

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**

**G**

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2018

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de in het nader voorlopig verslag aan de regering gestelde vragen inzake het voorstel van wet van het lid Jetten houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester.

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

## **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning.

De leden van de CDA-fractie danken de initiatiefnemer en de regering voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen. Zij hebben nog enkele vragen aan zowel de regering als de initiatiefnemer.

De leden van de PvdA-fractie danken de initiatiefnemer en de regering voor de antwoorden op hun vragen. Zij hebben nog enkele aanvullende vragen aan de initiatiefnemer, alsook aan de regering.

De leden van de SGP-fractie danken de initiatiefnemer voor de antwoorden. Zij hebben nog een enkele vraag aan hem. Zij hebben evenals in het voorlopig verslag geen vragen aan de regering gesteld.

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

De regering zette in haar brief van 8 juni 2018 uitgebreid haar visie uiteen op de grondwettelijke positie van de decentrale overheden. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom thans alleen de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning wordt gedeconstitutionaliseerd en bijvoorbeeld niet ook artikel 125 en 126 van de Grondwet? Wat is de bredere visie van de regering op de constitutionaliteit van de verschillende bepalingen in Hoofdstuk 7 van de Grondwet?

De regering heeft haar visie op de grondwettelijke positie van de decentrale overheden uiteengezet, omdat zij het van belang vond haar overwegingen kenbaar te maken om steun te verlenen aan het voorliggende initiatiefvoorstel, nu haar in deze fase van het proces van grondwetsherziening in het door de Eerste Kamer uitgebrachte Voorlopig Verslag meer en indringender vragen waren gesteld. De antwoorden op die vragen konden naar haar oordeel slechts gegeven en begrepen worden tegen de achtergrond van die visie. Die visie heeft echter uitsluitend betrekking op de taakverdeling tussen de grondwetgever en de wetgever met betrekking tot de vrijheid die de wetgever toekomt bij de inrichting van het decentrale bestuur en heeft geen gevolgen voor andere grondwettelijke bepalingen. Hoofdstuk 7 van de Grondwet bevat de hoofdbeginselen van het binnenlands bestuur: de erkenning van de autonomie van decentrale overheden, de erkenning van het primaat van de volksvertegenwoordiging en de opdracht aan de wetgever tot verdere regeling van de bestuurlijke inrichting. De aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning kan in die visie aan de wetgever worden overgelaten; de regering voelt zich hierin gesteund door de opvatting van Thorbecke, zoals is uiteengezet in reactie op het Voorlopig Verslag. Artikel 125 noemt de hoofdorganen van het gemeentelijk en provinciaal bestuur: de raad respectievelijk provinciale staten als hoogste orgaan en voorts het college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten en de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning. Artikel 126 opent de mogelijkheid voor de wetgever de commissaris van de Koning te belasten met de uitvoering van een door de regering gegeven Ambtsinstructie, zodat deze tevens als rijksorgaan kan optreden. De regering ziet thans geen aanleiding om de constitutionaliteit van een van de andere bepalingen van Hoofdstuk 7 van de Grondwet ter discussie te stellen, en verwijst daarvoor naar de Beschouwing inzake Hoofdstuk 7 van de Grondwet (Kamerstukken I 2014/15, CII, J).

Dat in het initiatiefvoorstel slechts de benoemingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester wordt gedeconstitutionaliseerd, is een keuze van de initiatiefnemer en zijn voorganger, en vindt de regering gelet op de sinds 1848 bestaande discussie hierover begrijpelijk. Ook de eerdere voorstellen tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester beperkten zich daartoe.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie de regering nader in te gaan op haar antwoord dat stelselveranderingen niet gerealiseerd kunnen worden zonder dat daarvoor breed draagvlak bestaat. Als een breed draagvlak is vereist voor een verandering in de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning, zou regeling in de Grondwet dan niet bij uitstek zijn aangewezen? De regering heeft in haar brief van 8 juni 2018 zelf het belang onderschreven van een consistente benoemingswijze. Is het niet de taak van de grondwetgever te waken voor consistente wetgeving, zeker waar het de aanstellingswijze betreft van belangrijke ambten op decentraal niveau die vergaande bevoegdheden hebben? En is het in breder perspectief niet tevens de taak van de grondwetgever zoveel mogelijk te waarborgen dat burgers vertrouwen hebben in wetgeving en de wetgever? Is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat consistentie in dat verband van groot belang is? Zij verzoeken de regering bij beantwoording van deze vraag expliciet aandacht te besteden aan de recente ervaringen met de (intrekking van de) Wet raadgevend referendum.

De regering kan de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat regeling in de Grondwet aangewezen is om te waken voor consistente wetgeving niet onderschrijven, niet in het algemeen noch in dit geval. De Grondwet bevat tal van opdrachten aan de wetgever die hem ruime regelingsvrijheid geven en stelt hiermee vertrouwen in de wetgever. Dat het in dit geval belangrijke ambten betreft is onomstreden, maar dwingt niet tot de conclusie dat de Grondwet de aanstellingswijze van beide ambten moet bepalen. In de visie van de regering is het de wetgever die verantwoordelijk is om de onderscheiden elementen van het decentrale bestuursmodel in onderlinge samenhang te bepalen. De regering is niet beducht voor steeds wisselende inzichten van de wetgever ten aanzien van het decentrale bestuursmodel. De aanstellingswijze van de burgemeester kan voorts niet los worden gezien van zijn taken en bevoegdheden, alsmede zijn verhouding tot de raad en het college (de wethouders), en raakt daarmee de bestuurlijke inrichting als geheel; dat maakt de noodzaak van breed draagvlak voor een eventuele toekomstige wijziging en consistente wetgeving des te groter.

De ervaringen met de wetgeving over het raadgevend referendum geven geen aanleiding om af te wijken van het uitgangspunt dat de wetgever de bevoegdheid toekomt om de inrichting van het decentrale bestuursmodel vorm te geven, in de visie van de regering met inbegrip van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning.

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

In haar brief van 25 november 2016 heeft de regering alle varianten voor de benoemingswijze van de burgemeester geschetst. Daarbij is aangegeven dat de huidige benoemingswijze, waarbij in feite de gemeenteraad de burgemeester benoemt, nog net past binnen de Grondwet. Mocht op enig moment worden gekozen voor een door de bevolking gekozen burgemeester, dan vereist dit volgens de regering een grondwetswijziging. In de memorie van antwoord stelt de initiatiefnemer dat in zijn ogen geen van de geschetste modellen strijdig is met de Grondwet. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een nadere toelichting op dit

punt. Waarom denkt de initiatiefnemer, anders dan de regering, dat geen grondwetswijziging nodig is wanneer bijvoorbeeld wordt gekozen voor een door de bevolking gekozen burgemeester? Welke argumenten heeft hij daarvoor? Hoe ziet hij in die situatie het hoofdschap van de gemeenteraad? Diezelfde vragen stellen de leden van de PvdA-fractie ook aan de regering.

De leden van de fractie van de PvdA doelen vermoedelijk op de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester van 17 april 2015. In die notitie wordt een aantal varianten van Kroonbenoeming, benoeming door de raad en rechtstreekse verkiezing beschreven, zonder een voorkeur uit te spreken. De regering ziet geen tegenstelling tussen de notitie en de opvatting van de initiatiefnemer. In voornoemde notitie is namelijk slechts ten aanzien van één specifiek model van een rechtstreeks gekozen burgemeester gesteld dat aanvullende grondwetswijziging noodzakelijk is (Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 29, blz. 10–11). Dat betreft het model dat ook wel wordt aangeduid als «de presidentiële burgemeester». Dat model heeft gevolgen voor het hoofdschap van de raad, het collegiaal bestuur en de uitoefening van de verordenende bevoegdheid en introduceert voorts de mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding om conflicten tussen de raad en de burgemeester te beslechten. De notitie beschrijft echter ook een ander model, dat zonder aanvullende grondwetswijziging mogelijk is. Dat model was opgenomen in het in 2004 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester, welk model door de Raad van State is getoetst aan de grondwettelijke norm van het hoofdschap van de raad. De Raad van State kwam daarbij tot de conclusie dat voornoemd model niet in strijd was met de Grondwet (Kamerstukken II 2004/05, 29 864, nr. 5, blz. 16–17). Wat de grondwettelijke aanvaardbaarheid van de huidige benoemingsprocedure ex artikel 61 Gemeentewet betreft, hecht de regering eraan op te merken dat die aanvaardbaarheid is gelegen in het feit dat de raad een aanbeveling doet, waarvan de Minister van BZK in zijn voordracht tot benoeming op zwaarwegende gronden kan afwijken. De Grondwet staat niet toe dat de Kroon geheel gebonden zou zijn aan de uitkomsten van een lokaal selectieproces. Dat sluit overigens niet uit dat er binnen het model van de grondwettelijke Kroonbenoeming geen ruimte meer zou zijn, zoals ook blijkt uit voornoemde notitie, waarin enkele varianten van Kroonbenoeming worden beschreven.

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