

Vergaderjaar 2004–2005

28 509

Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 februari 2005

Met bijzondere belangstelling heeft de regering kennis genomen van het voorlopig verslag bij onderhavig grondwetsherzieningsvoorstel. Mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties biedt ondergetekende deze memorie van antwoord aan. De regering constateert dat als gevolg van de vertraagde behandeling van de tweede lezing, de bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstellen tot invoering van de gekozen burgemeester thans bij de behandeling van de tweede lezing op de achtergrond een rol spelen, terwijl zulks tijdens de eerste lezing geenszins te voorzien was. De regering wijst er ten overvloede op dat beide voorstellen – de onderhavige deconstitutionalisering enerzijds en de wetgeving tot invoering van de gekozen burgemeester anderzijds – door de grondwetgever respectievelijk de wetgever op hun eigen merites dienen te worden beoordeeld. Met onderhavig voorstel staat de vraag centraal of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester van zodanig gewicht is dat zij in de Grondwet verankerd dient te blijven. Indien onderhavig grondwetsherzieningsvoorstel met de vereiste meerderheid is aanvaard, is vervolgens de vraag aan de orde of de aanstellingswijze van de burgemeester wijziging behoeft en zo ja, welke andere aanstellingswijze de voorkeur verdient. Blijkens de bij de Tweede Kamer ingediende voorstellen is de regering van oordeel dat de huidige benoeming door de Kroon vervangen dient te worden door een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. De regering hoopt met een uitvoerige beantwoording van de gestelde vragen ertoe bij te dragen dat de mondelinge behandeling van het voorstel op korte termijn kan plaatsvinden.

In deze memorie van antwoord is de opzet van het voorlopig verslag gevolgd, met dien verstande dat waar vragen van de leden van de verschillende fracties hetzelfde onderwerp betreffen, deze vragen zoveel mogelijk gezamenlijk zijn beantwoord.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij wilden niet volstaan met een verwijzing naar hun inbreng in eerste lezing en die bij het eerdere deconstitutionaliseringsvoorstel uit 1997, omdat de context waarbinnen het debat thans plaats-

vindt, verschilt van die bij beide andere gelegenheden. Desondanks wilden zij zich beperken tot de vraag of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester in de Nederlandse verhoudingen en gelet op de Nederlandse Grondwet en zijn geschiedenis van constitutionele orde is of behoort te zijn. De leden van de CDA-fractie meenden en menen dat zulks het geval is en onderschreven de visie van de Raad van State in zijn advies bij het eerdere voorstel, waarin de Raad de methode van aanstelling als een wezenlijk onderdeel van het constitutionele recht beschouwt en als zodanig waard om beschermd te blijven. Ook haalden zij met instemming de opvatting van de Raad voor het openbaar bestuur aan die van oordeel is «dat ten aanzien van de verschillende bestuurslagen de belangrijkste organen moeten worden genoemd, de wijze van aanstelling van hun leden alsmede de bevoegdheidsverdeling tussen deze organen onderling».

De leden van de CDA-fractie vroegen of zij het standpunt van de regering, geuit tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, goed weergeven dat de grondwetgever er voor heeft gekozen om voor de aanstellingswijze van de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen binnen de decentrale overheden een bepaling op te nemen, terwijl de grondwetgever deze opvatting kennelijk niet zou hebben ten aanzien van de overige functies en ambten binnen die decentrale overheden. De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of er uitlatingen van de grondwetgever zijn die de stellingname van de regering ondersteunen dat de Hoge Colleges van Staat een andere positie bezitten dan de provincie en de gemeente en dat de Grondwet een «structuurwet» is voor de nationale organen, terwijl de organieke wetten deze functie voor gemeente en provincie vervullen. Deze redenering overtuigde de leden van de CDA-fractie vooralsnog niet echt. Zij wezen er op dat niet alleen de grondwetgever vanaf 1848 er een andere opvatting op nahield, maar dat ook voor én na de algehele grondwetsherziening van 1983 die mede in het teken van een algehele deconstitutionalisering stond, de grondwetgever bewust heeft nagelaten de kernelementen van de «staatsinrichting» van de decentrale overheden – waaronder de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester – uit hoofdstuk 7 van de Grondwet te halen. Zij vroegen of de regering kan aangeven waarom en op grond van welke omstandigheden zoals die zich sinds 1983 hebben voorgedaan, deze opvatting van de grondwetgever correctie behoeft.

De leden van de CDA-fractie meenden dat gemeenten en provincies «echte overheden» zijn met een eigen constitutionele basis en een geschiedenis die teruggaat tot ver voor de stichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in 1813/4. Deze overheden zijn in dat opzicht niet te vergelijken met zelfstandige bestuursorganen of met gedeconcentreerde bestuurslichamen of andere takken van openbaar bestuur. Voor deze leden spreekt het dan ook, net als voor de Raad van State, de Raad voor het openbaar bestuur en de grondwetgever tot nu toe, dat de hoofdorganen van die overheden, dus niet alleen de volksvertegenwoordigende organen, in de Grondwet moeten zijn verankerd. Het is dan ook terecht dat de regering is teruggekomen op haar aanvankelijke voornemen de burgemeester uit de Grondwet te halen, althans uit artikel 131.

De leden van de CDA-fractie meenden dat het burgemeestersambt zo belangrijk is dat het in de Grondwet moet worden geborgd en vroegen of de opvatting van de regering dat de aanstellingswijze niet van constitutionele orde is, nuancering behoeft in het licht van de in de wetsvoorstellen tot invoering van de gekozen burgemeester voorziene verzwaring van het burgemeestersambt. Volgens de aan het woord zijnde leden is de burgemeester ook thans al een kernambt als voorzitter van beide andere organen. Het staat voor deze leden buiten kijf dat de burgemeester, gelet

op de bevoegdheden die hij heeft, met de raad en het college de drie hoofdorganen van de gemeente vormt.

De leden van de CDA-fractie menen dat waar de Grondwet een ambt instelt de grondwetgever tot nu toe zelf steeds aangeeft hoe de bekleders van het ambt worden aangesteld. Zij achten dit ook een voor de hand liggende handelwijze. Als de grondwetgever een ambt zo gewichtig oordeelt dat het bovenwettelijk dient te worden geborgd, zal hij ook zelf de aanstellingswijze bepalen. In dit verband noemden zij een groot aantal artikelen van de Grondwet waarin de instelling van ambten wordt gecombineerd met de vaststelling van de aanstellingswijze. Hetzelfde geldt volgens de aan het woord zijnde leden op lager niveau. Waar de wet – bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Wet op de bedrijfsorganisatie – een ambt of orgaan in het leven roept, bepaalt zij ook zelf de aanstellingswijze. Ook als provinciale staten bij verordening een ambt instellen, bepalen zij de wijze van aanstellen. De leden van de CDA-fractie waren benieuwd naar de visie van de regering terzake. Zij konden geen aanknopingspunt vinden voor de opvatting dat de grondwetgever slechts de aanstellingswijze van volksvertegenwoordigers heeft willen regelen.

In antwoord op deze vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie merken wij het volgende op. In het onderhavige voorstel tot grondwetsherziening staat de vraag centraal of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester een onderwerp is dat door de grondwetgever of door de wetgever moet worden geregeld. Aan het voorstel ligt de overweging ten grondslag dat het vraagstuk van de aanstellingswijze niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet moet blijven vastgelegd. Het gaat in onderhavig grondwetsherzieningsvoorstel derhalve in de kern om een vraagstuk van taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever. In de memorie van toelichting bij het voorstel in eerste lezing is de lange geschiedenis van dit vraagstuk in herinnering geroepen. Die geschiedenis gaat terug op Thorbecke, die het voorstel van zijn staatscommissie om de regeling van de aanstellingswijze van de burgemeester aan de wetgever over te laten, niet gehonoreerd zag. Thorbecke was principieel van oordeel dat de wetgever op dit punt vrijheid diende te worden gelaten. Sindsdien is een aantal pogingen ondernomen – voorbereid door staatscommissies in 1887, 1922, 1971 en 2000 – om de constitutionalisering van dit vraagstuk ongedaan te maken. Al deze pogingen strandden voortijdig. Die geschiedenis laat zien dat de grondwettelijke regeling van de benoeming van de burgemeester van meet af aan tot uiteenlopende standpunten heeft geleid en telkens opnieuw ter discussie is gesteld. Daarbij kan voorts worden geconstateerd dat in die discussie de vraag of de aanstellingswijze van zodanig gewicht is dat zij in de Grondwet moet blijven vastgelegd, door de tot de grondwetgever behorende organen waaronder de Raad van State die in 1922 positief adviseerde over een voorstel van de regering tot deconstitutionalisering, alsook over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid van 1974 waarin het voornemen tot deconstitutionalisering was neergelegd op onderscheiden momenten verschillend is beoordeeld. Terzijde zij opgemerkt dat voorts de namen van voormannen van verschillende grote stromingen in de Nederlandse politiek verbonden zijn met pleidooien voor deconstitutionalisering, zoals Kuyper en Oud.

Het voorliggende voorstel vindt zijn oorsprong in het rapport van de commissie Van Thijn uit 1993 («De burgemeester ontketend»), één van de vier externe subcommissies van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (de commissie Deetman), die (unaniem) adviseerde tot deconstitutionalisering. Zijn uiteindelijke vormgeving is ontleend aan het advies van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Deze staatscommissie bepleitte (in meerderheid) een vorm van deconstitutional-

lisering waarin de wetgever de opdracht wordt gegeven om in het onderwerp te voorzien. Zij overwoog daarbij dat als de Grondwet geheel zwijgt over de aanstellingswijze, de vraag zou kunnen rijzen of een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zou kunnen worden gerealiseerd. Een regelingsbevoegdheid aan de wetgever, zoals door haar voorgesteld, zou de bevoegdheid van de wetgever om dat te doen buiten twijfel stellen.

Met onderhavig voorstel is er voor het eerst sinds 1848 een reëel uitzicht om dit vraagstuk op te lossen en de bevoegdheid in handen te leggen van het orgaan bij wie die bevoegdheid naar het oordeel van de regering thuishoort, de wetgever. Niet onbelangrijk is nog op te merken dat de beide ambten sinds de tijd van Thorbecke sterk zijn veranderd. De burgemeester en de commissaris van de Koning waren lange tijd tevens rijksorgaan. Dat geldt voor de burgemeester al lang niet meer, voor de commissaris geldt dat nog slechts in beperkte mate. De principiële overweging van Thorbecke kan daarom worden aangevuld met overwegingen die te maken hebben met de ontwikkeling van beide ambten. Waar de achtergrond van de keuze voor de Kroonbenoeming in 1848 werd gevormd door de behoefte eenheid in het bestuur te verzekeren door een rijksorgaan als verbindende schakel een centrale positie in het gemeentelijk bestel te geven, is deze overweging door de ontwikkelingen grotendeels achterhaald. De omstandigheid dat beide ambten steeds meer ingebed zijn in de decentrale structuur van beide bestuurslagen, ondersteunt de argumentatie om de regeling van hun wijze van aanstelling aan de organieke wetgever over te laten.

Het voorgaande laat zien dat het vraagstuk van het al of niet in de Grondwet vastleggen van de aanstellingswijze van de burgemeester een lange voorgeschiedenis kent en dat daarin wisselende standpunten zijn ingenomen, zowel door de organen die de grondwetgever belichamen als binnen politieke partijen. De regering meent dat hier sprake is van een reëel vraagstuk waarvan het bijzondere karakter samenhangt met de specifieke positie van de decentrale overheden in ons staatsbestel. De leden van de CDA-fractie wijzen er terecht op dat de geschiedenis van de decentrale overheden teruggaat tot ver voor de stichting van wat later de gedecentraliseerde eenheidsstaat is gaan heten. Dat verklaart mede de wijze waarop zij in ons constitutionele bestel zijn verankerd. De Grondwet is niet constituerend voor het bestaan van gemeenten en provincies -de term decentralisatie wekt de onjuiste indruk dat zij vanuit het centrale verband zijn ontstaan- maar geeft erkenning aan hun bestaan. Dat komt tot uitdrukking in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet dat bepaalt dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten. De bijzondere verankering van provincies en gemeenten in de Grondwet komt voorts tot uitdrukking in het feit dat de Grondwet zich beperkt tot het vastleggen van enkele hoofdbeginselen. Met inachtneming van deze hoofdbeginselen wordt de organieke wetgever veel ruimte gelaten om de inrichting van provincies en gemeenten te regelen. Gewezen zij op het huidige artikel 132, eerste lid, van de Grondwet dat de wetgever een ruim gestelde opdracht geeft («De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en de bevoegdheid van besturen.»). Die ruimte is van grote betekenis geweest voor het aanpassingsvermogen van het decentrale bestel in de afgelopen anderhalve eeuw. Het is dus uiteindelijk de organieke wetgever die in de Provinciewet en Gemeentewet een volledige regeling biedt van de inrichting van provincies en gemeenten. Die tweedeling tussen grondwetgever en wetgever is op deze wijze niet aan de orde als het gaat om de constitutionele regeling van de centrale overheid. Bij gebreke van een organieke wet voor de centrale overheid fungeert de Grondwet zelf min of meer als zodanig. In reactie op de daartoe strekkende vraag van de leden van de

CDA-fractie merken wij op dat de grondwetgever, voor zover wij hebben kunnen nagaan, zich nooit in deze zin heeft uitgelaten. Het ontbreken van een organieke wet op centraal niveau waarin de hoofdelementen van de centrale bestuursorganisatie zijn neergelegd, is in het verleden wel aanleiding geweest om de totstandkoming van een dergelijke wet te bepleiten. Zo deed de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst¹. Ons betoog gaat echter uit van het feitelijke gegeven dat hoofdstuk 7 van de Grondwet de wetgever opdraagt een volledige regeling van het decentrale bestuur in het leven te roepen (de organieke wetgeving), terwijl dat voor de centrale overheid niet het geval is.

De gelaagde regeling van het decentrale bestuur in de Grondwet en de organieke wetgeving die de inrichting van het decentrale bestuur met inachtneming van de grondwettelijke hoofdelementen uitwerkt en aanvult, roept naar haar aard vragen van taakverdeling op. Die vragen komen in de kern neer op wat de hoofdelementen zijn die grondwettelijke verankering behoeven en wat de ruimte is die de organieke wetgever kan worden gelaten. De grondwetgever van 1848 heeft destijds een bepaalde keuze gemaakt. Een kernachtige karakterisering daarvan is te vinden in de Proeve van een nieuwe Grondwet die in 1966 werd uitgebracht: «Ook de grondwetgever van 1848 stond voor de taak de positie van provincie en gemeente in het staatsbestel opnieuw te schetsen, daar hij voor beide corporaties als hoofdbeginselen wilde vastleggen: bestuur door direct gekozen volksvertegenwoordigers en regeling van deze lichamen bij de wet. Daarbij zouden de autonomie van provincie en gemeente en hun plaats binnen de eenheidsstaat duidelijk tot uitdrukking moeten komen².»

Met deze aanduiding van de veranderingen van de Grondwet van 1848 willen wij naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie herhalen dat naar het oordeel van de regering de kern van die wijziging lag in de grondwettelijke verankering van het hoofdschap van de raad als rechtstreeks gekozen, algemeen vertegenwoordigend orgaan van de gemeente en de opdracht aan de wetgever om de staatsinrichting van de gemeenten te regelen. De organieke wetgeving vormt sindsdien «de Grondwet» van provincies en gemeenten, met inachtneming van de «dwingende aanwijzingen» van de grondwetgever. Bij de grondwetgever van 1848 heeft niet de behoefte voorop gestaan om in de Grondwet de hoofdorganen van de gemeente te verankeren. De Grondwet van 1848 beoogde niet de hoofdorganen, maar de hoofdbeginselen van het decentrale bestuur vast te leggen. In de Grondwet van 1848 werd van het gemeentelijk bestuur uitsluitend de gemeenteraad genoemd. Het college van burgemeester en wethouders bleef ongenoemd, hetgeen de gemeentewetgever in 1851 niet belette om dit college in het leven te roepen. Het ambt burgemeester kwam slechts impliciet ter sprake in de Thorbecke onwelgevallige bepaling waarin werd geregeld dat de voorzitter van de raad door de Koning werd benoemd en ontslagen (de voorloper van het huidige artikel 131). De behoefte aan die bepaling vond haar oorsprong evenwel niet in de wens de hoofdorganen van het gemeentelijk bestuur grondwettelijk te verankeren, maar in de wens van de Koning om zijn benoemingsbevoegdheid veilig te stellen. Het heeft uiteindelijk tot de Grondwet van 1983 geduurd voordat de Grondwet de andere organen is gaan noemen die naast de gemeenteraad «ook» deel uitmaken van het gemeentelijk bestuur (het huidige artikel 125, tweede lid), zodat de Grondwet thans de drie hoofdorganen noemt. In het verlengde hiervan is het nog van belang te onderstrepen dat in de Grondwet van 1848 en de teksten van de Grondwet die nadien tot stand zijn gekomen, sprake is van een grote terughoudendheid bij het op grondwettelijk niveau toekennen van bevoegdheden aan de gemeentelijke organen. De toekenning van de verordenende bevoegdheid aan de raad

¹ Commissie-Vonhoff, Elk kent de laan die derwaart gaat, Den Haag 1980, p. 242–248.

² Proeve van een nieuwe Grondwet, blz. 181, Den Haag 1966.

(het huidige artikel 127) in combinatie met zijn positie als hoofd van de gemeente (artikel 125, eerste lid) en het in 1983 in de Grondwet vastgelegde raadsvoorzitterschap van de burgemeester (artikel 125, derde lid) zijn de enige voorbeelden. Het noemen van de drie hoofdorganen in de Grondwet is niet gepaard gegaan met een regeling van bevoegdheden van deze organen en hun onderlinge verhoudingen. De organieke wetgeving is daarin leidend gebleven. Wij wijzen in dit verband op de beschrijving van Kortmann¹ van het stelsel van hoofdstuk 7 van de Grondwet.

«Zoals ook hiervoor het geval was, moet het begrip constitutie in zijn ruime betekenis worden genomen. Niet alleen de Grondwet constitueert gedecentraliseerde verbanden en hun ambten, noch attribueert en reguleert enkel de Grondwet. De constituerende, attribuerende en regulerende functie ten aanzien van de gedecentraliseerde ambten wordt ook door andere ambten uitgeoefend, zoals de wetgever, provinciale staten en de gemeenteraad. De Grondwet kent deze functies deels aan deze ambten toe.

Deze getrapte wijze van constitueren, attribueren en reguleren is zichtbaar in het grondwettelijk stelsel. Uit de art. 123–125 GW blijkt dat de Grondwet zelf het bestaan van provincies en gemeenten veronderstelt en erkent. Ze kent de bevoegdheid tot instelling en opheffing in concreto van provincies en gemeenten toe aan de wetgever blijkens art. 123, eerste lid. Tevens constitueert de Grondwet bepaalde provinciale en gemeentelijke ambten, te weten provinciale staten, gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning, respectievelijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Andere provinciale en gemeentelijke ambten kunnen bij of krachtens de wet worden ingesteld.

Ook de attribuerende functie wordt trapsgewijs uitgeoefend. Volgens art. 124 Gw bezitten de provincie- en gemeentebesturen de bevoegdheid op te treden in autonomie en medebewind, krachtens art. 127 Gw bezitten provinciale staten en de gemeenteraad in principe de verordenende bevoegdheid. De nadere attribuerende en regulerende functie wordt daarentegen aan de wetgever overgelaten (art. 132 Gw).» Met het voorgaande hebben wij aangegeven dat de constitutionele positie van de decentrale overheden een bijzondere is, dat deze tot uitdrukking komt in een gelaagde (getrapte) structuur van Grondwet en organieke wet en dat in de taakverdeling tussen beide de organieke wetgever grote vrijheid toekomt bij de inrichting van het decentrale bestuur en de toekenning van bevoegdheden aan de daarin te onderscheiden bestuursorganen. Wij zien in de grondwetsgeschiedenis geen steun voor de door de leden van het CDA-fractie met instemming geciteerde pleidooi van de Raad voor het openbaar bestuur. Het volgen van dit pleidooi zou blijkens de proeve die de adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur inzake hoofdstuk 7 Grondwet vergezelde, leiden tot een zeer aanzienlijke uitbreiding van de Grondwet. Daarmee zou een einde komen aan het stelsel zoals dat sedert 1848 bestaat en dat – zoals de woordvoerder van de CDA-fractie bij de behandeling van de eerste lezing terecht opmerkte – het decentrale bestuur slechts summier regelt, in die zin dat het een aantal kernpunten vastlegt. Volledigheidshalve merken wij nog op dat de opmerking van de leden van de CDA-fractie de indruk wekt dat de Raad van State en de grondwetgever de door hen geciteerde algemene visie van de Raad voor het openbaar bestuur over de opzet van de Grondwet delen. Wij zien daarvoor echter geen aanwijzingen. Tenslotte merken wij op dat het feit dat de grondwetgever er in 1983 toe is overgegaan om alle hoofdorganen in de Grondwet te noemen en, in de woorden van de leden van de CDA-fractie, bewust heeft nagelaten de kernelementen van de staatsinrichting van de decentrale overheden -waaronder de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning- uit de Grondwet te halen, de regering er geenszins van behoefte te weerhouden om deconsti-

¹ C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, blz. 71, Deventer 2001.

tutionalisering van de aanstellingswijze voor te stellen. Dat daarmee wordt voorgesteld terug te komen op de keuze van de grondwetgever in 1983, is duidelijk en de uitdrukkelijke bedoeling van de regering. Dat de grondwettelijke bepaling inzake de aanstellingswijze in de Grondwet van 1983 terugkeerde, was overigens niet in lijn met de voorstellen van de staatscommissie die de herziening voorbereidde noch met de opvatting van de regering, neergelegd in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (1974) én het daarover door de Raad van State uitgebrachte advies. Voor een uitvoeriger beschouwing zij verwezen naar de memorie van toelichting van het voorstel in eerste lezing (Kamerstukken II, 200–2001, 27 551, nr. 3, blz. 2).

Wij menen dat in het voorgaande eveneens het antwoord besloten ligt op de vragen van de leden van de CDA-fractie die inhouden dat het voorliggende wetsvoorstel leidt tot een inbreuk op het reguliere patroon in de Grondwet, dat erin voorziet dat de instelling van een ambt steeds wordt gekoppeld aan de vaststelling van de aanstellingswijze. Naar de mening van de regering brengt de bijzondere constitutionele positie van de decentrale overheden mee dat afwijking van dat patroon mogelijk is. De totstandkoming van de Grondwet van 1848, zoals hiervoor kort gememo-reerd, illustreert dat niet deze koppeling als grondwettelijke norm inzet van de discussie was. Zij illustreert bovendien dat evenmin de noodzaak werd gevoeld alle organen van de gemeente grondwettelijk te verankeren. Het gegeven dat sindsdien door staatscommissies, regeringen en staatsrechtgeleerden deconstitutionalisering van de aanstellingswijze is bepleit, onderstreept dat deze koppeling in relatie tot de regeling van de decentrale overheden bepaald geen algemeen onderschreven normatief uitgangspunt is. Blijkens de door de leden van de CDA-fractie genoemde voorbeelden kan daarvan wellicht gesproken worden voor zover de Grondwet de organisatie van de centrale overheid regelt, dat is naar ons oordeel niet het geval als het gaat om de regeling van de decentrale overheden. Terzijde merken wij hier nog op dat de leden van de CDA-fractie zelf wijzen op het voorbeeld van de wethouders, waarvan de aanstellingswijze niet in de Grondwet is geregeld. Zij merken terecht op dat onomstreden is dat de bevoegdheid van de raad tot benoeming en ontslag van de wethouders besloten ligt in zijn grondwettelijk hoofdschap. Naar het oordeel van de regering moet daarbij echter veeleer in aanmerking worden genomen dat de wethouder geen orgaan van de gemeente is, maar het college waarvan de wethouder deel uitmaakt. De door de leden van de CDA-fractie veronderstelde constitutionele norm zou in het licht van dat gegeven tot de opvatting aanleiding kunnen geven dat de aanstellingswijze van het college grondwettelijke regeling behoeft. De Raad voor het openbaar bestuur is hier consequent door in de door hem opgestelde proeve (in artikel 130, derde en vierde lid) de aanstellingswijze en het ontslag van de wethouders in de Grondwet te willen vastleggen. Dat bevestigt de regering eens te meer in haar opvatting dat de grondwet-gever de door de leden van het CDA veronderstelde norm met betrekking tot de decentrale overheden niet kent. Ten overvloede merken wij nog op dat het voorliggende wetsvoorstel, door de in navolging van de staats-commissie Dualisme en lokale democratie gekozen wijze van deconstitutionalisering, voorziet in een expliciete grondslag voor de door de wetgever te regelen aanstellingswijze, waarmee buiten twijfel wordt gesteld dat de wetgever daartoe bevoegd is. De aanstellingswijze van de burgemeester behoudt daarmee in formele zin een grondwettelijke basis.

In reactie op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over het huidige gewicht van het burgemeestersambt en de toekomstige toename daarvan in relatie het college en de raad, merken wij het volgende op. In de eerste plaats bevestigen wij dat met de invoering van de gekozen burgemeester inderdaad een versterking van positie van de burgemeester

– met name binnen het college – is beoogd, maar dat dit niet automatisch betekent dat dit ten koste gaat van de andere «spelers» binnen het gemeentelijk bestel. Een dergelijke verandering moet naar onze mening niet worden gezien als een «zero sum game». Het is niet zo dat wat er bij de een bij komt er bij de ander af gaat. Wij verwachten dat het lokaal bestuur als geheel sterker wordt door de invoering van de gekozen burgemeester. De verzwaring van de burgemeestersfunctie zal positieve gevolgen hebben voor het functioneren van het college en de eenheid van het collegebeleid, maar ook voor de raad die voor adequate tegenmacht zal kunnen zorgen. Als lokale volksvertegenwoordiging beschikt de raad daartoe over de benodigde middelen.

Los daarvan zijn wij voorts van oordeel dat de mogelijke toename van het relatieve gewicht van het burgemeestersambt voor de beoordeling van onderhavig wetsvoorstel niet van betekenis is. Van meet af aan is de strekking van onderhavig wetsvoorstel geweest dat de wetgever na aanvaarding van deze grondwetswijziging de vrijheid zou toekomen de aanstellingswijze van de burgemeester te bepalen: handhaving van de benoeming door de Kroon, invoering van een door de raad gekozen burgemeester dan wel de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Die vrijheid wordt slechts begrensd door het na deconstitucionalisering geldende grondwettelijk kader.

In reactie op de daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat wij niet beducht zijn voor constante debatten over de aanstellingswijze van de burgemeester, als gevolg van wisselende politieke meerderheden en de door regeerakkoorden gestipuleerde wetswijzigingen. Als de wetgever na aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel zal besluiten tot invoering van een andere aanstellingswijze zal die keuze naar onze stellige verwachting voor lange tijd bepalend zijn voor het gemeentelijk bestuursmodel. In reactie op de opmerking die de leden van de CDA-fractie in dit verband nog maakten dat het beoogde kiesrecht niet in de Grondwet is verankerd, wijzen wij erop dat voor de in onderhavig voorstel vervatte wijze van deconstitucionaliseren is gekozen om buiten twijfel te stellen dat de wetgever de aanstellingswijze kan bepalen, juist met het oog op een eventuele keuze door de wetgever voor een rechtstreekse verkiezing. Zoals bekend, was op dat moment een rechtstreekse verkiezing als vervolg op de deconstitucionalisering nog niet aan de orde. Korthedshalve verwijzen wij naar de desbetreffende passage op blz. 140 van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, geciteerd in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer in de eerste lezing (Kamerstukken II 2000–2001, 27 551, nr. 5, blz. 5).

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering van oordeel is of de Tweede Kamer over de wetsvoorstellen met betrekking tot de gekozen burgemeester kan stemmen zonder dat de deconstitucionalisering in de Eerste Kamer is afgehandeld. Zij constateerden dat de regering op deze vraag een bevestigend antwoord gaf (Handelingen TK 19–1167), terwijl zij eerder als haar opvatting gaf «dat het raar zou zijn en op zijn minst terechte vragen op zou roepen bij de Kamer aan de overzijde van het Binnenhof als de Tweede Kamer een wetsvoorstel gaat behandelen dat op het moment van behandeling naar het oordeel van de Kamer inconstitutioneel is, want nog niet gebaseerd op in werking getreden nieuwe grondwetsbepalingen» (Handelingen TK 62–4039). Ook de leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks, de SGP en de CU stelden vragen omtrent de samenloop tussen de processen van grondwetgeving en wetgeving. De leden van de PvdA-fractie wezen daarbij op de oorzaken van de opgetreden samenloop en refereerden eveneens aan de uitspraken van ondergetekende bij de mondelinge behandeling van de tweede lezing in de Tweede Kamer. De leden van de GroenLinks-fractie informeerden naar voorbeelden uit het verleden van een dergelijke samenloop en

vroegen of zich de situatie heeft voorgedaan dat de Tweede Kamer over wetgeving heeft gestemd, waarvoor de noodzakelijke grondwetswijziging nog niet door de Eerste Kamer was goedgekeurd. De leden van de SGP-fractie en de CU-fractie vroegen hoe de regering, vanuit constitutionele verhoudingen beschouwd, deze samenloop beschouwt en of zij het denkbaar en toelaatbaar acht dat de Tweede Kamer over een andere aanstellingswijze dan de Grondwet thans voorschrijft, besluit voordat de voorliggende grondwetswijziging haar beslag heeft gekregen.

Ten aanzien van de samenloop in behandeling van de onderhavige grondwetsherziening door de Eerste Kamer en de wetsvoorstellen tot invoering van de gekozen burgemeester door de Tweede Kamer meent de regering met de Tweede Kamer en de Raad van State dat er staatsrechtelijk geen beletsel is voor de Tweede Kamer om de wetsvoorstellen in te behandeling te nemen, voordat de Eerste Kamer haar eindoordeel over deze grondwetsherziening heeft gegeven. Na de aanvaarding van onderhavig voorstel door de Tweede Kamer in tweede lezing, komt haar naar het oordeel van de regering staatsrechtelijk de vrijheid toe om zich een oordeel te vormen over bij haar ingediende wetsvoorstellen, waarvoor zij als gevolg van haar instemming met de grondwetswijziging uitdrukkelijk de grondwettelijke ruimte heeft willen scheppen. Het feit dat de Raad van State over de hem voorgelegde wetsvoorstellen zonder voorbehoud adviezen heeft uitgebracht, bevestigt ons in dit standpunt. De Eerste Kamer behoudt op haar beurt staatsrechtelijk de vrijheid om de grondwetswijziging als zij dat wenst te verwerpen. De uitspraken van ondergetekende in een ander verband hebben geen ander oogmerk gehad dan aan te geven wat naar het oordeel van ondergetekende in het verkeer tussen beide Kamers gepast zou zijn. Geenszins is bedoeld op dit punt een normatief standpunt te formuleren. Bij de behandeling in tweede lezing door de Tweede Kamer van de onderhavige grondwetsherziening werd slechts uitgesproken wat een mogelijke handelwijze van de Tweede Kamer zou kunnen zijn.

Wij wijzen er, mede naar aanleiding van de vragen van de fracties van GroenLinks, de SGP en de CU, overigens op dat het vraagstuk van deze samenloop eerder aan de orde is geweest en dat de regering eveneens bovenstaand standpunt heeft ingenomen. Wij doelen op de indiening van een wetsontwerp op 10 februari 1982 bij de Tweede Kamer inzake wijziging van de bepalingen in de Kieswet betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer, terwijl de tweede lezing van het voorafgaande grondwetsherzieningsvoorstel nog in behandeling was bij de Eerste Kamer. In zijn brief van 2 maart 1982 (Kamerstukken I, 1981–1982, 17 319, nr. 57a) aan de voorzitter van de Eerste Kamer heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken de vraag of het ten principale juist was dit te doen «met volle overtuiging» bevestigend beantwoord, zich daarbij gesterkt voelend door het advies van de Raad van State waarin zonder voorbehoud tot toezending van het wetsontwerp aan de Tweede Kamer was geadviseerd. Het slot van zijn brief laat overigens zien dat ook die situatie geen novum betrof: «Ik moge u er ten slotte op wijzen dat het aan de Staten-Generaal voorleggen van wetswijzigingen, gebaseerd op een aanhangig voorstel tot grondwetsherziening, geen tot dusver onbekend verschijnsel is. Ik noem ter illustratie de grondwetsherzieningen van 1917 en 1956. In beide gevallen waren bij voorstellen tot wijziging van de Grondwet, respectievelijk betrekking hebbend op de invoering van evenredige vertegenwoordiging en op uitbreiding van het aantal leden van de Eerste Kamer, reeds aanstonds wetsvoorstellen gevoegd voor de daaruit voortvloeiende wijzigingen van de Kieswet. Deze voorstellen werden gegoten in de vorm van additionele grondwetsartikelen. Hiertegen is bij mijn weten nimmer het bezwaar gerezen dat aldus, zonder het resultaat van de parlementaire beraadslagingen over de grondwets-

wijzigingen af te wachten, reeds de uitwerking in de gewone wetgeving van een nog niet door de Staten-Generaal aanvaard voorstel tot grondwetswijziging aan de Raad van State en vervolgens aan de Staten-Generaal werd voorgelegd.» Uit de in dit citaat genoemde voorbeelden blijkt dat de Tweede Kamer ook haar eindoordeel kan geven over wetsvoorstellen die de uitvoering van een wijziging van de Grondwet regelen, voordat die wijziging door de Eerste Kamer is aanvaard. In deze gevallen was dat uitdrukkelijk de bedoeling. De gekozen vorm, waarbij de uitvoeringswetgeving in additionele artikelen van de Grondwet werd opgenomen, maakte dat zelfs noodzakelijk. De vorm zelf is echter niet constitutioneel noodzakelijk. Wij menen dat het aan de Tweede Kamer is om, na afweging van alle relevante belangen, te beoordelen hoe ver ze op dit punt onder omstandigheden wil gaan. Volledigheidshalve merken wij op dat de Tweede Kamer in 1983 met de behandeling van de wijziging van de Kieswet heeft gewacht tot na de aanvaarding door de Eerste Kamer van de wijziging van de Grondwet.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de motieven voor deconstitucionalisering met betrekking tot beide ambtsdragers identiek zijn, beantwoorden wij bevestigend. Hoewel de regering onderkent dat er behalve overeenkomsten ook verschillen zijn tussen beide ambtsdragers en tussen de bestuurslagen waarvan zij deel uitmaken, menen wij dat de overeenkomsten bij de beantwoording van de vraag of hun aanstellingswijze van constitutionele orde is, doorslaggevend zijn. In reactie op een hiermee verband houdende vraag van de leden van de SGP-fractie en de CU-fractie, merken wij op dat de bedoelde verschillen wél relevant zijn voor de beantwoording van de vraag of met betrekking tot de commissaris van de Koning een keuze voor een rechtstreekse verkiezing eveneens aangewezen is. De omstandigheid dat de commissaris van de Koning tevens (een beperkt aantal) rijkstaken vervult en het feit dat het provinciaal bestuur op een grotere afstand van de burgers staat, zijn voor de regering redenen om thans geen rechtstreekse verkiezing van de commissaris voor te stellen. De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte naar de gevolgen van een verwerping door de Eerste Kamer van onderhavig wetsvoorstel voor het traject waarlangs de regering de gekozen burgemeester wil gaan invoeren, terwijl de leden van de PvdA-fractie wilden weten welke situatie ontstaat als de Eerste Kamer niet de verwachting inlost om onderhavig voorstel met de gevraagde voortvarendheid te behandelen.

De regering acht het thans niet opportuun op de gevolgen van een eventuele verwerping in te gaan. Zij heeft het vertrouwen dat zij de vereiste steun van Eerste Kamer voor onderhavig wetsvoorstel kan verwerven en voelt zich daarbij gesterkt door de zeer brede steun die het voorstel in de Tweede Kamer heeft mogen ontvangen. De leden van de PvdA-fractie antwoorden wij dat in het door hen bedoelde geval de precieze situatie, en welke consequenties deze zal hebben, zal afhangen van de concrete omstandigheden. De regering acht het niet zinvol op een dergelijke situatie in te gaan, omdat zij goede hoop heeft dat de Eerste Kamer het op haar gedane beroep zal willen honoreren.

De leden van de PvdA-fractie beschouwden dit wetsvoorstel, alhoewel het om een tweede lezing gaat, allerminst als een hamerstuk. Alhoewel zij van mening zijn dat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester in beginsel niet in de Grondwet thuis hoort, konden zij niet voorbij gaan aan het feit dat sindsdien de omstandigheden ingrijpend zijn veranderd, waarbij zij wezen op de stand van de voornemens ten aanzien van de invoering van de gekozen burgemeester. Voorts wezen zij op de omstandigheid dat de behandeling van de tweede lezing is vertraagd, waardoor de Eerste Kamer pas nu met het vraagstuk van de deconstitucionalisering geconfronteerd en de behandeling

interfereert met de gang van zaken in de Tweede Kamer. De ontstane tijdsdruk weerhield deze leden er niet van om een aantal indringende vragen te stellen over het door de minister ingeslagen traject en de gehanteerde magnetronmethode.

Zij konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de tijdsproblemen die nu zijn ontstaan vooral ook het gevolg zijn van het feit dat de minister zijn voorstel tot rechtstreekse verkiezing van de burgemeester per se binnen het keurslijf van de Grondwet heeft willen persen. Daardoor ontstaat naar hun oordeel de anomalie dat de burgemeester nieuwe stijl krachtens artikel 125, derde lid, Grondwet voorzitter van de gemeenteraad zal zijn. Dat verklaart naar hun oordeel ook waarom een herziening van dit grondwetsartikel is aangekondigd. Zij vroegen of het niet beter was geweest om beide herzieningstrajecten gelijk op te laten lopen, hetgeen als voordeel zou hebben gehad dat de gemeenten meer tijd zouden hebben gehad om op de nieuwe situatie in te spelen.

Zij vroegen een reactie op de waarschuwing van de stuurgroep evaluatie dualisering, dat het noodzakelijk is dat «Den Haag» de zwaarte van deze veranderingsoperatie erkent door bij een besluit over de gekozen burgemeester expliciet af te wegen of het lokale bestuur klaar is voor een volgende verandering.

Het laatste bezwaar van de leden van de PvdA-fractie betreft de onduidelijkheid over de toekomstige politietoekoming van de burgemeester, omdat er pas aan het eind van 2005 duidelijkheid is te verwachten over de uitkomsten van de evaluatie van het huidige politiebesteding. Zij achtten die informatie voor de beoordeling van de bevoegdheden van de burgemeester nieuwe stijl cruciaal, omdat de politietoekoming de core-business van elke burgemeester is. Tegenover het betoog van de regering dat aan die taak zal niet worden getornd, omdat de burgemeester het gezag behoudt, stelden zij dat het, zeker in de grotere gemeenten, mede om het beheer gaat. De leden van de PvdA zagen voortekenen dat die taak gaat verdwijnen als plannen om het politiebesteding te centraliseren worden doorgezet en vroegen een reactie op het standpunt van de heer Fasseur dat met de komst van de gekozen burgemeester de invoering van een nationale politie onontkoombaar is. De leden van de PvdA-fractie wensten hierover volstrekte duidelijkheid. Als het argument zou zijn dat deze duidelijkheid in deze kabinetsperiode niet is te geven dan is dat een reden te meer om het voorstel tot een rechtstreeks gekozen burgemeester niet nog met alle geweld in deze kabinetsperiode af te handelen. Beide ontwikkelingen kunnen onmogelijk los van elkaar worden gezien, aldus deze leden.

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie, net zoals zij bij voorgaande gelegenheden steeds hebben gedaan, opnieuw hun instemming verwoorden met de aan onderhavig voorstel ten grondslag liggende motivering dat de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning niet van constitutionele orde is. In reactie op de opmerkingen van deze leden over de interferentie tussen de grondwetsbehandeling door de Eerste Kamer en de behandeling door de Tweede Kamer van de ingediende wetsvoorstellen, merken wij op dat deze samenloop, hoezeer deze ook in de ogen van deze leden een ongewenste situatie oplevert en hen kennelijk voor dilemma's plaatst, thans een gegeven is. Wij wijzen er voorts op dat deze samenloop geen novum is en, zoals wij hiervoor hebben aangegeven, de verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer niet aantast.

Wij merken op dat de onderhavige grondwetswijziging weliswaar over een belangwekkend onderwerp gaat, maar overigens als zodanig niet complex is. De regering acht het tegen die achtergrond verantwoord om een beroep op de Eerste Kamer te doen het grondwetsherzieningsvoorstel voortvarend te behandelen en danken haar overigens voor de tot nu toe gebleken bereidheid dat te doen.

Met betrekking tot de opmerkingen van de leden de PvdA-fractie ten aanzien van wat zij beeldend omschrijven als de «magnetron methode» merken wij op dat wij de door deze leden aangevoerde bezwaren niet delen. Naar onze mening is er van spanning met eisen van zorgvuldigheid en behoorlijk bestuur geen sprake.

Zo wijzen wij er ten aanzien van het eerste punt op dat, anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, de intrinsieke waarde die de regering hecht aan het (na de deconstitutionalisering) geldende grondwettelijk kader de reden is geweest om dat kader als uitgangspunt te nemen bij haar voorstellen tot invoering van de gekozen burgemeester. Voorts brengen wij in herinnering dat het onderhavige voorstel, evenals het eerder ingetrokken voorstel, welbewust uitsluitend de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze tot onderwerp heeft, en dat er dus weloverwogen van is afgezien om daarbij het raadsvoorzitterschap te betrekken. Daarbij is onderkend dat een toekomstige keuze (na deconstitutionalisering) door de wetgever voor een andere aanstellingswijze implicaties zou kunnen hebben voor de andere grondwettelijke elementen van het gemeentelijk bestuursmodel, waaronder het raadsvoorzitterschap, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs het geval zou behoeven te zijn. Dat alles hangt immers af van de wijziging die wordt nagestreefd en de varianten die daarbinnen aan de orde komen. Wij verwijzen naar hetgeen door de regering daaromtrent is opgemerkt in de memorie van antwoord bij de behandeling van het eerste voorstel (Kamerstukken I 25 620, 1998–1999, nr. 177a, blz. 2). Het onlangs ingediende grondwetsherzieningsvoorstel (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 978, nrs. 1–3) dat de grondwettelijke koppeling van het burgemeesterschap en het raadsvoorzitterschap ongedaan maakt, maakt de weg vrij voor een mogelijk andere invulling van het raadsvoorzitterschap. Voor ons staat nog geenszins vast dat de wetgever daartoe ook daadwerkelijk zal overgaan. Het gegeven dat de raad ook na de dualisering van de medebewinds-wetgeving en na invoering van de gekozen burgemeester belangrijke bestuursbesluiten zal blijven nemen, is in dit verband van wezenlijke betekenis. De voors en tegens van een andere invulling zijn nog niet geïnventariseerd, de discussie moet nog worden gevoerd. De regering heeft er niettemin oog voor dat de handhaving van het raadsvoorzitterschap bij de invoering van een gekozen burgemeester een zekere spanning kan oproepen en heeft om die reden de bij de behandeling van de Hoofdlijnennotitie invoering gekozen burgemeester in de Tweede Kamer gebleken overwegingen willen honoreren. Daarbij heeft zij tevens de totstandkomingsgeschiedenis van de desbetreffende grondwetsbepaling (artikel 125, derde lid) in haar overwegingen betrokken. Het voorstel om het vervallen van deze bepaling in overweging te nemen is recent bij de Tweede Kamer ingediend. Zij acht het echter zonder meer mogelijk dat ook een gekozen burgemeester de verschillende rollen die hij in het lokaal bestel te vervullen heeft, waaronder die van raadsvoorzitter, met elkaar combineert. Wij zien overigens niet in dat wetgeving die de Grondwet in acht neemt door het raadsvoorzitterschap van de burgemeester te handhaven, een situatie kan opleveren die «op gespannen voet staat met letter en geest van de Grondwet», zoals de leden van de PvdA-fractie stellen. Kortom, voor de regering staat geenszins vast dat als de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze en het raadsvoorzitterschap gelijk op hadden gelopen – zoals de leden van de PvdA-fractie met terugwerkende kracht bepleiten – zij thans zou hebben voorgesteld om het burgemeesterschap en het raadsvoorzitterschap te ontkoppelen. Met het bovenstaande hebben wij tevens antwoord gegeven op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie die met verwijzing naar het rapport van de CDA-commissie Deetman wilden weten of een grondwetsherziening ten aanzien van het raadsvoorzitterschap aan de invoering van de gekozen burgemeester vooraf zou moeten gaan. In aanvulling daarop merken wij nog op dat het in de

wetsvoorstellen neergelegde model waarin de dubbelfunctie wordt gehandhaafd naar ons oordeel een werkbaar model oplevert. De regering voelt zich daarbij gesteund door de opvatting van de Raad van State, die in zijn advies over het voorstel van Wet invoering gekozen burgemeester de voorbereiding van een grondwetsherziening op het punt van het raadsvoorzitterschap «logisch» heeft genoemd, maar geen voorafgaande grondwetswijziging heeft bepleit.

Het tweede punt dat de leden van de PvdA-fractie in dit verband naar voren brengen is dat de invoering van de gekozen burgemeester snel, zij vrezen kennelijk te snel, volgt op de dualiseringsoperatie. De regering is van oordeel dat de invoering van de gekozen burgemeester in het verlengde ligt van de dualiseringsoperatie. De invoering van de gekozen burgemeester zal daarom kunnen bijdragen aan een betere doorwerking en beklijving van de dualiseringsoperatie. De schaduwzijde van het eerst meer tijd nemen voor de implementatie van de dualiseringsoperatie is naar het oordeel van het kabinet het zeer aanzienlijke nadeel dat de twee veranderingsprocessen na elkaar moeten worden doorlopen, terwijl zij elkaar juist kunnen versterken als zij worden gecombineerd, waardoor de periode die gemeoid is met deze veranderingen korter zal zijn en zij een beter resultaat kunnen opleveren. Het rapport van de stuurgroep evaluatie dualisering heeft het kabinet echter wel duidelijk gemaakt dat een geïntensiveerde aanpak nodig is om een doorstart mogelijk te maken en daaruit het maximale rendement te halen. Het kabinet zal de Tweede Kamer op korte termijn berichten over de wijze waarop deze doorstart zal worden aangepakt. Overigens merken wij op dat vraagstuk geen directe relatie heeft met onderhavig voorstel, maar ongetwijfeld aan de orde zal komen bij de behandeling van de wetsvoorstellen. Ten slotte willen wij de in de woorden van de leden van de PvdA-fractie besloten suggestie niet onweersproken laten dat het grote aantal wethouders dat tussentijds is vertrokken uitsluitend met de invoering van de dualisering samenhangt. Ook in het verleden zijn bij tijd en wijle zorgen geuit over de stabiliteit van het lokaal bestuur in verband met het vertrek van een groot aantal wethouders.

Het derde punt dat de leden van de PvdA-fractie in dit verband aan de orde stellen is de toekomstige politietaak van de burgemeester. In reactie daarop merken wij allereerst op dat de organisatie van de politietaak van de burgemeester geen relatie heeft met de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester van constitutionele orde is. Voorts zijn wij van mening dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet van doorslaggevende betekenis voor de organisatie van het beheer van de politie, maar dat het wel een relevante overweging is die daarbij naast vele andere in beschouwing moet worden genomen. De lokale inbedding van het gezag staat naar ons oordeel los van de aanstellingswijze van de burgemeester. Het kabinet acht de lokale inbedding van het gezag in de Nederlandse verhoudingen een groot goed. Wij verwijzen in dit verband naar de brieven die op 26 september 2003 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 VII, nr. 4) en 20 september 2004 (Kamerstukken II, 29 628, nr. 5) naar de Tweede Kamer zijn gezonden. Deze opvatting over het grote belang van de lokale verankering van het gezag houdt niet alleen verband met het gegeven dat het aan de burgemeester opgedragen lokale gezag zeer sterk in onze bestuurlijke traditie is verankerd, maar hangt ook samen met de overtuiging dat een onttrekking van het gezag aan de burgemeester naar ons oordeel geen meeropbrengst oplevert. Het beheer zal, ook als een zekere centrale invloed daarop wordt gerealiseerd op de wijze als in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel wordt voorgesteld, dienstbaar blijven aan het lokale gezag. Wij kunnen ons dan ook niet vinden in de voorstelling van zaken dat het beheer belangrijker is dan het gezag, zoals de leden van de PvdA-fractie opperen en de heer Fasseur in

het door deze leden genoemde krantenartikel poneert. Het standpunt van deze auteur dat met de komst van de gekozen burgemeester de invoering van een nationale politie (waarbij bedoeld wordt op het beheer) onontkoombaar is kunnen we evenmin delen. Die stelling inzake een verband tussen beide onderwerpen wordt in het artikel ook niet onderbouwd of toegelicht.

Tenslotte merken wij op dat de duidelijkheid die de leden van de PvdA-fractie ons vragen door ons niet geboden kan worden. In de eerste plaats kunnen en willen wij geen voorschot te nemen op de uitkomsten van de lopende evaluatie van het politiebestedel en de besluitvorming naar aanleiding daarvan door het kabinet. Deze besluitvorming is op zijn beurt ook weer voorwerp van parlementair debat en oordeelsvorming. In de tweede plaats zullen de leden van de PvdA-fractie begrijpen dat ook al zouden wij de gevraagde duidelijkheid kunnen bieden, een toekomstig kabinet en Kamers daaraan niet gebonden zijn. Wij menen overigens ook ten principale dat het oordeel over wijziging van de Grondwet – in casu de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester – losgekoppeld dient te worden van het oordeel over mogelijke en per definitie onzekere politieke besluitvorming in de toekomst over aangelegenheden die het lokaal bestuur respectievelijk het veiligheidsbeleid zouden kunnen beïnvloeden. Zekerheden op dit vlak bestaan immers uit de aard der zaak niet.

De leden van de VVD-fractie hadden bij de eerste lezing van de voorliggende wijziging van de Grondwet hun mening reeds kenbaar gemaakt en verwezen daar korthedshalve naar.

De regering dankt de leden van de VVD-fractie voor de bevestiging van hun standpunt in eerste lezing, waaraan zij de verwachting ontleent dat deze leden ook in tweede lezing het voorstel zullen steunen.

De leden, behorende tot de fractie van GroenLinks, merkten op dat de huidige situatie een totaal andere is dan tijdens de eerste lezing. Zij haalden enkele passages aan uit de memorie van toelichting en de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer en vroegen of de regering het met hen eens is, dat de discussie en de besluitvorming over de eerste lezing plaatsvond in een politiek klimaat waarin sprake was van het creëren van ruimte voor een open en inhoudelijke discussie over de meest wenselijke vorm van de aanstelling van de burgemeester? Tevens vroegen zij of de regering het met hen eens is dat in de geciteerde opvatting een ander systeem van de aanstelling van de burgemeester pas aan de orde zou moeten zijn nadat de Grondwet op dit punt daadwerkelijk is gewijzigd? Zij wilden verder weten of de regering de redelijkheid inziet van de opvatting, dat de Eerste Kamer met een – eventueel – «nee» tegen de deconstitutionalisering daarmee te kennen geeft niet zozeer tegen de deconstitutionalisering te zijn als wel tegen de daarmee – wat de regering betreft – onverbreekelijk verbonden direct gekozen burgemeester?

De regering is het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat het politieke perspectief van behandeling van het onderhavige grondwetswijzigingsvoorstel sedert de eerste lezing is veranderd. De door deze leden aangehaalde citaten tonen dat ondubbelzinnig aan. De regeringen die in 1997 en in 2000 voorstellen tot deconstitutionalisering indienden hadden geen andere ambitie dan de grondwettelijke grendel – zoals dat door de woordvoerder van de CDA-fractie bij een eerdere gelegenheid beeldend werd uitgedrukt – van het vraagstuk van de aanstellingswijze te verwijderen en daarmee ruimte te scheppen voor een reële discussie over een eventuele wijziging daarvan. De regering is het evenwel niet met deze leden eens dat uit deze citaten mag worden afgeleid dat een ander systeem van aanstelling van de burgemeester pas aan de orde zou moeten zijn nadat de Grondwet daadwerkelijk is

gewijzigd. Er is geen staatsrechtelijke regel die de regering belet om op de door haar gewenste aanvaarding van een aanhangige grondwetswijziging te anticiperen met de voorbereiding en indiening van wetsvoorstellen. Zoals hiervoor is aangegeven is dat in het verleden vaker gebeurd. Niets belet de Tweede Kamer om dergelijke wetgeving te behandelen, zoals wij in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie hebben geantwoord. Het indienen van deze voorstellen betekent naar het oordeel van de regering bovendien geenszins dat de ruimte voor een open en inhoudelijke discussie is weggenomen. Die open en inhoudelijke discussie zal plaatsvinden bij de behandeling van de ingediende wetsvoorstellen. De uitkomst van die discussie zal bepalen of de voorstellen zullen worden aanvaard of verworpen. Naar het oordeel van de regering is de indiening van wetsvoorstellen een gebruikelijke weg om discussie met het parlement te voeren. Wij lezen overigens in de aangehaalde citaten geen toezegging zoals door de leden van de GroenLinks-fractie verwoord, laat staan dat wij de opvatting delen dat de huidige regering een toezegging zou hebben geschonden. De toenmalige regering schetst slechts het perspectief waarin zij het voorstel tot grondwetswijziging ziet.

De regering gaat er van uit dat de leden van de GroenLinks-fractie bereid zijn de onderhavige grondwetswijziging op zijn eigen merites te beoordelen en los te zien van het oordeel dat zij later zullen geven over de voorstellen tot invoering van de gekozen burgemeester. Duidelijk is dat aanvaarding van de deconstitutionalisering een noodzakelijke voorwaarde is voor de invoering van de gekozen burgemeester in deze kabinetsperiode. Er is echter geen sprake van een onverbreekelijke band, zoals de leden van de GroenLinks-fractie dat omschreven. De aanvaarding van de deconstitutionalisering leidt immers niet noodzakelijkerwijs tot de aanvaarding van de wetsvoorstellen tot invoering van de gekozen burgemeester. Mochten die voorstellen onverhoopt niet tot stand komen, dan zal de discussie verder moeten worden gevoerd aan de hand van nieuwe voorstellen die niet noodzakelijkerwijs de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester zullen inhouden. De duiding die de leden van de GroenLinks-fractie geven aan het verzoek van ondergetekende aan de voorzitter van de Eerste Kamer is tegen deze achtergrond onjuist. Dat verzoek geeft uitsluitend uitdrukking aan het feit dat de invoering van de gekozen burgemeester in maart 2006 alleen mogelijk is als de deconstitutionalisering tijdig door de Eerste Kamer wordt afgehandeld.

In antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie met betrekking tot de uitgebrachte brochure merken wij op dat deze deel uitmaakt van de voorlichting die er, overigens mede op aandrang vanuit de Tweede Kamer, op gericht is om alle betrokkenen op de hoogte te houden van de inhoud van de regeringsvoornemens. Uitgaande van het gegeven dat de ingediende wetsvoorstellen voor velen niet een gemakkelijk toegankelijke bron van informatie vormen, is gekozen voor een brochure waarin de inhoud van de wetsvoorstellen beknopt en toegankelijk is weergegeven. In de brochure en de aanbiedingsbrief is dat zeer duidelijk tot uitdrukking gebracht. Het gegeven dat de Eerste Kamer de voorliggende deconstitutionalisering nog moet goedkeuren om de regeringsvoornemens werkelijkheid te laten worden, was alle betrokkenen reeds bekend en wijzigde niet bij de indiening van de wetsvoorstellen. Vandaar dat daarvan geen gewag is gemaakt. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom de brochure juist op dit moment is verschenen merken wij op, dat er enige tijd nodig was na de indiening van de wetsvoorstellen om de brochure samen te stellen en te produceren. De bedoeling was om alle betrokkenen zo spoedig mogelijk na de indiening van de wetsvoorstellen op een toegankelijke manier te informeren over de inhoud. Het moment van publicatie is dus niet bewust gekozen.

De leden van de SP-fractie hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van deze grondwetsherziening in tweede lezing. Zij vroegen of het juist is dat de benodigde meerderheid voor een mogelijke wijziging van de aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester wordt verlaagd van tweederde naar de helft plus één? Voorts vroegen zij of de manier van kiezen van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet in de Grondwet moeten worden opgenomen? Deze leden wilden voorts weten of de regering met hen van mening is dat deconstitucionalisering van de benoeming van deze ambtsdragers onderdeel moet zijn van het debat over de wijze waarop zij in de toekomst zullen worden aangewezen en of de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester onderdeel is geworden van het debat over de deconstitucionalisering doordat het voornemen tot invoering van de gekozen burgemeester in het regeerakkoord is opgenomen?

De constatering van de leden van de SP-fractie is juist dat na de deconstitucionalisering een enkelvoudige meerderheid voldoende is voor wijziging van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Voor het antwoord op de vraag of de manier van verkiezen in de Grondwet moet worden opgenomen verwijzen wij naar onze reactie op een opmerking van de leden van de CDA-fractie. Wij volstaan hier met de opmerking dat de expliciete regelingsopdracht aan de wetgever tot regeling van de aanstellingswijze in onderhavig voorstel is opgenomen om buiten twijfel te stellen dat de wetgever daarin kan voorzien.

In antwoord op de daartoe strekkende vragen van de leden van de SP-fractie over het verband tussen het vraagstuk van (de)constitutionalisering en het vraagstuk van de aanstellingswijze, merken wij op dat het debat over de vraag of de aanstellingswijze van constitutionele orde is kan worden gevoerd zonder dat tegelijkertijd de vraag aan de orde wordt gesteld hoe die aanstellingswijze er in de toekomst uit moet zien. Gedurende de behandeling van de eerste lezing was dat het geval. Deconstitucionalisering van de aanstellingswijze eist niet noodzakelijkerwijs debat over een verandering van de aanstellingswijze. De huidige regelingen in de Gemeentewet en de Provinciewet blijven na aanvaarding van het onderhavige voorstel gewoon bestaan. Het feit dat de huidige regering voorstellen heeft voorbereid en ingediend tot een verandering van de aanstellingswijze maakt die voorstellen niet tot onderdeel van de deconstitucionalisering. De hoofdvraag blijft of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning van constitutionele orde is. De grondwetgever dient de grondwetswijziging op zijn eigen merites te beoordelen. Voor de wetgever geldt hetzelfde ten aanzien van de wetsvoorstellen tot wijziging van de aanstellingswijze.

De leden van de D66-fractie hadden met grote instemming kennis genomen van dit wetsvoorstel. Ook in tweede lezing zouden zij derhalve zonder enig voorbehoud hun steun aan het voorstel geven. Deze leden wilden de regering vragen aan te geven op welke wijze in de nu voorliggende periode het grondwettelijke en wettelijke traject met het oog op de voorgenomen invoering van de gekozen burgemeester op elkaar kunnen dan wel moeten worden afgestemd.

De regering dankt de leden van de D66-fractie voor hun volmondige steun voor onderhavig wetsvoorstel. In reactie op hun vraag ten aanzien van de afstemming van het grondwettelijk en wettelijk traject, antwoorden wij dat de inspanningen van de regering erop gericht zijn om met een grondige beantwoording van het voorlopig verslag van de Eerste Kamer het daarheen te leiden dat de afhandeling van onderhavig voorstel op korte termijn kan plaatsvinden. De helderheid die aldus zal worden verkregen en die naar de regering hoopt een positief besluit omtrent onderhavig

voorstel zal opleveren, zal het mogelijk maken alle aandacht op het wetgevingstraject te concentreren. De regering hoopt dat het in gemeen overleg met de beide Kamers mogelijk zal blijken om de behandeling van wetsvoorstellen in de komende zomer, kan het zijn nog vóór de zomer, af te ronden.

In antwoord op de opmerking van leden van de SGP-fractie en de CU-fractie dat zij eraan hechten dat de benoeming van onafhankelijke en boven de partijen staande bestuurders, zoals de burgemeester en de commissaris van de Koningin, democratisch gelegitimeerd blijft door de wijze van benoeming in de Grondwet te verankeren, merken wij op dat de regering de aanstellingswijze van beide ambtsdragers niet van constitutionele orde acht en dat deze mitsdien ter regeling aan de organieke wetgever kan worden overgelaten. Dat is de kern van onderhavig wetsvoorstel. Om dezelfde reden acht de regering het niet geraden om een andere aanstellingswijze in de Grondwet vast te leggen. Voor een uitvoeriger beschouwing over de aan dit voorstel ten grondslag liggende overwegingen verwijzen wij deze leden naar de aanhef van deze memorie van antwoord en naar ons antwoord op een aantal specifieke, met deze overwegingen verbonden vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie.

De overige vragen van de leden van deze fracties hebben wij elders in deze memorie van antwoord, samen met vergelijkbare vragen van de leden van andere fracties, beantwoord.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf