

Luijten

niet onder de kaderwet dienen te vallen. De regering heeft hierop uiteindelijk positief gereageerd.

Ik ben blij dat collega Van Thijn en ik vorige maand nog een aanvullende schriftelijke vraag hebben gesteld, want het antwoord van de minister van vorige week, van 24 oktober om precies te zijn, spreekt ons zeer aan, dus dank daarvoor. De minister stelt daarin duidelijk: "De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal wel een zeer goed bruikbaar vehikel zijn om de uitvoering ter hand te nemen van hetgeen de regering in haar reactie op van de commissie-Kohnstamm heeft besloten. Artikel 42 van het wetsvoorstel verplicht immers iedere minister om binnen een jaar aan het parlement voor te leggen hoe hij 'zijn' zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen denkt te gaan brengen. Dat zal in de meeste gevallen wijziging van een of meer wetten met zich brengen." De minister concludeert vervolgens dat wij zo twee vliegen in één klap slaan. Niet alleen brengen wij zo veel mogelijk zbo's onder één regime, maar ook zullen de instellingswetten opnieuw bekeken moeten worden door regering en parlement; dat wordt nog een zware klus.

Dit klinkt bemoedigend. Het bezien van de instellingswetten is goed, maar zal het ook de mogelijkheid bieden integraal naar een aantal zbo's te kijken? Ik ben anders bevreesd dat ieder departement in zijn eigen koker blijft en natuurlijk concludeert dat zijn zbo vooral moet blijven bestaan. Ook zal er tempo in gehouden moeten worden om niet in eindeloos lange procedures terecht te komen die ook niet goed zijn voor de zbo's in kwestie. Hoe kan de minister dit garanderen. Ligt hier geen coördinerende rol voor hem? Hoe verhouden de uitspraken van de minister in zijn brief van 24 oktober zich tot de motie-Fierens c.s., waarin wordt gevraagd om alleen zbo's door te lichten die niet onder de kaderwet vallen? Ook de heer Platvoet heeft om verheldering op dit punt gevraagd. Wat betekent een en ander voor de rwt's? Kunnen die gewoon doorgaan?

De minister eindigt zijn brief van vorige week door in antwoord op een vraag van de VVD-fractie mee te delen dat de procedure van artikel 42 van het wetsvoorstel schrapping zal kunnen opleveren van "vele tientallen wetsartikelen in afzonderlijke instellingswetten". Dat klinkt ons als muziek in de oren, maar wij zouden helemaal tevreden zijn als het ook leidt tot het daadwerkelijk terugdringen van het aantal zbo's. Kan de minister zichtbaar maken hoeveel regelgeving er wordt teruggedrongen en welke zbo's kunnen worden geclusterd, samengevoegd dan wel opgeheven?

Ik kom tot een afronding in eerste termijn. De VVD-fractie had grote aarzelingen over het wetsvoorstel dat in 2002 naar deze kamer is gestuurd. Toch zien wij ook enkele positieve ontwikkelingen die met name het laatste jaar hebben plaatsgevonden. Het glas is halfvol of halfleeg. Wij wachten met meer dan gewone belangstelling de antwoorden van de minister op deze vragen af, want die zullen bepalend zijn voor de uiteindelijke standpuntbepaling van mijn fractie.

De voorzitter: Nadat het gewijzigde voorstel van wet was vastgesteld, hebben wij alsnog een nota tot verbetering ontvangen. Het indienen van zo'n nota is mogelijk wanneer sprake is van een kennelijke misstelling. De nota tot verbetering betreft artikel 20. In het gewijzigde voorstel van wet wordt daar gesproken van "orgaan" en in de verbetertekst van "zelfstandig

bestuursorgaan". Die laatste term wordt ook gebruikt in de Koninklijke boodschap. Misschien kan met het antwoord van de minister duidelijk worden gemaakt wat de status van de nota tot verbetering is. Normaal is het niet mogelijk om, nadat het gewijzigde voorstel van wet is binngekomen, een nota tot verbetering toe te sturen. Ik kan mij evenwel voorstellen dat in dit geval sprake is van een kennelijke misstelling.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 (29978).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. Opnieuw behandelen wij een deconstitutionaliseringsvoorstel. Deze keer gaat het om het schrappen van de bepaling over het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten. Gelukkig staat deze wijziging los van dat andere deconstitutionaliseringsvoorstel, dat hier veel voeten in de aarde heeft gehad. De wenselijkheid om het voortaan aan de raden en de staten over te laten wie zij het liefst als hun voorzitter zien, wordt ingegeven door de praktijk van de dualisering. Mij dunkt dat daartegen moeilijk bezwaren kunnen worden gemaakt.

Interessant is te zien hoe de regering alle zeilen heeft moeten bijzetten om deze grondwetsherziening te kunnen betrekken bij de ontbinding van de huidige Kamer, gelet ook op artikel 137, derde lid, dat expliciet bepaalt dat de Tweede Kamer pas wordt ontbonden na bekendmaking van de wet die verklaart dat een verandering in de Grondwet in overweging zal worden genomen. Het was kantje boord, met de hakken over de sloot. Stel je voor dat het niet gelukt was. Hadden wij dan de verkiezingen moeten uitstellen? Ik had er niet aan moeten denken!

Met deze hardnekkige fictie dat de kiezers bij het bepalen van hun keus hun oordeel over deze grondwetsherziening kunnen laten meewegen, wordt nog eens aangegeven hoe verouderd deze grondwetsherziening-procedure is. Dat is door de heer Jurgens meerdere malen in een andere hoedanigheid aan de orde gesteld.

Het is niet gelukt om dat andere deconstitutionaliseringsvoorstel op tijd hier in te dienen. Wij hebben daarbij een actief aandeel geleverd. Ik heb evenwel nimmer kunnen inzien – dat betreurt ik ernstig – dat het er nu op lijkt dat enigerlei herziening pas in 2014 weer aan de orde zal zijn. Dat was een onbedoeld neveneffect.

De voorzitter: Ik heb nagelaten de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in ons midden welkom te heten. Dat doe ik alsnog. Ik geef vervolgens het woord aan de heer Engels.



De heer **Engels** (D66): Mijnheer de voorzitter. De fractie van D66 kan zich volledig vinden in dit voorstel om de grondwettelijke bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten te schrappen. Het voorzitterschap van de decentrale volksvertegenwoordiging is niet van constitutionele orde en derhalve kan de regeling daarvan worden overgelaten aan de gewone wetgever. Daarnaast moet worden vastgesteld dat met de dualisering van het gemeentelijke en provinciale bestuursstelsel de vraag naar ontvlechting van de combinatie van voorzitter van het college en voorzitter van de volksvertegenwoordiging in ieder geval uit een oogpunt van systeemconformiteit gerechtvaardigd is.

In dat licht is het goed dat de beantwoording van de vraag naar de aanvaardbaarheid van deze dubbelrol door de wetgever niet onnodig wordt bemoeilijkt door een grondwettelijk voorschrift. Dat grondwettelijke voorschrift is overigens in 1983 om puur strategische redenen in de Grondwet opgenomen. Wij hebben nu overigens geen behoefte om al vooruit te lopen op de vraag hoe de wetgever aan het verzoek om regeling van het voorzitterschap zou moeten voldoen nadat deze grondwetswijziging in tweede lezing haar beslag heeft gekregen. Bij deze vraag speelt immers een aantal deelvragen die nog een grondige overdenking vergen. Bijvoorbeeld of de op zichzelf wenselijke systeemconformiteit zover moet gaan dat de burgemeester en de Commissaris der Koningin in het geheel geen voorzitter meer kunnen zijn van de volksvertegenwoordiging of dat het aanvaardbaar is dat deze taak wordt overgedragen aan een plaatsvervangende voorzitter ingeval zij namens het college het woord voeren. Ook geldt bijvoorbeeld de vraag of de wetgever zou moeten overgaan op het toestaan van een formele differentiatie waarbij het voorzitterschap per gemeente verschillend kan worden ingevuld. Verder denk ik aan de vraag of de wetgever de regeling van het voorzitterschap zodanig open formuleert dat gemeenten en provincies zelf kunnen bepalen wie zij als voorzitter wensen, met zelfs als derde variant een voorzitter "van buiten". Bij dit alles is zelfs denkbaar dat de wetgever mogelijkheden schept om het voorzitterschap te politiseren door aan deze functie allerlei bevoegdheden toe te delen welke thans aan de burgemeester en de commissaris als voorzitter van raad en provinciale staten toekomen.

Mijn fractie heeft in de schriftelijke voorbereiding gevraagd naar de samenhang van dit voorstel met de overige bepalingen uit hoofdstuk 7 van de Grondwet. In de kern vroegen wij hoe uit een oogpunt van constitutionele orde en de systeemconformiteit van de verschillende hoofdelementen van het decentrale bestuur nog vastgehouden moet worden aan het hoofdschap van de raad en provinciale staten – zie artikel 125, lid 1, van de Grondwet – en aan de algemene autonome bestuursbevoegdheid van deze organen die mede besloten ligt in artikel 124, lid 1. Mijn fractie is van mening dat deze beide elementen monistisch van aard zijn. Niet voor niets behoorden zij tot de pijlers van het door Thorbecke geïntroduceerde monistische bestuursmodel in 1848 en 1851. In een dualistisch stelsel dat consistent wordt uitgewerkt, behoort niet één orgaan in beginsel over alle bevoegdheden te beschikken, behoort het volksvertegenwoordigende orgaan om die reden niet ook nog

zelf te besturen of mee te regeren en kan de op zichzelf logische en essentiële eindverantwoordelijkheid van raden en staten heel goed zonder een formeel monistisch hoofdschap worden gewaarborgd.

Dat het kabinet ervoor kiest deze beide elementen te handhaven, is dus wel buitengewoon wonderlijk. Dat dit standpunt ook niet meer is dan een politiek-normatief ingegeven wens om de dualisering niet verder te laten gaan dan de stand van nu, blijkt uit de argumentatie. Deze wens wordt namelijk opgehangen aan de politieke keuze van het vorige kabinet om de dualisering in te voeren zonder grondwetswijzigingen. De staatscommissie Dualisering en lokale democratie wees terecht op de constitutionele complicatie dat voor een volledig doorgevoerde dualisering grondwetswijziging op deze beide punten nodig zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik moet toch even interrumperen...

De heer **Engels** (D66): Ik had u al veel eerder verwacht.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Wat u zegt klinkt allemaal zo logisch dat je haast gaat denken "de rest is toch wel erg dom", terwijl het debat over het wijzigen van de Grondwet in verband met de positie van de gemeenteraad een- en andermaal is gevoerd en een heel duidelijke meerderheid van mening was dat het hoofdschap van de raad gewaarborgd moest blijven. Waarom? Zelfs binnen het huidige dualistische systeem is een aantal wezenlijke taken bij de raad blijven liggen: het budgetrecht, regelgeving op gemeentelijk niveau, het benoemen van wethouders enzovoorts. Als je dat bij elkaar optelt, is er maar een conclusie mogelijk, namelijk dat het terecht is dat het hoofdschap ook grondwettelijk verankerd bij de raad blijft.

De heer **Engels** (D66): Ik kan u daarin niet volgen. Ik volg u wel in uw betoog, maar ik wil ook geen enkel misverstand laten bestaan over onze opvatting. In de decentrale bestuursstelsels behoren de volksvertegenwoordigingen het primaat te hebben. Mijn opvatting is dat voor die eindverantwoordelijkheid en voor het aandeel van de volksvertegenwoordigingen bij alle elementen die u noemt handhaving van het oorspronkelijk om een heel andere reden in de Grondwet opgenomen hoofdschap niet nodig is. Dat hoofdschap verwijst naar een monistische situatie waarin een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging in principe alle regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden heeft. Daarin is nu een wisseling gekomen. Aangezien dat hoofdschap historisch gezien op die situatie betrekking heeft, zeg ik uit een oogpunt van systeemconformiteit dat er aanleiding zou kunnen zijn om dat punt en dat van de algemene autonome en onbestemde bestuursbevoegdheid ook te deconstitucionaliseren. Ik stel dat punt aan de orde, omdat het in de schriftelijke voorbereiding onderdeel is van een debat met de regering.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat hoofdschap kan dynamisch en eigentijds worden ingevuld. Hoewel ik het debat over de gekozen burgemeester niet wil herhalen, moet u er dan ook bij zeggen dat in dat debat een aantal elementen aan de bevoegdheid van de gekozen burgemeester werd toegekend. Dan heb je het over het benoemen van de wethouders door de burgemeester...

Engels

De heer **Engels** (D66): Nee, alleen voordragen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan heb je het over het overhevelen van het budgetrecht. Als je het debat van toen zou volgen, dan kun je inderdaad vraagtekens plaatsen bij het hoofdschap van de raad. Maar dat is allemaal niet gebeurd, gelukkig. Daarmee is er voor mij een extra argument om niet aan het hoofdschap te willen tornen.

De heer **Engels** (D66): Ik begrijp uw standpunt heel goed, maar dat geeft mij geen aanleiding om anders tegen de zaak aan te kijken dan ik net heb uiteengezet.

Voorzitter. Ik gaf aan hoe de staatscommissie tot de waarneming was gekomen dat het hoofdschap van de raad en de algemene autonome bestuursbevoegdheid wel uit de Grondwet zouden moeten worden gehaald uit een oogpunt van systeemconformiteit. Op pagina 409 wordt erkend dat het grondwettelijk hoofdschap historisch nauw verweven is met de keuze voor een monistisch bestuursmodel. Daarom ligt het volgens de staatscommissie in de rede dat de grondwetgever zich over de afschaffing daarvan uitspreekt. In diezelfde grondwetswijziging, nog steeds volgens de staatscommissie, zou dan als sluitstuk ook de autonome bestuursbevoegdheid in het bevoegdhedenprimaat van de raad naar het college moeten worden getransporteerd. Dat de voorzitter van de staatscommissie later ervoor heeft gepleit het bij de wettelijke invoering te laten, is natuurlijk een heel ander verhaal. Maar dat zal de heer Platvoet waarschijnlijk meer hebben aangesproken.

Mijn fractie begrijpt heel goed dat de tegenstanders van de dualisering geen belang hebben bij en dus ook geen boodschap hebben aan een zo groot mogelijke systeemconformiteit en constitutionele consistentie. Voor hen zijn het grondwettelijke hoofdschap en het bestaande bevoegdheidsprimaat van de raad en PS immers veilige dijken tegen een volledig doorgevoerde dualisering. Mijn fractie realiseert zich ook dat deze kwestie als zodanig buiten de grenzen van dit wetsvoorstel tot grondwetsherziening valt. Het leek ons niettemin goed een reactie te geven op de in de memorie op dit punt verwoorde opvattingen van het kabinet. Natuurlijk wachten wij voorshands op de aangekondigde notitie van het kabinet over het algemene grondwetsherzieningenbeleid. Nu daarin zal worden voortgebouwd op de voorstellen van de nationale conventie, valt niet uit te sluiten dat ook ten aanzien van hoofdstuk 7 van de Grondwet een minder behoudende wind gaat waaien.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. GroenLinks is gaarne bereid een voorstel in overweging te nemen om de Grondwet te veranderen, om hieruit te schrappen dat de burgemeester en de commissaris der Koningin voorzitter zijn van de gemeenteraad en de staten. Ik zou het natuurlijk hierbij kunnen laten. Maar alles wat met de burgemeester en in mindere mate met de commissaris der Koningin te maken heeft, blijft een boeiend onderwerp. Dus heb ik nog iets meer noten op mijn zang.

Ik begin met de argumenten van de regering om met deze grondwetswijziging in eerste lezing te komen. Het standpunt dat het voorzitterschap niet van constitutionele

orde is, dus dat het niet belangrijk genoeg is om het in de Grondwet te regelen, kunnen wij wel delen. Ik realiseer mij dat je het als een gelegenheidsargument kunt opvatten, maar ook gelegenheidsargumenten zijn argumenten.

Dat geldt niet voor het inmiddels achterhaalde argument van de direct gekozen burgemeester, want die komt er niet. Naar de stellige opvatting van GroenLinks kan dat ook niet het argument zijn. Volgens ons is het, met de invoering van het dualisme, een ongerijmdheid van de eerste orde dat de burgemeester de gemeenteraad voorziet. Het controlerend orgaan, de gemeenteraad, wordt voorgezeten door degene die ook het college voorziet, dat de gemeenteraad moet controleren. Dat is een ongerijmdheid. Dubbele petten en spagaten zijn daarvan in vele gevallen het gevolg met alle ongemakken en politieke ongelukken van dien.

De dualisering is overigens in veel gemeenten geen succes. Met name in kleinere gemeenten, maar niet alleen daar, is het een dode letter. De burgemeester is vaak nog de dominante bestuurder die in de huidige situatie te veel spanning oproept. Als raadsvoorzitter kiest hij of zij partij voor het college in plaats van de positie van de raad als hoogste orgaan te waarborgen. Maar ook in die gevallen en die gemeenten waar de dualisering wel succesvoller is verlopen, knijpt de spagaat. Natuurlijk, er zijn gemeenten waar de burgemeester die twee rollen prima weet te combineren, maar dat is meer dankzij persoonlijke kwaliteiten of de lokale politieke cultuur dan door de structuur.

Als deze grondwetswijziging in de eerste lezing wordt aangenomen, is nog niet duidelijk hoe de voorzitter van de gemeenteraad en van de staten wel wordt gekozen. Dat is misschien wel een goede zaak en dat moet misschien ook zo blijven tot na de tweede lezing, tenminste als wij het scenario van de deinstitutionalisering van de wijze van benoeming van de burgemeester willen voorkomen. Dat is namelijk dat de vraag wat er na de deinstitutionalisering gaat gebeuren al zo dwingend is ingevuld dat dit voor een voldoende minderheid aanleiding is om de grondwetswijziging in tweede lezing tegen te houden. Dat is het scenario dat wij hadden bij de direct gekozen burgemeester. Waar wij wél voor pleiten is dat zorgvuldig de verschillende varianten worden bekeken die voor de invulling van het voorzitterschap van raden en staten denkbaar zijn. Dat is ook niet gebeurd bij de benoemingswijze van de burgemeester. De woordvoerder van D66, de heer Engels, ging daar even op door. Een zo'n variant is dat de gemeenteraad uit zijn midden de voorzitter kiest. Deze variant spreekt ons zeer aan. Dat komt overeen met de wijze waarop de Eerste en de Tweede Kamer hun voorzitter kiezen. Daarmee is ook ervaring opgedaan in het deelradensysteem. Ook is het voor de buitenstaander een heldere structuur. Een eigen voorzitter lijkt voorts het best de positie van de raad als hoogste orgaan in de gemeente tegenover het college van B en W te kunnen waarborgen. Dat is een toch een belangrijk criterium in een parlementaire democratie.

Een andere variant is dat de gemeenteraad iemand van buiten kiest, of dat een raadslid dat eenmaal tot voorzitter is gekozen, niet langer raadslid is en in de fractie op normale wijze wordt opgevolgd. Het voordeel van iemand van buiten is dat uit een grotere kring geput kan worden – een kwaliteitsargument – en dat de politieke neutraliteit beter gewaarborgd lijkt. Het grote

Platvoet

nadeel is dat de positie van de raad er niet door wordt versterkt. Het voordeel van een raadslid dat eenmaal tot voorzitter is gekozen en niet langer raadslid is, moge duidelijke zijn: ook kleine fracties kunnen dan iemand leveren zonder dat hun slagkracht wordt aangetast.

In gemeenteland wordt wel gehoord dat de burgemeester het ook na deze deconstitutionalisering moet blijven. Dat vindt het genootschap van burgemeesters, wat niet zo verwonderlijk is, maar je hoort het ook wel van raadsleden uit de kleinere gemeenten. De burgemeester is de enige bestuurlijke professional. Hij wordt ervoor betaald en hij of zij doet het ook goed, hoewel je daarover ook andere geluiden kunt horen.

Politieke culturen kunnen per gemeente verschillen. Hetzelfde geldt voor de politieke en persoonlijke kwaliteiten. Dat kan leiden tot een variant die de heer Engels ook heeft neergelegd: laat het aan gemeenteraden en aan staten over hoe zij het voorzitterschap willen invullen. Wij zouden het een goede zaak vinden als de verschillende varianten als voorbereiding van het vervolgtraject goed op hun merites worden beoordeeld. Wij hebben wel een duidelijke voorkeur voor de eerste variant, waarbij de raad uit zijn midden een voorzitter kiest.

Er zijn ook andere zaken die volgens ons een nadere beschouwing vergen. Het is minder simpel dan het in eerste instantie lijkt. De burgemeester is niet langer voorzitter, maar er wordt een bepaalde variant gekozen. Het is iets minder simpel omdat de voorzitter van de raad meer taken heeft dan alleen het pure voorzitten. Daarbij gaat het over het aansturen van de raadsgriffie, over de bewaking van het raads- en statenprogramma, de verantwoordelijkheid voor het democratische proces in die raden en staten en het voorzitten van het presidium. Kortom, het raadsvoorzitterschap heeft een aantal taken dat wel degelijk bij de overwegingen moet worden betrokken. Het voorzitten is niet alleen maar iets technisch. Het is een echte taak die invulling moet krijgen. Dat vergt deskundigheid, misschien ook een profielschets en een goede procedure, training, en wellicht zelfs wel een aparte onkostenvergoeding.

De schakelfunctie tussen raad en college blijft wel van essentieel belang. Het is waar: de burgemeester kan die natuurlijk het best vervullen, want hij is van beide organen nu voorzitter. Dat zal niet langer het geval zijn en dat betekent volgens ons dat de raadsvoorzitter in goed samenspel met de griffie die schakelfunctie moet blijven vervullen. Uiteraard is zo'n raadsvoorzitterschap aan een termijn verbonden.

Graag hoor ik de toezegging van de minister dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel deze verschillende varianten en de overige zaken die ik heb genoemd, aan de orde komen en dat ook met de organisaties van raads- en statenleden en dus niet alleen met de VNG en het ipo op een goede manier overleg wordt gevoerd. Bij het ingeslagen traject naar de dualisering heb ik helaas steeds moeten constateren dat vooral aan de invalshoek van de raads- en statenleden te weinig aandacht is besteed.

Veel dingen kun je niet vastleggen, maar zijn wel van belang omdat de nieuwe werkwijze dieper ingrijpt dan velen aannemen. Zo lijkt het mij niet wenselijk dat een burgemeester en raadsvoorzitter lid zijn van dezelfde partij. Dat zijn allemaal zaken die uiteindelijk lokaal geregeld worden.

Als de burgemeester geen voorzitter meer is van de raad, wordt hij of zij als voorzitter van het college van B en W wél politiker. Hij wordt dan immers een uitgesproken woordvoerder en verdediger van het collegebeleid. Hoewel hij nu dus nog steeds twee petten op heeft, wordt dat er uiteindelijk maar één. Daar is niets mis mee, maar dat vraagt wel om een burgemeester die politiek gelegitimeerd moet zijn en tot aftreden moet kunnen worden gedwongen. Dat leidt weer tot de vraag naar de samenhang met het voorstel over de benoemingswijze van de burgemeester.

Ik moet dan concluderen dat dit toch wel een ongelooflijk verbrokken wetgevingsproces is. Dat heb ik een- en andermaal bij vorige gelegenheden naar voren gebracht. Ik noem de positie van de burgemeester, de verschillende kanten daarvan en de manier waarop dat in wetgeving veranderd moet worden. Daarmee roep je ongelukken over je af, zoals in het verleden ook is gebeleden. Het is te laat om dat allemaal te repareren. Wij zitten nu eenmaal opgescheept met die ontzettend verbrokkelde wetgeving. Dat leidt mij alleen tot de conclusie dat het afschaffen van de benoemde burgemeester des te noodzakelijker is. Ik ben het eens met de heer Van Thijn dat het nu op de lange baan wordt geschoven. Wij halen het niet meer voor deze verkiezingen. Daar moet ik wel aan toevoegen dat 2014 wel wat pessimistisch is. De geschiedenis leert toch dat twee kabinetten achter elkaar nooit de volledige termijn uitzitten, zeker niet als het veel verwachte CDA/PvdA-kabinet er komt. Dat zal geen lang leven beschoren zijn, denk ik. Ik verwacht in ieder geval dat een en ander veel eerder zal zijn gerealiseerd dan in 2014.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Ook de fractie van het CDA maakt graag gebruik van dit plenaire debat over de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de provinciale staten en de gemeenteraad om een paar thema's aan te snijden die onzerzijds ook al bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel te berde zijn gebracht.

De memorie van antwoord was niet helemaal bevredigend. Misschien komt dat wel door de geweldige haast die het kabinet plotseling beving en die het voortraject van dit wetsvoorstel aanzienlijk accelereerde. Wij vleien ons een beetje met de gedachte dat onder andere onze inbreng in het voorlopig verslag, waarbij wij erop wezen dat artikel 137, lid 3, nog steeds in de Grondwet staat, mede de inspiratie vormde voor deze snelle afhandeling. Dat betekent wel dat niet alles geheel bevredigend is.

Wij willen beginnen met het eerste thema, namelijk de grondwetsherziening, de uitleg van artikel 137, lid 3, van de Grondwet. Op instigatie van de huidige voorzitter heeft dit artikel – niet deze bepaling – al eens eerder geleid tot uitgebreide debatten met minister De Graaf. De vragen die wij op dit moment over artikel 137, lid 3, hebben, gaan over de betekenis van deze bepaling in situaties waarin vervroegde verkiezingen interveniëren met de behandeling van een verklaringswet. Dat is een grondwetsherziening in eerste lezing. De beantwoording door de regering is dan ook naar de mening van mijn fractie van principiële belang. Dit raakt namelijk niet alleen deze voorliggende kwestie, maar ook toekomstige cases. Tot nu toe is het zo dat een ontbindingsbesluit dat

Dölle

tevens ziet op een door artikel 137, lid 3, gevorderde ontbinding, dit besluit dan ook vermeldt. Wij hebben het nog eens opgezocht: bij het Koninklijk Besluit van 6 april 1995, van 16 maart 1998 en 27 maart 2002 wordt dat gedaan. In het andere geval, bijvoorbeeld het besluit van 1 november 2002, wordt slechts artikel 64 van de Grondwet vermeld. Dat laatste was ook het geval met het ontbindingsbesluit dat ten grondslag ligt aan de komende Kamerontbinding, ingaande op 30 november.

De regering ziet nu dat probleem ook en kondigt aan om met een nieuw Koninklijk Besluit te komen in het geval dit wetsvoorstel wordt aanvaard en bekendgemaakt. Daarin wordt de bevolking alsnog gewezen op het feit dat de komende verkiezingen ook grondwetsverkiezingen zijn en onder andere over dit punt gaan. Ziet de regering dit als een soort service aan de bevolking, al zal dat niet geweldig veel indruk maken, of meent de regering dat zo een Koninklijk Besluit constitutioneel nodig is omdat anders nergens vaststaat dat er een samenvatting van verkiezingen is? Tot hoe lang voor een verkiezing kan naar de opvatting van de regering een bekend gemaakte verklaringswet ex post inzet worden gemaakt van reeds uitgeschreven verkiezingen? Dit slaat ook op het wetsvoorstel over de curandi. Twee weken? Korter? Kan het op de dag zelf?

Het tweede thema dat onze fractie bezighield bij de schriftelijke voorbereiding was de vraag in hoeverre de bepaling, artikel 125, lid 3, die vastlegt wie de voorzitter is van de staten en wie van de raad, van constitutionele orde is. Onze opvatting is, hopen wij, bekend en ieder geval consistent. De hoekstenen, pijlers of kernkarakteristieken van de provinciale en gemeentelijke overheid dienen te zijn geborgen in de nationale constitutie, in dezelfde Grondwet die ook de gemeenten en de provincies erkent en constitueert.

Op zich hoeft het voorzitterschap van raad en staten niet per se als zodanig gekwalificeerd te worden. Zie ook de geschiedenis tot 1983. Toen stond het ook niet in de Grondwet. Voor ons is de overweging van de grondwetgeving van ruim 20 jaar geleden, dat er een strategisch belang is dat opname rechtvaardigde omdat men vreesde dat de functie van burgemeester werd uitgehold, in historisch perspectief verdedigbaar en begrijpelijk. Gelet op de ontwikkelingen die ook de regering noemt, lijken die nu niet meer van zodanig gewicht dat wij tot datzelfde oordeel komen. De vrees voor uitholling van het burgemeestersambt als zodanig is niet bewaarheid geworden. Wij beschouwen de vraag daarom nu op zichzelf, los van de historische dimensie. Is het voorzitterschap van constitutionele orde anno 2006? Nee, niet langer, wat ons betreft.

Deconstitutionalisering betekent niet dat de CDA-fractie meent dat hieruit voort zou moeten vloeien dat artikel 9 van de Provinciewet en artikel 9 van de Gemeentewet, die het voorzitterschap van gemeenteraad en staten leggen bij burgemeester en commissaris, dienen te worden geschrapt. Wij zeggen hier alvast daar niet op voorhand mee akkoord te zullen gaan.

Het voorzitterschap van de raad door de burgemeester, zoals wij dat hier twee eeuwen kennen, heeft namelijk ook voordelen. Het gemeentelijke bestuur, zo benadrukte onze fractie dat andermaal bij de schriftelijke voorbereiding, is ook na het dualiseringsproject zoals dat uiteindelijk gestalte kreeg, betekend anders gestructureerd dan het nationale model op het Binnenhof. De raad is veel meer dan het parlement ook nog steeds een

bestuursorgaan, staat aan het hoofd van het gemeentelijke bestuur, is niet te ontbinden en is in bezit van verordenende en autonome bestuurlijke bevoegdheden, het recht van begroting en vaststelling van de rekening, bij benoeming van de wethouders, enzovoorts.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Dölle deelt dus niet het argument dat de regering expliciet noemt, namelijk dat dualisering moet leiden tot een verandering in het voorzitterschap van de raad en de staten?

De heer **Dölle** (CDA): Dat heeft de heer Platvoet goed begrepen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat vind ik jammer.

De heer **Dölle** (CDA): Ik kom daarop terug.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben benieuwd of er nog ruimte is voor een andere opvatting.

De heer **Dölle** (CDA): Ik heb al gezegd dat de CDA-fractie niet op voorhand akkoord gaat met het schrappen van artikel 9 uit de Gemeentewet en artikel 9 uit de Provinciewet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat begrijp ik. Dat is ook verstandig. Het kan dus dat als er in het vervolgtraject verschillende varianten aan bod komen de CDA-fractie tot andere conclusies komt?

De heer **Dölle** (CDA): Als er een nieuwe wet komt waarin zichtbaar wordt wat precies de bedoeling is, wat de afwegingen zijn en wat de argumenten, kunnen wij daarover praten. Voorshands geloven wij echter in de burgemeester en commissaris als voorzitter.

Even terzijde, waar de regering ingaat op het hoofdschap van de raad, daartoe geprovoceerd of uitgedaagd door D66, vergeet zij een paar elementen te noemen als integrerend onderdeel van dat hoofdschap. Zij noemt als onderdeel van het hoofdschap de altijd weer mysterieuze eindverantwoordelijkheid van de raad en het ook al wat mysterieuze, sinds 2002 voorkomende, verschijnsel van de autonome, tot de Grondwet herleidbare bevoegdheden. Die zouden het hoofdschap constitueren. Ik neem aan dat dit enumeratief en niet limitatief is. De minister-president wees op 21 oktober 2003 in dit huis op een aantal andere elementen, zoals het benoemingsrecht van wethouders, als onderdeel van het hoofdschap. Ook minister De Graaf weersprak die lezing desgevraagd niet bij het bekende burgemeestersdebat op 22 maart 2005. Wij nemen aan dat de ministers die uitleg nog steeds delen.

Terug naar het onderwerp: het eigen karakter van het lokaal bestuur. De drie centrale bestuursorganen van de gemeente: de raad, het college en de burgemeester, komen in de raadsvergadering gezamenlijk en in het openbaar bijeen om daar over de res publica van de gemeente te beraadslagen en te besluiten. Het is in die context niet merkwaardig dat de raadsvergadering door een niet-stemhebbend en primair niet-politiek geprofileerde ambtsdrager zoals de Nederlandse burgemeester, wordt voorgezeten. Hij of zij is ook de persoon die de vergaderorde handhaaft en het seniorencollegium van advies dient. De bewaking van de Gemeentewet met al zijn bepalingen over bijvoorbeeld

Dölle

verboden handelingen en wel of niet deelname aan stemmingen is historisch bij hem of haar doorgaans in goede handen gebleken. De bevolking ziet, zo hebben wij de indruk, ook graag een onpartijdig burgemeesterlijk oog in het zeil van de raadsvergadering. Het is niet zomaar in te zien waarom de dualisering, waarvan de kern is dat wethouders geen lid van de raad zijn en dat enkele bestuursbevoegdheden uit artikel 160, Gemeentewet, zijn overgegaan, de burgemeester als bestuursorgaan en ambtsdrager plotseling in een heel andere positie zou brengen. Wij kennen overigens het standpunt van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Onze vraag in het voorlopig verslag is of de regering weet of het in landen in de EU die een burgemeester kennen vaak voorkomt dat deze ambtsdragers de raad als regel niet voorzitten. Die vraag beantwoordde de regering origineel maar niet bevredigend. Ja, zegt zij, dat komt veel voor. En zij noemt vervolgens een aantal landen waar de burgemeester nu juist wel de raad voorziet. Zij benadrukt vervolgens dat het voorkomt dat de burgemeester, daar waar hij gekozen wordt, toch de raad voorziet. Dat gaat veel verder dan het dualisme dat wij kennen. Wij zouden dan ook zeggen: "Precies!" Dat bewijst ons punt dat ook gedualiseerd lokaal bestuur zich niet verzet tegen en wellicht zelfs vraagt om de burgemeester als raadsvoorzitter. Wij herhalen de vraag: kan de regering landen noemen waar de burgemeester de raad niet voorziet? Wij hebben de indruk dat die er misschien wel zijn in de EU, maar niet zoveel.

Het laatste thema is de formele differentiatie. In dit verband gaat het om de vraag of het voorzitterschap niet alleen moet worden gedeconstitutionaliseerd, maar zelfs uit de organieke wetten moet worden gehaald. Daar ging de heer Van Thijn eigenlijk al van uit en dat beluisterde ik ook een beetje bij de heer Engels. De vraag is of de regering van opvatting is dat het uit de wet moet worden gehaald en dat het feitelijk moet worden neergelegd bij de meerderheden van de gemeenteraden. De vraag is wie zij benoemen en of in de collegeprogramma's afspraken worden gemaakt over wie voorzitter wordt: iemand uit de grootste fractie, de griffier, een gezaghebbend burger uit de samenleving of de formateur bijvoorbeeld.

De heer **Engels** (D66): Ik merk voor de goede orde op dat ik inderdaad het punt heb aangesneden wat dit zou betekenen voor de wetgever, gelet op artikel 9 Gemeentewet en Provinciewet. Ik heb uiteraard een aantal varianten en complicaties genoemd, maar die heb ik genoemd vanuit de opvatting dat het op dit moment te vroeg is om te veronderstellen dat al op voorhand is geïndiceerd dat er een verandering moet komen. Wij sluiten die verandering niet uit, maar wij nemen niet het standpunt in dat het ook nu al zou moeten. Ik denk dat het goed is om dat nog even te markeren.

De heer **Dölle** (CDA): Wij doen de regering overigens ook tekort als wij suggereren dat zij dat op dit moment wel doet, maar daar kom ik zo op terug.

Voorzitter. Christendemocraten zijn vurige voorstanders van decentralisatie en van materiële differentiatie. De opvatting dus dat niet iedere gemeente dezelfde takenpakketten hoeft te hebben. Niet iedere gemeente hoeft de zelfde taken- en bevoegdhedenpakketten te bezitten. Het laatste om de voortdurende opschaling en kneveling van decentrale overheden in keurslijven,

ontworpen door de nationale overheid, tegen te gaan. Wij hebben dus niets tegen materiële differentiatie. Sterker nog, wij zijn daar een groot voorstander van. Formele differentiatie, die tot op zekere hoogte ook nu wel op onderdelen bestaat, is echter een heel andere zaak.

De regering stelt zich in de memorie van antwoord correct op door te stellen dat dit punt thans niet aan de orde is en zij neemt, anders dan zij bijvoorbeeld deed op het punt van de wenselijkheid van revisie van hoofdstuk 7 Grondwet, ook geen voorschot op de discussie. Wij doen dat dan ook niet. Wel heeft mijn fractie de behoefte te waarschuwen dat attributen als het voorzitterschap van de raad, het voorzitterschap van het college en de aanstelling van griffiers en secretarissen en dergelijke zich moeilijk lenen voor differentiatie. Het risico is te groot dat op die terreinen een "crazy quilt pattern", een van gemeente tot gemeente verschillende manier van organisatie ontstaat. Dat kan leiden tot marginalisering, ondoorzichtigheid – hier is het zo geregeld en daar is het zo geregeld – en verrommeling van een cruciaal instituut uit het gemeenterecht: de raadsvergadering. Wat is de opstelling of grondhouding van het kabinet? Welke houding neemt het kabinet in tegenover het beginsel van formele differentiatie op deze onderdelen? Het staat het kabinet natuurlijk vrij om te herhalen wat het bij de voorbereidingen heeft gezegd, namelijk dat het daar nog niet op ingaat. Dat kunnen en moeten wij uiteraard accepteren. Wij stellen er echter belang in, omdat het kabinet ook op andere punten niet schroomt om voorschotten te nemen, zoals bij de discussie over het hoofdschap en hoofdstuk 7. Durft het kabinet dat ook op dit punt aan? Wij wachten de antwoorden van de regering met belangstelling af.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. In maart vorig jaar stond ik tegenover de voorvoorganger van deze minister voor Bestuurlijke Vernieuwing in het debat over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Samen met de collega's Platvoet en Van Thijn hebben wij toen dat voorstel tegengehouden, omdat het zou leiden tot de invoering van de direct gekozen burgemeester en omdat dit het door ons gewenste alternatief, een door de raad gekozen burgemeester, onmogelijk maakte. De toenmalige minister, Thom De Graaf, is nu door de raadsfracties van de partijen die wij vertegenwoordigen officieus gekozen tot burgemeester in Nijmegen. U ziet, op deze manier hebben wij de facto alsnog een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Wij nemen aan dat de andere minister deze voordracht overneemt en dan kunnen wij Nijmegen feliciteren met haar nieuwe burgemeester.

Vandaag staan wij voor een nieuwe deconstitutionalisering, dit keer van artikel 125, lid 3: "De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad." Dit debat zal minder vuurwerk opleveren en deze ministers zullen vandaag niet hun Waterloo vinden, zo verwachten wij. Zij zullen binnenkort wel aftreden, maar dat heeft natuurlijk weer een andere reden: de verkiezingen. In 1983 is de bepaling die wij uit de Grondwet willen halen via een amendement van de Tweede Kamer in de Grondwet opgenomen, maar bij velen bleef de twijfel bestaan of het voorzitterschap van

Van Raak

gemeenteraad en provinciale staten van een constitutionele orde is. Wij delen die twijfel.

Directe aanleiding voor deze deconstitutionalisering was de beoogde rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Daar zijn wij geen voorstander van. In het debat over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester was naar onze opvatting geen open debat mogelijk over de wijze van verkiezing. Dat bezwaar zien wij bij deze deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad niet. Een andere reden voor de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten is de dualisering van het lokale en provinciale bestuur. Ook daar zijn wij geen voorstander van. Maar, nu de dualisering een politiek feit is, is het niet onlogisch om het raadsvoorzitterschap van de burgemeester en het statenvoorzitterschap van de commissaris van de Koningin niet meer in de Grondwet vast te leggen.

Vandaag behandelen wij deze grondwetswijziging in eerste lezing. Na de verkiezingen, zo nemen wij aan, zal het voorstel direct voor tweede lezing worden ingediend. Wij moeten niet, zoals in het verleden, grondwetswijzigingen laten liggen. Voordat je het weet, valt er weer een kabinet en dan moet de voorzitter ons weer gaan uitleggen hoe het zit met grondwetswijzigingen in tweede lezing. Niet gedraald dus, bovenaan het lijstje "nog te doen" zetten en bij overdracht van de portefeuille meteen doorgeven aan de nieuwe ministers. Op basis van artikel 132, lid 1 van de Grondwet zal de minister moeten komen met een nadere invulling van het voorzitterschap van raad en staten. Kunnen de ministers alvast iets van hun gedachten met ons delen? Overigens noemde de minister in dit verband in de memorie van antwoord aan deze Kamer van 17 oktober ten onrechte artikel 131.

Stel dat wij in de toekomst – als wij een regering hebben van een andere politieke kleur dan de huidige – besluiten tot een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Kunnen de ministers aangeven of in dat geval de burgemeester voorzitter kan zijn van de gemeenteraad? Of kunnen wij gemeenteraden en provinciale staten een eigen recht en verantwoordelijkheid geven om de lokale democratie vorm te geven?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Mijnheer de voorzitter. De tekst van dit wetsvoorstel is kort en sober. Er bestaat grond om het hierna in de artikelen I en II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen. Het is heel simpel, het houdt in dat er één zin uit de Grondwet wordt geschrapt, artikel 125, lid 3. Daarmee verliezen dan wel de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters hun grondwettelijke taak als voorzitter van respectievelijk provinciale staten en gemeenteraden. Ik weet dat menig burgemeester daar niet gelukkig mee is. Volgens de memorie van toelichting is de aanleiding de invoering van de gekozen burgemeester. En dat voorstel is – het zal ieder van ons bekend zijn – in dit huis gesneuveld. De aanleiding voor het voorliggende wetsvoorstel is derhalve niet meer aanwezig, maar het wetsvoorstel ligt er nog wel. De vraag die wij thans te beantwoorden hebben, is of er desalniettemin reden is, het standpunt van de regering

dat het raadvoorzitterschap van de burgemeester niet van constitutionele orde is, te onderschrijven.

Naar de mening van mijn fractie is er in ieder geval alleszins reden om een discussie aan te gaan over het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten. Na de invoering van het duale stelsel in gemeenten en provincies, blijkt dat het gecombineerde voorzitterschap van zowel de raad als het college in meerdere gemeenten en bij meerdere burgemeesters problemen oplevert. Met het voortbestaan van het huidige artikel 125, lid 3, van de Grondwet is de speelruimte om hiervoor oplossingen te vinden uiterst beperkt. De destijds gedane uitspraak van de Staatscommissie dualisme en democratie "De burgemeester moet voorzitter van de Raad blijven" kan naar de mening van mijn fractie op zijn minst van een vraagteken worden voorzien. Met het aannemen van het voorliggende wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd, het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten op een andere wijze in te vullen. Mijn fractie realiseert zich dat er dan nog de nodige discussies zullen volgen over de vraag, hoe dit voorzitterschap dan wel in te vullen. Dat blijkt ook uit de opmerkingen van verschillende collega's. Maar die discussies zullen plaatsvinden bij de wetsvoorstellen die er naar mijn vaste overtuiging zullen komen tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet. Ik heb er geen behoefte aan om daarop thans vooruit te lopen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Als ik uw woorden goed beluister, dan betreft u niet dezelfde positie als de CDA-fractie. Dat lijkt mij ook goed. VVD en CDA zijn tenslotte twee totaal verschillende partijen. U zegt dus niet: wij vinden op voorhand dat er niet moet worden getornd aan de positie van de burgemeester als voorzitter van de raad.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik zeg dat wij te zijner tijd ongetwijfeld nog een discussie zullen krijgen. Daarbij zal onder meer de vraag aan de orde komen of de burgemeester voorzitter van de raad mag blijven. Wij bespreken vandaag niets anders dan de vraag of de benoeming nog van constitutionele orde is. De heer Engels heeft een aantal buitengewoon boeiende thema's aangedragen, maar ik heb er geen behoefte aan nu al die potentiële vragen aan de orde te stellen. Wij zien het wel, wat dat betreft.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zegt ook dat er argumenten zijn om eraan te sleutelen. U noemde de dualisering als argument én de dubbele petten die daardoor zijn ontstaan.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voor mijn fractie staat zeker niet vast dat de burgemeester voorzitter móét blijven van de raad. Dat is een discussie die wij ongetwijfeld nog krijgen.

Voorzitter. Uit mijn betoog tot nu toe mag duidelijk zijn dat mijn fractie van harte zal instemmen met het voorliggende wetsvoorstel, omdat wij menen dat je je moet afvragen of het voorzitterschap nog wel van constitutionele orde is.

Dat laat onverlet dat de vraag blijft liggen wat de criteria zijn aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of iets van constitutionele orde is. Ik meen dat deze vraag met name door de SGP-fractie in de schriftelijke voorbereiding aan de orde is gesteld. De regering heeft

Van Heukelum

die vraag wel beantwoord, maar naar de mening van mijn fractie niet duidelijk en niet bevredigend. De regering heeft aangegeven dat de opvattingen over wat van constitutionele orde is in de loop van de tijd kunnen wijzigen. Dat die opvattingen niet in marmer gebeiteld zijn, kan mijn fractie onderschrijven, maar de vraag is of er niet iets meer over te zeggen is. Mijn fractie kijkt met buitengewoon veel belangstelling uit naar de door de regering toegezegde notitie over het algemene grondwetsherzieningenbeleid waarin ook dit vraagstuk aan de orde zal komen. Mijn vraag aan de minister is, of hij al kan aangeven wanneer wij deze notitie tegemoet kunnen zien.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel aan deze Kamer geeft mij aanleiding tot een enkele constatering en conclusie. In de eerste plaats constateer ik dat het belangrijkste argument voor het onderhavige wetsvoorstel is, dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten niet van constitutionele orde is. In algemene zin is niet objectief aan te geven wat precies tot de blijvende hoofdelementen van de Grondwet behoort, aldus de regering. De opvattingen over wat van constitutionele orde is, kunnen in de loop van de tijd wijzigen. Criteria voor voorstellen tot grondwetswijziging zijn niet altijd eenduidig, lees ik. Verschillen in visie op wenselijke inhoud, karakter en betekenis van de Grondwet is mogelijk, erkent de regering. Een notitie waarin deze vraagstukken aan de orde zullen komen, wordt in het vooruitzicht gesteld, maar is er niet.

In algemene zin kan voorts niet worden aangegeven wat de hoofdelementen van het decentraal bestuur zijn die grondwettelijke verankering behoeven. Ondanks dit alles verklaart het kabinet niettemin van oordeel te zijn dat het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten niet van zodanig gewicht is dat dit in de Grondwet vastgelegd moet blijven.

Voorts blijkt de regering op het standpunt te staan dat de dualiseringsoperatie, door alle voorgaande woordvoerders genoemd, niet dwingt tot dit voorstel. Er zijn geen aanwijzingen, zo lees ik, dat de burgemeester niet in staat is de dubbelrol van voorzitter van de raad en voorzitter van het college goed te vervullen. Verder wordt nog eens bevestigd dat de aanleiding voor het thans voorliggende voorstel, in elke geval in belangrijke mate, was/is gelegen in het perspectief van de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Een voornemen dat nimmer onze steun heeft genoten.

Ten slotte wat betreft mogelijke vervolgwetgeving: indien de deconstitutionalisering van het voorzitterschap haar beslag krijgt, houdt de regering het voor mogelijk dat bij organieke wet het voorzitterschap wordt, beter gezegd, blijft opgedragen aan de burgermeester, respectievelijk de commissaris van de Koningin. Dat wordt genoemd als een van de mogelijkheden.

Gegeven dit geheel van constatering en conclusies op basis van de memorie van antwoord zou ik de waarheid geweld aandoen als ik zou verklaren dat ik in gemoede overtuigd ben geraakt van de noodzakelijkheid of wenselijkheid van het voorliggende voorstel. En wie wel, die niet reeds overtuigd was voordat het voorstel werd ingediend, zo wil ik vragenderwijs besluiten. Aan de andere kant zijn er, menen wij, goede praktische

argumenten te noemen om geen verandering in de bestaande situatie te brengen, onder andere de positie van een tussen en boven de partijen staand onpartijdig orgaan. Tot zover dit misschien wat dissonante geluid in de eerste termijn van deze Kamer.

De **voorzitter**: Geen van de sprekers heeft zich specifiek gewend tot de minister van Binnenlandse Zaken. Hij vroeg zich af of het noodzakelijk is dat hij de verdere behandeling bijwoont. Ik laat de beslissing over zijn aanwezigheid aan hem over. Of de heer Remkes bij de hervatting van de behandeling van dit wetsvoorstel nog in ons midden is, zal op dat moment blijken.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 16.35 uur tot 17.15 uur geschorst.

Voorzitter: Schuurman

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) (27426).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Nicolaï**: Voorzitter. Laat ik beginnen met mijn dank uit te spreken voor alle bijdragen die door de leden van uw Kamer naar voren zijn gebracht en de vele principiële betogen, overwegingen en vragen die daarbij aan de orde waren. Het begon uiteraard bij velen en ook bij mij bij het verschijnsel van de zelfstandige bestuursorganen zelf, wat een veelomvattend begrip is en dat kort gezegd gaat om een heel groot deel van de uitvoerende taken van de rijksoverheid en de organisatie daarvan. Zeer uiteenlopend, zoals door veel woordvoerders is gezegd; het verlenen van vergunningen, het betalen van uitkeringen, het verstrekken van subsidies, het houden van toezicht op markten en zo zou ik nog wel een tijdje kunnen doorgaan. Het zijn allemaal verantwoordelijkheden van zbo's, allemaal taken waar de burger de rijksoverheid op afrekent.

In dit verband hebben wij het niet over het functioneren van de zbo's zoals wij ze nu kennen, zoals door enkelen al met nadruk is gesteld. Het algemene beeld is dat zij goed functioneren, belangrijk werk verrichten, dat er ook belangrijke stappen worden gezet in het verbeteren van het functioneren van die uitvoeringsinstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van relaties met klanten, de governance, benchmarking. Ik vind het belangrijk om hier met elkaar te kunnen constateren dat het debat vandaag gaat over het principe van de zelfstandige bestuursorganen en de plek en de organisatie daarvan maar niet over het functioneren. Wij realiseren ons ook dat het een heel scala van verschillende soorten organisaties is, uiteenlopend van Kiesraad tot markttoezichthouders, NMa, AFM, enorm grote uitvoeringsorganisaties, zoals het kadaster, de RDW en ga zo maar door, die alle een bepaalde zelfstandigheid hebben en daarom ook zelfstandige bestuursorganen heten, maar eigenlijk, zoals de heer Holdijk al zei, beter relatief