

Vergaderjaar 2005–2006

30 422

## Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 15 maart 2006

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### Inhoudsopgave

blz.

1.	Achtergrond en strekking wetsvoorstel	1
2.	Motieven voor invoering van de direct gekozen burgemeester	4
3.	Inhoud grondwetsvoorstel	4
	Passief kiesrecht/vereisten voor het burgemeesterschap	5
	Overgangsvoorziening	5
4.	Tijdpad	6

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GL), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Van Schijndel (VVD), Irrgang (SP), Meijer (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (SP).

Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Weekers (VVD), Slob (CU), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Córú (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Eski (CDA), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Wolfsen (PvdA), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Baemans (VVD), Vacature (PvdA), De Wit (SP).

#### 1. Achtergrond en strekking wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel om te komen tot verandering van de Grondwet. Het direct verkiezen van de burgemeester heeft ingrijpende consequenties voor de verhoudingen op lokaal niveau. Bij herhaling hebben de leden van de CDA-fractie aandacht gevraagd voor de implicaties van een directe verkiezing van de burgemeester voor de inrichting van het gemeentelijke bestel, de verhouding tussen de burgemeester, de gemeenteraad en de wethouders en de taken die de burgemeester heeft op het terrein van openbare orde en veiligheid. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nogmaals haar visie te geven op dit punt, omdat zij van oordeel zijn dat deze discussie ten onrechte niet de aandacht krijgt die zij verdient en de discussie verengd wordt tot de aanstellingswijze van de burgemeester.

Deze leden zijn zich er zeer van bewust dat dit wetsvoorstel het directe gevolg is van de verwerping door de Eerste Kamer van de tweede lezing van de Grondwetsherziening die erop gericht was de aanstellingswijze van de burgemeester te deconstitutionaliseren. Deze tweede lezing kreeg mede dank zij de steun van de leden van de CDA-fractie in de Eerste

Kamer wel een meerderheid maar niet de vereiste tweederde meerderheid. Hiermee is invoering van de direct gekozen burgemeester in deze kabinetsperiode onmogelijk geworden.

Vervolgens is in het zogenoemde «Paasakkoord» afgesproken dat opnieuw gewerkt zal worden aan een Grondwetsherziening. Daarbij is expliciet de afspraak gemaakt dat bij deze Grondwetsherziening de aanstellingswijze van de burgemeester ook in de Grondwet verankerd wordt. De leden van de CDA-fractie hebben de afgelopen jaren steeds betoogd dat zij van oordeel zijn dat de aanstellingswijze van de burgemeester in de Grondwet opgenomen behoort te zijn.

De aanstellingswijze van alle politieke ambtsdragers, leden van de Hoge Colleges van Staat en de commissaris van de Koningin is in de Grondwet verankerd. Dat moet ook voor de burgemeester het geval blijven naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie.

Juist de unieke positie van de burgemeester als een onafhankelijke en boven de partijen staande bestuurder behoeft verankering in de Grondwet; zeker als dit ambt politieker wordt door de directe verkiezing. Bovendien is verankering een goede waarborg tegen al te makkelijke en voortdurende aanpassingen in die aanstellingswijze. Het voorliggende voorstel om de Grondwet te wijzigen, is dan ook in lijn met de wens van de leden van de CDA-fractie om de aanstellingswijze van de burgemeester in de Grondwet te blijven opnemen.

De leden van de CDA-fractie zien zich hierin gesteund door de Raad van State die «er voorstander van is dat de wijze van aanstelling (...) in de Grondwet wordt geregeld».

Zij wijzen echter de door de Raad van State gesuggereerde route van «nu deconstitutionaliseren om straks op verantwoorde wijze te kunnen reconstitucionaliseren» af.

De leden van de PvdA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel, dat beoogt de rechtstreekse verkiezing door de bevolking van de burgemeester op te nemen in de Grondwet. De belangrijkste reden voor de teleurstelling is dat deze leden vinden dat de benoemingswijze van de burgemeester niet in de Grondwet hoort te staan. Deze leden menen dat de functie van de burgemeester als zodanig wel in de Grondwet thuishoort, maar niet de specifieke wijze van aanstelling (vergelijk de positie van de wethouders).

De leden van de PvdA-fractie streven deze deconstitutionalisering na. De aanstellingswijze kan vervolgens bij gewone wet worden geregeld.

De leden van de PvdA-fractie vragen – met de Raad van State – waarom er volgens de regering geen draagvlak zou zijn voor de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming, maar wél draagvlak voor de verdergaande optie van het opnemen van de directe verkiezing in de Grondwet. Waarom denkt de regering dat dit voorstel, waarvoor nu misschien in de eerste lezing in de Tweede Kamer een krappe meerderheid is, na de verkiezingen kan rekenen op een tweederde meerderheid in beide Kamers?

De Raad van State stelt in zijn advies voor om eerst de Kroonbenoeming uit de Grondwet te halen en vervolgens een bepaalde tijd te experimenteren met de aanstellingswijze van de burgemeester. Daarna kan besloten worden om eventueel te reconstitucionaliseren, maar dan in een uitgekristalliseerde en beter gemotiveerde vorm. De regering verwerpt deze suggestie; zij is van mening dat er twee reële mogelijkheden zijn voor de verkiezing van de burgemeester: de rechtstreeks gekozen burgemeester en de door de raad gekozen burgemeester. Omdat de regering van mening is dat de direct gekozen burgemeester de voorkeur geniet boven een door de raad gekozen burgemeester, is het volgens haar gerechtvaardigd om deze aanstellingswijze voor de burgemeester op te nemen in de

Grondwet. De leden van de PvdA-fractie vinden het jammer dat daardoor bij de komende verkiezingen een discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester bemoeilijkt wordt, gezien het blokkeren van de mogelijkheid van een door de raad gekozen burgemeester.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Zij memoreren met de regering dat het indienen van dit wetsvoorstel voortvloeit uit het zogenaamde «Paasakkoord» van 26 maart 2005. Het was dan ook te verwachten dat de regering een wetsvoorstel met de onderhavige strekking in eerste lezing nog deze kabinetsperiode zou indienen. Hoewel de leden van de VVD-fractie in het verleden voor het wetsvoorstel dat de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet haalde, hebben gestemd, menen zij bij nader inzien, dat het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in de Grondwet te prefereren is boven deconstitutionalisering.

De verdere invulling van de positie van de gekozen burgemeester, waaronder zijn bevoegdheden, en het verkiezingsproces zelf, zijn op een later tijdstip aan de orde.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet.

Zoals bekend wordt verondersteld, zijn deze leden groot voorstander van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. In eerdere overleggen en beraadslagingen over wetsvoorstellen die beoogden de rechtstreeks door de bevolking te kiezen burgemeester mogelijk te maken, zijn de inhoudelijke argumenten tot in detail gewisseld. De leden van de D66-fractie hebben consequent het belang van een steviger externe legitimatie voor de burgemeester beargumenteerd. Deze overtuiging is slechts gesterkt in het licht van het ingezette dualiseringsproces van het gemeentelijke bestuur.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met weinig enthousiasme kennisgenomen van het zoveelste wetsvoorstel, dat de invoering van een gekozen burgemeester beoogt. Voor de inhoudelijke bezwaren tegen de gekozen burgemeester, verwijzen deze leden naar hun inbreng bij het wetsvoorstel wijziging van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester (vergaderjaar 2004–2005, TK 29 864) en eerder de hoofdlijnennotitie over de gekozen burgemeester (vergaderjaar 2003–2004, TK 29 223).

Zij constateren dat met dit specifieke wetsvoorstel tegemoet wordt gekomen aan een van de grote bezwaren die de leden van de ChristenUnie-fractie hebben aangevoerd bij het wetsvoorstel dat beoogde de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester te deconstitutionaliseren. Met onderhavig wetsvoorstel wordt in ieder geval de aanstellingswijze in de Grondwet gehandhaafd. Een terechte keuze naar de mening van deze leden, omdat de aanstellingswijze van zowel de commissaris van de Koning en van de burgemeester een regeling van staatsinrichting betreft en daarom een plaats in de Grondwet dient te houden.

Dat neemt niet weg dat wat de leden van de ChristenUnie-fractie betreft de aanstellingswijze inhoudelijk niet veranderd had hoeven worden. Deze leden houden de voorkeur voor een door de Kroon benoemde burgemeester, omdat dit de meeste garantie biedt voor een onpartijdige, zelfstandige en onafhankelijke positie van de burgemeester. Geen overbodige luxe, in een door het duale stelsel gepolariseerd lokaal bestuur.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hechten sterk aan de huidige aanstellingswijze van de burgemeester, in het bijzonder vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid. Ook het aspect van kwaliteitsborging en een evenwichtig geheel van de bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau spelen daarbij een rol. Voor een uitvoerige argumentatie verwijzen zij naar de diverse inbrengen en debatten die er, ook in het recente verleden, over de aanstellingswijze van de burgemeester zijn geleverd en gevoerd.

De aan het woord zijnde leden waarderen het dat de regering nu kiest voor een blijvende constitutionele verankering van de aanstellingswijze van de burgemeester in plaats van deconstitutionalisering daarvan. Uit de memorie van toelichting hebben zij de indruk dat deze keuze op dit moment slechts is gebaseerd op praktische redenen. Moeten de leden van de SGP-fractie hieruit concluderen dat de regering van mening is dat de aanstellingswijze inhoudelijk gezien niet noodzakelijk van constitutionele orde is? Waarom wordt dan toch het onderhavige voorstel gedaan? De leden van de SGP-fractie zijn in ieder geval van mening dat praktische overwegingen niet bepalend mogen zijn voor het al of niet opnemen van bepalingen in de Grondwet. Zij vinden het opmerkelijk dat hetzelfde kabinet op dit punt geheel verschillende voorstellen heeft gedaan. Graag krijgen zij hierop een gefundeerde reactie.

## **2. Motieven voor invoering van de direct gekozen burgemeester**

In de memorie van toelichting stelt de regering het «essentieel te achten dat de positie van de burgemeester wordt versterkt. Daarvoor heeft de burgemeester echter ook een versterking van de democratische legitimatie nodig», zo merken de leden van de CDA-fractie op.

Deze leden willen graag een toelichting op dit punt. Het is naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie zeker zo dat door een directe verkiezing de positie van de burgemeester kan worden versterkt. De passage in de memorie van toelichting wekt de echter de indruk dat de regering op meer punten de positie van de burgemeester zou willen versterken. De leden van de CDA-fractie vragen of dit inderdaad het geval is en waaraan de regering dan denkt.

Zij hechten eraan te beklemtonen dat bij een verdere uitwerking van de invoering van de direct gekozen burgemeester voor hen twee uitgangspunten cruciaal zijn. Het hoofdschap van de raad, dat in de Grondwet verankerd is en het beginsel van collegiaal bestuur zullen deze leden steeds als harde randvoorwaarden hanteren. Tot op heden heeft de regering steeds gezegd deze beide uitgangspunten eveneens te onderschrijven. De leden van de CDA-fractie zien dit graag bevestigd.

## **3. Inhoud grondwetsvoorstel**

De regering stelt voor om het kiesstelsel voor de verkiezing van de burgemeester en de zittingstermijn niet in de Grondwet op te nemen. De leden van de CDA-fractie hebben op dit punt enkele vragen. Voor andere direct gekozen organen zoals de gemeenteraad of provinciale staten is de zittingstermijn van vier jaar wel in de Grondwet opgenomen. Waarom zou op dit punt worden afgeweken door de zittingstermijn van de burgemeester niet in de Grondwet op te nemen? Daar komt bij dat in de wetsvoorstellen 29 864 en 29 865 die een uitwerking bevatten van de direct gekozen burgemeester de regering al expliciet gekozen heeft voor een zittingstermijn van vier jaar en verkiezing van de burgemeester gelijktijdig met verkiezingen voor de gemeenteraad. De leden van de CDA-fractie zien graag steviger gemotiveerd waarom de regering ervan afziet om deze elementen ook in de Grondwet op te nemen.

De paralleliteit in de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning (CdK) wordt bij dit wetsvoorstel opgeheven. De leden van de PvdA-fractie vinden het een gemiste kans dat de aanstellingswijze van de CdK niet wordt gedeconstitutionaliseerd. Bij de vorige Grondwetswijziging werd de aanstellingswijze voor beide functionarissen uit de Grondwet gehaald; nu geldt dat alleen voor de burgemeester. Bij het Grondwetswijzigingsvoorstel voor de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de burgemeester en de CdK voor respectievelijk gemeenteraad en provinciale staten, gaan de twee posities ook samen op. Waarom wordt dat daar wel, zo vragen deze leden en nu niet meer opportuun geacht?

Al eerder, in het verslag inzake het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester (Kamerstuk 29 864) en in het verslag bij het wetsvoorstel dat strekt tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (Kamerstuk 29 978) hebben de leden van de VVD-fractie gepleit voor het opnemen van het actief en passief kiesrecht van de verkiezing van de burgemeester in de Grondwet. Het actief en passief kiesrecht met betrekking tot andere organen die worden gekozen, zijn tenslotte ook in de Grondwet opgenomen. Het is dan consistent dat, als de burgemeester rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen, dit ook voor deze functionaris in de Grondwet vast te leggen. Zij constateren dat de regering ervan heeft afgezien het kiesstelsel voor de verkiezing van de burgemeester en de zittingstermijn van de burgemeester in de Grondwet op te nemen. Deze zaken worden aan de gewone wetgever overgelaten. Het betreft hier inderdaad onderwerpen die aan de gewone wetgever kunnen worden overgelaten, zo menen de leden van de VVD-fractie.

#### *Passief kiesrecht/vereisten voor het burgemeesterschap*

Een vereiste voor het burgemeestersambt is dat betrokkene ingezetene van de gemeente is. Gelet op zijn verbondenheid met de gemeente is het niet meer dan vanzelfsprekend dat een burgemeester ingezetene van zijn gemeente is. Dit neemt niet weg dat de leden van de VVD-fractie inzien dat een ontheffing van deze verplichting mogelijk moet zijn. De in het wetsvoorstel gekozen formulering «bij of krachtens de wet te stellen regels» laat de mogelijkheid open de ontheffing in de wet of daarop gebaseerde regelgeving zelf neer te leggen, dan wel een ander orgaan, bijvoorbeeld de gemeenteraad een ontheffingsbevoegdheid te geven. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie op welke wijze dit vorm zal worden gegeven. Zal een gemeenteraad vrij zijn in de duur van de ontheffing? Waar denkt de regering aan? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

#### *Overgangsvoorziening*

De leden van de PvdA-fractie weten dat de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties met hen een Grondwet in begrijpelijke taal nastreeft. Des te opmerkelijker is het dat de minister gekozen heeft voor een lelijke «constructie» bij dit wijzigingsvoorstel. De Grondwet leent zich naar de mening van deze leden niet voor tijdelijke bepalingen die overgaan in permanente terwijl de oude, niet meer geldende bepaling nog in de Grondwet blijft staan. De leden van de PvdA-fractie hebben zich er overigens over verbaasd dat de Raad van State zich daarover niet kritisch heeft uitgelaten. Zij horen graag van de regering hoe zij de Grondwet begrijpelijk wil maken en in hoeverre de voorgestelde Grondwetswijziging daaraan bijdraagt.

#### **4. Tijdpad**

De leden van de D66-fractie beklemtonen het belang van een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel, zodat de Eerste Kamer deze in haar huidige samenstelling in eerste lezing kan goedkeuren. Bovendien constateren zij, zoals ook besproken in de Eerste Kamer op 14 december 2004, dat het wenselijk is dat een volgend kabinet een Grondwetsherziening die beide Kamers der Staten-Generaal in eerste lezing hebben goedgekeurd meteen na zijn aantreden indient voor tweede lezing bij de Tweede Kamer. Deelt de regering deze mening?

De voorzitter van de commissie,  
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,  
De Gier