

Vergaderjaar 2006–2007

29 978

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 oktober 2006

1. Inleiding

Met veel belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag van de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet. In deze memorie van antwoord zal ik mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ingaan op de gestelde vragen.

De leden van de fracties van het CDA, de SGP en de ChristenUnie gaven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie gaven aan niet op voorhand negatief te staan tegenover de strekking van het voorstel. Wel stelden deze leden nog enkele nadere vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks gaven te kennen deze grondwetswijziging in eerste lezing met instemming te begroeten. Ook deze leden hadden enige vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van D66 hadden met veel belangstelling kennis genomen van dit voorstel. In het licht van het gedualiseerde gemeente- en provinciebestuur kwamen zij met de regering tot de conclusie dat de regeling van het voorzitterschap van de decentrale volksvertegenwoordigingen aan de wetgever kan worden overgelaten. Daarbij stelden de leden van deze fractie ook enkele vragen.

Bij de beantwoording van de in het verslag gestelde vragen gaan wij achtereenvolgens in op de vragen die betrekking hebben op de redengeving van het voorstel en de daaraan verbonden constitutionele aspecten, de aanleiding(en) voor het voorstel, de vervolgwetgeving, diverse onderwerpen en tenslotte de verdere procedure.

2. Constitutionele orde

Naar aanleiding van ons oordeel dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten niet van constitutionele orde is, gaven de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie aan het op prijs te stellen indien de regering zou willen ingaan op de vraag wanneer een

regeling al dan niet van constitutionele orde moet worden beschouwd. Zij zouden graag vernemen welke materiële criteria de regering hanteert bij het beantwoorden van de vraag of een regeling van constitutionele orde moet worden geacht. Dit zowel in meer algemene zin als in concreto met betrekking tot het voorliggende voorstel. In het verlengde daarvan stelden de leden van de fractie van D66 de vraag welke in hoofdstuk 7 van de Grondwet opgenomen bepalingen inzake provincies en gemeenten thans nog van constitutionele orde zijn.

De Grondwet is het basisdocument van het Nederlandse constitutionele recht. Het bevat de fundamentele beginselen van het Nederlandse staatsbestel. De Grondwetgever beperkt zich daarbij tot de hoofdelementen. De kracht en waarde van een stelsel dat zich beperkt tot de hoofdelementen is dat het flexibel genoeg is om binnen dat kader gewenste veranderingen mogelijk te maken. Steeds moet dus worden afgewogen of bepaalde gedeelten van zodanige betekenis zijn voor de inrichting van het Nederlandse staatsbestel, dat een verzwaarde wijzigingsprocedure is gerechtvaardigd. In abstracto kan niet worden aangegeven wanneer precies sprake is van een hoofdelement en wanneer regelgeving aan wet of lagere regelgeving kan worden overgelaten. Het is de Grondwetgever die daarover beslist. De opvattingen over wat van constitutionele orde is en wat niet, kunnen in de loop van de tijd wijzigen. In het verlengde hiervan hebben wij geconstateerd dat de gehanteerde criteria voor voorstellen tot grondwetswijzigingen de afgelopen decennia niet altijd eenduidig zijn geweest. Deze voorstellen bevestigen dat er een verschil in visie bestaat ten aanzien van de wenselijke inhoud, karakter en betekenis van de Grondwet. Het is daarom van belang te komen tot een samenhangende visie over inhoud, aard en betekenis van de Grondwet, mede in relatie tot de criteria voor grondwetswijziging. Daarom zijn wij voornemens een notitie op te stellen over het algemeen grondwetsherzieningsbeleid waarin deze vraagstukken aan de orde zullen komen. Daarbij kan worden voortgebouwd op het rapport van de Nationale Conventie dat recentelijk is uitgebracht waarin zij ook ingaat op de aard en betekenis van de Grondwet voor de 21ste eeuw.

Vooruitlopend op deze notitie merken wij over de regeling van gemeenten en provincies in de Grondwet het volgende op. Wat de inrichting van de decentrale overheden betreft, is de Grondwet van oudsher buitengewoon terughoudend. Slechts een beperkt aantal elementen heeft de Grondwetgever als dermate fundamenteel gezien, dat regeling in de Grondwet is aangewezen. Relevant is hier artikel 131, eerste lid, dat de gewone wetgever opdraagt de inrichting van provincies en gemeenten te regelen, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen. De gewone wetgever wordt hier veel vrijheid gelaten om de inrichting van gemeenten en provincies te bepalen. Het is uiteindelijk de organieke wetgever die in de Provinciewet en Gemeentewet een volledige regeling geeft van de inrichting van het decentrale bestuur. Deze wetgeving vormt als het ware een «Grondwet» van provincies en gemeenten, met inachtneming van de hoofdbeginselen die in de Grondwet zelf zijn neergelegd. Hier ligt een belangrijk verschil met de centrale overheid. Bij het ontbreken van een organieke wet voor de centrale overheid, fungeert de Grondwet zelf min of meer als zodanig.

Voor de Grondwetgever van hoofdstuk 7 is de kern van de problematiek dus wat de hoofdelementen van het decentrale bestuur zijn die grondwettelijke verankering behoeven en wat de ruimte is die de wetgever kan worden gelaten. Het gaat om de juiste taakverdeling tussen de Grondwetgever en de gewone (organieke) wetgever. Ook hier geldt dat in algemene zin niet kan worden aangegeven wat die kernelementen zijn. De geschiedenis laat zien dat de opvattingen over wat over gemeenten en provincies in de Grondwet moet worden geregeld, ook kunnen fluctueren. Zo

rekende de Grondwetgever van 1848 het niet tot zijn taak de hoofdorganen van het decentraal bestuur in de Grondwet vast te leggen. Van de gemeentelijke organen werd in de Grondwet van 1848 uitsluitend de gemeenteraad genoemd. Pas sinds 1983 worden ook het college en de burgemeester in de Grondwet genoemd in artikel 125, tweede lid. Wij zijn bereid desgevraagd ook een studie te verrichten naar de vraag welke in hoofdstuk 7 opgenomen bepalingen inzake provincies en gemeenten nu nog van constitutionele orde zijn. Daarop vooruitlopend merken wij op dat het primaat van de provinciale staten en de gemeenteraad, onder meer tot uitdrukking komend in het hoofdschap (artikel 125, eerste lid), de daarin besloten autonome bestuursbevoegdheid en de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen (artikel 127), als belangrijk hoofdelement van het lokale bestuursmodel naar onze opvatting in de Grondwet thuishoort. Dit geldt eveneens voor het actief en passief kiesrecht voor deze organen (artikel 129 en 130). Het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten is naar ons oordeel echter niet van zodanig gewicht, dat dit in de Grondwet moet blijven vastgelegd. De wetgever kan de ruimte worden gelaten het voorzitterschap te regelen. Dit komt het sobere en fundamentele karakter van de Grondwet ten goede.

In dit verband merken wij nog op dat de regering zich bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening 1983 aanvankelijk op het standpunt heeft gesteld dat een gedetailleerd voorschrift over het raads- en statenvoorzitterschap niet in de Grondwet thuishoort.¹ De leden van de CDA-fractie wezen er in het verslag ook op dat het amendement-Faber² dat er toe strekte dit voorzitterschap in de Grondwet op te nemen een strategisch doel diende. Het amendement was ingegeven door de vrees dat de positie van de burgemeester door de gewone wetgever zou kunnen worden uitgehouden. De vrees van uitholling van de positie van de burgemeester is echter niet bewaarheid. Bij de recente dualiseringwetsgeving is de positie van de burgemeester ook juist versterkt. Voor een regeling in de Grondwet op grond van tactische motieven, bestaat derhalve geen aanleiding meer.

3. Aanleiding voor het voorstel

3.1 Dualisering provinciale en gemeentelijke democratie

De leden van de fractie van het CDA wezen op een aantal ontwikkelingen uit de gemeentelijke praktijk. Zij stelden de vraag of het feit dat het dualiseringsproject slechts ten dele de oorspronkelijk gestelde doelen heeft bereikt, nog gevolgen heeft. Deze leden refereerden daarbij aan een aantal feiten en ontwikkelingen ten aanzien van de dualisering. Ook vroegen zij of de regering daarin reden ziet om het verband dat de regering legde tussen de dualiseringsoperatie en dit voorstel nog verder te nuanceren dan zij toch al deed.

Wij begrijpen de beide vragen van de leden van de CDA-fractie aldus, dat zij vragen of de diverse feiten en ontwikkelingen op het terrein van de dualisering aanleiding zijn om een wijziging aan te brengen in de redengeving voor dit wetsvoorstel. Dat is niet het geval. In het kader van de eindbalans van de eerste dualistische raadsperiode is ook met nadruk gerefereerd aan het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet.³ Daarbij is opgemerkt dat in het huidige stelsel de burgemeester zowel voorzitter is van de raad als voorzitter van het college. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat de burgemeester niet in staat is deze dubbelrol als voorzitter goed te vervullen, zou deze combinatie van functies uit zuiver dualistisch oogpunt als ongewenst beschouwd kunnen worden. Hoewel dit niet de belangrijkste reden is geweest voor deconstitucionalisering van het voorzitterschap van raden en staten, zou het verwijderen van de bepaling over het voorzitterschap uit de Grondwet de mogelijkheid bieden een

¹ Kamerstukken II 1976/77 13 990, nr. 6, blz. 24; Kamerstukken 1978/79, 13 990, nr. 9, blz. 14; Hand. II 1978/79, blz. 4031).

² Kamerstukken II 1978/79, 13 990, nr. 21.

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 008, nr. 3, p. 4.

eind te maken aan deze dubbelrol die de burgemeester nu in het gemeentebestuur heeft (en die de commissaris van de Koningin in het provinciebestuur heeft). Daarbij is tevens aangegeven dat de discussie over een eventuele andere invulling van het voorzitterschap in een later stadium, als het deconstitutionaliseringstraject is afgerond, gevoerd zal moeten worden. Wij zien in het licht van het vorengaande, geen reden het verband tussen de dualiseringsoperatie en dit wetsvoorstel verder te nuanceren.

Naar de stellige opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks was de dualisering de belangrijkste aanleiding van deze grondwetswijziging. Het gaat volgens hen immers niet aan dat in duale verhoudingen de controleur van het college van burgemeester en wethouders wordt voorgezeten door diegene die ook de voorzitter van dat college is. Deze leden stelden de vraag of de regering nu ook inziet dat dualisering het belangrijkste argument is.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks benadrukken wij dat het belangrijkste argument voor het onderhavige voorstel de opvatting is dat het voorzitterschap niet van constitutionele orde is. De discussie over de invoering van de gekozen burgemeester en de dualisering van het gemeentebestuur vormden de aanleiding voor het voorstel tot deconstitutionalisering van het voorzitterschap van gemeenteraden en provinciale staten. In het licht van de huidige politieke stand van zaken moet worden erkend dat op dit moment de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur de belangrijkste aanleiding vormt om in de nabije toekomst een debat te voeren over de meest wenselijke invulling van het voorzitterschap van raden en staten.

De leden van de fractie van D66 informeerden naar het standpunt van de regering met betrekking tot de vraag in hoeverre het in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet vervatte hoofdschap van de raad aansluit bij het thans vigerende duale bestuursstelsel.

Met de dualisering van het gemeentebestuur en van het provinciebestuur zijn binnen de kaders van het grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten de voorwaarden geschapen om de raad, respectievelijk provinciale staten in staat te stellen vanuit een eenduidige rolopvatting zijn centrale positie in het lokaal bestuur inhoud te geven. In aansluiting op hetgeen reeds in het kader van de dualiseringswetgeving is opgemerkt menen wij dat het begrip «hoofd van de gemeente» tot uitdrukking brengt dat de raad als rechtstreeks gekozen orgaan de eindverantwoordelijkheid in het lokaal bestuur toekomt. Op basis van een historische analyse kwam de Staatscommissie-Elzinga tot de conclusie dat het hoofdschap van de gemeenten en provincie – naast de verordenende bevoegdheid van de raad – nauw verbonden is met de autonome bestuursbevoegdheid van de raad.¹ Een overgang van deze onbepaalde en autonome bestuursbevoegdheid van de raad naar het college zou een wijziging van de Grondwet vergen. Van een dergelijke verschuiving van bevoegdheden is evenwel door het vorige kabinet afgezien.² Ook dit kabinet meent dat het wenselijk is het hoofdschap van de raad en de daarin besloten autonome bestuursbevoegdheid in de Grondwet te handhaven. Wel zijn inmiddels specifiek in de Gemeentewet aangeduide bestuursbevoegdheden en bestuursbevoegdheden op basis van medebewind toebedeeld aan het college, maar daartegen verzet de Grondwet zich niet, temeer daar dit gepaard is gegaan met een versterking van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad en het budgettaire primaat ook blijft toebehoren aan de gemeenteraad.

¹ *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, p. 407–409.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 62, blz. 2.

3.2 Gekozen burgemeester

In het licht van de opmerkingen van de leden van de fractie van Groen-Links met betrekking tot de invoering van de gekozen burgemeester als (belangrijkste) aanleiding van dit grondwetsherzieningsvoorstel stelden deze leden de vraag of de regering dit wetsvoorstel goed verdedigbaar acht, ongeacht de regeling van de benoemingswijze van de burgemeester. In antwoord op de vraag van deze leden erkennen wij dat de aanleiding voor het thans voorliggende voorstel in belangrijke mate was gelegen in het perspectief op invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Zoals wij hiervoor hebben aangegeven is echter de voornaamste reden nog altijd de overweging dat het voorzitterschap van raden en staten niet van constitutionele orde is. Verder kan de dualisering van het gemeentebestuur en het provinciebestuur, gezien de dubbelrol die de burgemeester en de commissaris van de Koningin in het huidige bestel vervullen, aanleiding zijn om een discussie te starten over de meest wenselijke invulling van het voorzitterschap van raden en staten. Een deconstitucionalisering van het raadsvoorzitterschap achten wij derhalve, ongeacht de aanstellingswijze van de burgemeester, zeer wel verdedigbaar. Het uit de Grondwet halen van de regeling van het raadsvoorzitterschap verandert immers op zichzelf gezien nog niets aan de wettelijke regeling van het voorzitterschap. In de woorden van de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie: het voorstel regelt dus niet dat de burgemeester geen voorzitter van de gemeenteraad en de commissaris geen voorzitter van provinciale staten kan zijn.

4. Vervolgwetgeving

Leden van verscheidene fracties hebben vragen gesteld over vervolgwetgeving en de (mogelijke) toekomstige invulling van het voorzitterschap van gemeenteraden en provinciale staten. Vooraf merken wij op dat wij het ongewenst zouden vinden als de discussies over onderhavig wetsvoorstel vermengd worden met de discussie over eventuele vervolgwetgeving. Het onderhavige wetsvoorstel dient immers op zijn eigen merites beoordeeld te worden. De crux van het voorstel is juist dat het aan de gewone wetgever wordt overgelaten om het voorzitterschap te regelen. Dit geldt met name indien sprake is van een grondwetswijziging in eerste lezing. Niettemin zullen wij onderstaand trachten de op dit punt gestelde vragen te beantwoorden.

De leden van de fractie van het CDA informeerden hoe de regering tegenover vervolgwetgeving staat die de bevoegdheid om te bepalen wie de raad voorziet, legt bij de decentrale overheden zelf, in casu bij de raad en provinciale staten. Deze leden gaven daarbij te kennen vraagtekens te plaatsen bij een formele differentiatie waarbij het raadsvoorzitterschap per gemeente kan verschillen. Zij vroegen hoe de regering een formele differentiatie van het gemeentelijke en provinciale bestuur op dit punt benadert.

Daarmee samen hangt de vraag van de leden van de fractie van Groen-Links of de regering voornemens is om het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten op een open wijze in nieuwe «gewone» wetgeving voor te stellen. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad, dan wel provinciale staten in belangrijke mate kan bepalen hoe de kandidaat wordt gerekruteerd: uit de raad respectievelijk provinciale staten of van buiten? Zij stelden tevens de vraag of de regering bereid is bij de voorbereiding van deze wet ook de variant te beschouwen, dat indien de gemeenteraad uit zijn midden een voorzitter kiest, maar dat deze, eenmaal gekozen, geen stemrecht meer heeft en dat zijn of haar fractie de aldus opengevallen plaats met de normale opvolgingsprocedure weer aanvult.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vroegen of de wetgever vrij is bij het geven van invulling aan het voorzitterschap en of dit impliceert dat het denkbaar is dat de wetgever het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten (opnieuw) opdraagt aan de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin. Zij stelden deze vraag tegen de achtergrond van de constatering dat het wetsvoorstel niet regelt dat de burgemeester geen voorzitter van de raad en de commissaris van de Koningin geen voorzitter van provinciale staten kan zijn. De leden van de fractie van D66 gaven in dat opzicht te kennen graag te vernemen in hoeverre er aanleiding bestaat de huidige regeling van het voorzitterschap in Provincie- en Gemeentewet bij deze voorgenomen deconstitucionalisering te betrekken.

In antwoord op deze vragen van de verschillende fracties herhalen wij dat deze Grondwetswijziging het mogelijk maakt dat de wetgever in de toekomst desgewenst een debat aanvangt over de invulling van het voorzitterschap van gemeenteraden en provinciale staten. Het kan ook zijn dat de wetgeving nog lange tijd ongewijzigd blijft. De aanleiding voor een wijziging kan, zoals wij hiervoor al hebben aangegeven, gelegen zijn in de gedualiseerde verhoudingen binnen het bestuur van gemeenten en provincies of in een beoogde wijziging van de aanstellingswijze of positionering van de burgemeester. Dat zou uiteindelijk kunnen leiden tot een wijziging van de Gemeentewet en van de Provinciewet op het punt van het voorzitterschap. We achten het niet opportuun om dergelijke discussies vooruit te lopen. Wel hebben wij inmiddels met belangstelling kennis genomen van de opvattingen van fracties uit de Tweede Kamer, waarbij uit oogpunt van gemeentelijke autonomie veel steun aanwezig leek voor een model waarbij gemeenteraden de vrijheid wordt gelaten om hetzij een raadslid, hetzij de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad aan te wijzen. Verscheidene fracties wensten niet de mogelijkheid uit te sluiten dat een gemeenteraad ervoor kan kiezen de burgemeester als raadsvoorzitter aan te wijzen.¹ Namens de regering is bij die gelegenheid ook aangegeven dat het voorzitterschap van raden en provinciale staten in een volgende kabinetsperiode in volle omvang kan worden besproken. Wij achten het thans ook niet het moment om vooruit te lopen op die inhoudelijke discussie.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voor het overige de aandacht voor het feit dat een aantal taken van de burgemeester samenhangen met diens rol als raadsvoorzitter. Als het bijvoorbeeld gaat om klachten over de gemeenteraad, dan zou naar het oordeel van deze leden de raadsvoorzitter daarop moeten toezien. Meer in het algemeen achten deze leden een zorgvuldige screening van de Gemeentewet en andere wetten op zijn plaats om de taken van de burgemeester die uit het voorzitterschap van de raad voortvloeien bij de raadsvoorzitter terecht te laten komen.

Deze leden stelden verder de vraag of de regering het denkbaar acht dat, indien deze Grondwetswijziging van kracht is, het voorzitterschap van de gemeenteraad – en in mindere mate van de staten – een rol gaat spelen bij de verkiezingen en dat er dus een nieuwe politieke figuur wordt gecreëerd? In het verlengde daarvan stelden de leden van de fractie van GroenLinks de vraag hoe de regering een dergelijke ontwikkeling zou beoordelen.

Hoewel deze vragen ook reeds voor uit lopen op de uitkomst van een debat dat pas in een volgende kabinetsperiode in volle omvang kan worden gevoerd, ligt het voor de hand dat, op het moment dat wetgeving zou worden voorbereid om de mogelijkheid te introduceren dat de gemeenteraad een lid uit zijn midden als voorzitter kan aanwijzen, tevens de Gemeentewet en andere relevante wetten worden gezien op taken en bevoegdheden van de burgemeester die uit het raadsvoorzitterschap

¹ Handelingen II, 1 juni 2006, TK 85, pag. 5197–5203.

voortvloeien en waarvan expliciet moet worden geregeld dat deze toebehoren aan de raadsvoorzitter.

Vanzelfsprekend achten wij het niet wenselijk indien een andere invulling van het raadsvoorzitterschap – indien daartoe al zou worden besloten – zou leiden tot de introductie van een nieuwe politieke figuur binnen het gemeentebestuur. Overigens achten wij de kans daarop zeer gering, zeker indien een dergelijke figuur slechts vergadertechnische en geen zelfstandige bevoegdheden krijgt toebedeeld.

5. Diverse onderwerpen

De leden van de fractie van het CDA stelden voorts de vraag of de regering kan aangeven of er in de Europese Unie landen zijn die in hun gemeenterecht een burgemeester kennen die geen raadsvoorzitter is. In antwoord op deze vraag kunnen wij bevestigen dat er in de Europese Unie verscheidene landen zijn waar de burgemeester geen raadsvoorzitter is. Terzijde merken wij op dat de meeste landen een rechtstreeks gekozen, dan wel een door de raad gekozen burgemeester hebben. De aanstellingswijze van de burgemeester is echter niet zonder meer van rechtstreekse invloed op de invulling van het voorzitterschap. In veel gevallen waarbij de burgemeester door de raad wordt gekozen is de burgemeester tevens raadsvoorzitter (bijv. Frankrijk, Spanje, Ierland). Er bestaan echter ook uitzonderingen op die regel (Estland).¹ Een bestuursmodel met een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester leidt ook niet automatisch tot een model waarbij de burgemeester geen voorzitter is van de gemeenteraad. Zo is in deelstaten als Noordrijn-Westfalen, Beieren, Baden-Württemberg en Sachsen de rechtstreeks gekozen burgemeester tevens raadsvoorzitter, terwijl in de Duitse deelstaten Hessen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt en Sleeswijk-Holstein de rechtstreeks gekozen burgemeester geen raadsvoorzitter is.²

De leden van de SGP-fractie alsmede de ChristenUnie-fractie vroegen of bij het voorzitterschap uitsluitend gedacht moet worden aan het voorzitterschap van de vergaderingen van de gemeenteraad en provinciale staten, los van de vraag wie het voorzitterschap vervult.

Artikel 125, derde lid, van de Grondwet spreekt over het voorzitterschap van de *vergaderingen* van provinciale staten, respectievelijk de gemeenteraad. Alhoewel een letterlijke interpretatie tot de conclusie zou leiden dat deze regeling alleen het voorzitterschap van de raads- en statenvergaderingen betreft, is dit artikel door de wetgever en door de praktijk altijd in die zin uitgelegd, dat de commissaris van de Koningin voorzitter is van provinciale staten als zodanig en de burgemeester eveneens van de raad als zodanig. Artikel 77, eerste lid, van de Gemeentewet regelt dan ook expliciet de waarneming van het raadsvoorzitterschap als zodanig, en niet de waarneming van het voorzitterschap van de raadsvergadering. Ook komen de burgemeester bevoegdheden toe, die samenhangen met zijn raadsvoorzitterschap, maar geen directe relatie hebben met de vergaderingen. Wij denken hierbij aan de opening van de brieven die aan de raad zijn gericht (artikel 74, eerste lid, van de Gemeentewet) en de ondertekening van stukken die van de raad uitgaan (artikel 75, eerste lid, van de Gemeentewet). Dit geldt eveneens voor de commissaris van de Koningin.

6. Verdere planning

Het streven van de regering is de eerste lezing van deze grondwetswijziging nog tijdens de zittingsperiode van de huidige Tweede Kamer af te ronden. Dit ter voorkoming dat mogelijke vervolgtrajecten vertraging oplopen. In dit verband zijn relevant de vragen van de leden van de CDA-fractie over de voortgang van de Grondwetsherziening in relatie tot artikel 137, derde lid, van de Grondwet. Deze leden vroegen in hoeverre

¹ Bron: Raad van Europese Gemeenten en Regio's, *Local and regional structures in Europe*, Brussel/Parijs 2005.

² Bron: *Direct gekozen burgemeesters in Duitsland*, H. van der Kolk, A. Vetter, B. Denters, Twente/Stuttgart, januari/april 2004.

de nieuwgekozen Tweede Kamer zich met een tweede lezing van deze grondwetsherziening kan bezighouden. Deze leden meenden dat slechts een bekendgemaakte verklaringswet in tweede lezing kan worden behandeld door de Tweede Kamer. Met het oog daarop vroegen zij hoe de regering de relatie ziet tussen de bekendmaking van de verklaringswet, de daarvoor gevorderde ontbinding op grond van artikel 137, derde lid, van de Grondwet, de Tweede Kamerverkiezing van 22 november a.s., alsmede de ontbinding van de Tweede Kamer.

In reactie op deze vragen merken wij vooraf op dat bij koninklijk besluit van 4 september jl. (Stb. 2006. 421) is bepaald dat de Tweede Kamer wordt ontbonden met ingang van 30 november 2006. Dit koninklijk besluit tot ontbinding is genomen op grond van artikel 64 van de Grondwet wegens de recente kabinetscrises. Wij delen de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat slechts een bekendgemaakte verklaringswet in tweede lezing kan worden behandeld door de Tweede Kamer. Artikel 137, derde lid, van de Grondwet, bepaalt immers expliciet dat de Tweede Kamer wordt ontbonden na bekendmaking van de wet die verklaart dat een verandering in de Grondwet in overweging zal worden genomen (wet in eerste lezing). Bedoeld artikel bepaalt echter niet op welke wijze en op welke termijn deze ontbinding dient plaats te vinden. Puur naar de letter van 137, derde lid, gekeken, is voldaan aan deze bepaling indien de wet vóór 30 november a.s., de dag met ingang waarvan de huidige Tweede Kamer wordt ontbonden, wordt bekendgemaakt. Gezien de bedoeling van de ontbinding – o.a. raadpleging van de kiezers over de voorgenomen wijziging van de Grondwet – menen wij dat dat al te letterlijk is geïnterpreteerd. De bekendmaking zou naar onze mening in ieder geval op een zodanig tijdstip moeten plaatsvinden, dat de kiezer zijn keuze mede kan laten afhangen van zijn opvattingen over de voorgenomen wijziging van de Grondwet en van de opvattingen van de verschillende politieke partijen daarover tijdens de parlementaire behandeling. Dat betekent dat de mondelinge behandeling, de aanvaarding, de bekrachtiging en vervolgens de bekendmaking van de wet in eerste lezing op zijn laatst op 17 november a.s. moet hebben plaatsgevonden.

Van belang is voorts dat de kiezer moet kunnen weten dat de wijziging van de Grondwet een rol speelt bij de ontbindingsverkiezingen. Daarom bestaat het voornemen om, indien de Eerste Kamer dit wetsvoorstel tijdig aanvaardt, direct na publicatie van deze wet in het Staatsblad bij koninklijk besluit te bepalen dat de ontbinding van de Tweede Kamer op 30 november 2006 mede plaatsvindt op grond van artikel 137, derde lid, van de Grondwet. In de toelichting op het koninklijk besluit zal gewezen worden op deze Grondwetswijziging, en, als dit ook haalbaar blijkt, op de Grondwetswijziging in eerste lezing, strekkende tot het vervallen van de bepaling tot het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht.¹ Dat een ontbinding wegens een kabinetscrisis tevens ziet op een wijziging van de Grondwet is bepaald gebruikelijk. Dat gold bijvoorbeeld ook in 2002. Wij zien daarom geen beletsel dat, mocht de Eerste Kamer de grondwetswijziging(en) op korte termijn aanvaardt, de Tweede Kamer die op 22 november a.s. wordt gekozen de behandeling in tweede lezing hiervan ter hand neemt.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Nicolai

¹ Kamerstukken I 2006/07, 30 471.