto anders georganiseerd zou gaan worden de komende tijd. Daarmee heb ik eigenlijk twee vragen in één keer gedaan. De laatste vraag was: wat is onafhankelijkheid? Daar kun je van alles over zeggen. Voor mij is relatieve onafhankelijkheid van de burgemeester dat hij of zij in zijn of haar oordeel een eigenstandige positie kan innemen. Dat wil zeggen dat dat oordeel niet in alle opzichten onderworpen is aan een politiek oordeel. Uiteindelijk wel, maar er is veel ruimte om dat te doen, los van de vigerende politieke verhoudingen in een gemeentebestuur. Dat lijkt mij een groot goed. Maar goed, dat is ook een oordeel.

De **voorzitter**: Oké, dank. Ik wil heel graag zelf nog een vraag stellen, heel kort. Het gaat over het tijdperk van minder politiek, meer democratie. Fascinerend; ik ben het er op zich mee eens. U hecht waarde aan het bewaren van de onafhankelijke positie van de burgemeester. Je moet hem dus niet naar meer politisering toe trekken, omdat wij een tijdperk van depolitisering hebben. Maar er is wel een tijdperk van meer democratie. Hoe moet ik nou zien dat wat uiteindelijk formeel een kroonbenoeming is, leidt tot meer democratisering rondom de burgemeester? Ik weet het wel, maar ik moet het toch even vragen.

De heer **Tops**: Ook binnen de gedachtegang van de commissie meervoudige democratie is de positie van een betrekkelijk onafhankelijke spelbewaker een hele cruciale. Om het maar even kort samen te vatten: dat er tussen politieke en maatschappelijke democratie dus een eigenstandige, onafhankelijke persoon zit die beide werelden kent en ze soms met elkaar kan verbinden en verzoenen. Dat leek ons als commissie, mag ik wel zeggen, een buitengewoon groot goed.

De **voorzitter**: Dank. De klok slaat! Ik wilde om te beginnen de experts bedanken. Wilt u niet meteen weglopen? Ik heb namelijk een mooi boek voor u allemaal. Ik wil zeker ook de mensen van de ondersteuning

bedanken die dit allemaal zo goed hebben geregeld, en ik wil zeker ook mijn collegae bedanken en daarmee ook complimenteren voor de voortreffelijke wijze waarop ze hebben meegewerkt aan een zeer goed en vlot verlopen vergadering. Hartelijk dank daarvoor. Wij gaan verder met ons wetgevingsproces; dat zult u ongetwijfeld blijven volgen.

Sluiting 17.00 uur.