

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 maart 2005

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de bijdragen van de fracties van het CDA, de PvdA en GroenLinks aan het nader voorlopig verslag. Mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, biedt ondergetekende deze nadere memorie van antwoord aan. Wij hopen dat onderstaande beantwoording mondelinge behandeling van onderhavig voorstel op de voorziene datum mogelijk maakt.

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie er waardering voor hadden dat de regering zichzelf veel moeite had gegeven om haar visie te verklaren op het vraagstuk of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester gedeconstitutionaliseerd moet worden. Deze leden merkten op dat net als voor de regering ook voor hen het punt waar het om draait is, in hoeverre de structuur van de decentrale overheden, daaronder mede begrepen hun organen en bevoegdheden, een creatuur is van de grondwetgever en in hoeverre van de formele wetgever. Zij stelden vast dat dit kabinet veel onder de hoede van de wetgever wil plaatsen in plaats van onder die van de grondwetgever en dat het kabinet daarvoor een beroep doet op de Grondwet en de grondwetsgeschiedenis en op schrijvers en commissies die zich in het verleden met dit vraagstuk bezig hielden. Van de gelegenheid van het uitbrengen van dit nader voorlopig verslag maakten zij gebruik om vooral in dat verband een negental nadere vragen te stellen. In het navolgende zullen wij de door de leden van de CDA-fractie vragen beantwoorden, waarbij wij de vraagstelling niet steeds uitvoerig zullen weergeven. In onze beantwoording zullen wij uiteraard daaraan wel volledig recht trachten te doen.

Wij zijn het met de leden van de CDA-fractie eens dat het vraagstuk van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze moet worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden van vandaag. Niet eens zijn wij het evenwel met de veronderstelling die in hun vraag besloten ligt, dat dit bij onze beschouwingen in de memorie van antwoord over dit vraagstuk niet het geval was. Wij hebben uit de gehele periode waarin dit vraagstuk speelt tal van gezaghebbende bronnen genoemd die opvattingen bevatten ten gunste van deconstitutionalisering. Voorts wijzen wij erop dat de Raad

van State deconstitutionalisering niet alleen in 1922 positief bejegende, maar ook bij zijn advisering over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid van 1974. Overigens lezen wij, anders dan de leden van de CDA-fractie, in het advies van de Raad van State over onderhavig wetsvoorstel geen overwegingen die verwijzen naar de grote betekenis van het burgemeestersambt in de moderne gemeente. De bezwaren van de Raad van State waren tweëërlei. In de eerste plaats ontbrak volgens de Raad een breed gedragen wens om de benoeming door de Kroon geheel te elimineren, welke wens naar zijn oordeel een reden zou kunnen zijn om tot herziening van de Grondwet te komen. Terzijde wijzen wij erop dat het betreffende advies dateert van 2 april 1997 en het de vraag is of – zo een breed gedragen wens al in 1997 zou hebben ontbroken – dat thans nog steeds het geval is. In de tweede plaats sprak de Raad uit dat hij de methode van aanwijzing van de burgemeester en de commissaris van de Koning als een wezenlijk onderdeel van het constitutionele recht beschouwt en als zodanig waard grondwettelijk beschermd te blijven. Deze laatste opvatting van de Raad ging niet vergezeld van een nadere toelichting, zodat wij in het duister tasten of de door de leden van de CDA-fractie aangeduide overweging daarbij een rol heeft gespeeld. Wij zijn het eens met de leden van de CDA-fractie dat de betekenis van de moderne gemeente voor het leven van de ingezetenen groter is dan die van de antieke, negentiende-eeuwse gemeente met enkele ambtenaren. Wij wezen er in de memorie van antwoord al op dat het niet onbelangrijk is dat beide ambten – commissaris van de Koning en burgemeester – sinds de tijd van Thorbecke sterk zijn veranderd en volledig zijn ingebed in de decentrale structuur van beide bestuurslagen. Uit het feit dat de aanstellingswijze destijds in de Grondwet is opgenomen en tot op de dag van vandaag in de Grondwet is gehandhaafd, trekken wij evenwel niet de conclusie dat dit een juiste beslissing is geweest die gehandhaafd moet blijven. Wij hebben in de memorie van antwoord gedocumenteerd aangegeven dat deze keuze al ruim 150 jaar ter discussie staat en de overwegingen genoemd op grond waarvan wij menen dat deconstitutionalisering wenselijk is.

Wij kunnen geen uitspraak doen over de juistheid van het door de leden van de CDA-fractie aan Thorbecke toegeschreven motief dat hij vreesde dat het benoemingenbeleid een «paleiszaak» zou worden, als de burgemeester door de Kroon benoemd zou worden. Naar onze indruk had de opvatting van Thorbecke een principiële achtergrond. Hij zag daarin een inbreuk op het principe dat de inrichting en taken van de gemeenten in de Gemeentewet worden geregeld: «Zal keuze van den burgemeester, gelijk in Pruissen en zoovele andere duitse Staten, geschieden door den Raad of de burgerij, en slechts goedkeuring van Gouvernementswege behoeven; of zal hij, als naar onze reglementen v. 1815 en 1817, door den Koning worden benoemd uit eene lijst van drie leden van den Raad, door den Raad aangeboden; een stelsel hetgeen méér dan ééne wijziging toelaat, b.v. zóó, dat die lijst altoos één of twee namen van personen buiten den Raad moet behelzen; of zal hij, hetgeen door het ministeriële ontwerp schijnt bedoeld, zonder medewerking hetzij van den Raad hetzij van de burgerij door den Koning worden aangesteld; welk dezer vormen de voorkeur verdiene, hangt van den geheelen aanleg der plaatselijke gemeente-inrigting, van de formatie van het burgemeesterambt, van zijne betrekking *en* tot de gemeente *en* tot het Gouvernement, van de behoeften en omstandigheden zóó zeer af, dat den wetgever, welke dit alles moet beoordelen en regelen, ten aanzien van de benoeming van het hoofd des plaatselijken bestuurs de handen niet mogen worden gebonden. Het is onredelijk dat de Grondwet op een enkel stuk vooruitloope van een stelsel, hetgeen zij van de wetgever wacht.» (Bijdrage tot de herziening der Grondwet, blz. 77–78, nieuwe uitgave, 's Gravenhage 1921)

Wij zijn het met de leden van de CDA-fractie eens over de betekenis van artikel 132, eerste lid, van de Grondwet. Wij wijzen op het citaat dat wij op blz. 5 van de memorie van antwoord hebben gegeven van de kernachtige karakterisering die de Proeve voor een nieuwe Grondwet in 1966 gaf van de keuze van de grondwetgever in 1848 ten aanzien van de grondwettelijke regeling van het decentrale bestuur. In dat citaat wordt gewezen op een tweetal hoofdelementen: bestuur door direct gekozen volksvertegenwoordigers en regeling van deze lichamen bij wet. Door regeling aan de wetgever op te dragen werd, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, een einde gemaakt aan de praktijk waarbij de inrichting van het decentrale bestuur door de Koning werd bepaald in aparte koninklijke besluiten voor plattelandsgemeenten en steden. Aangezien de Grondwet geen volledige regeling van de decentrale besturen bevatte, geeft artikel 132, eerste lid, van de Grondwet uitdrukking aan wat Kortmann de getrapte wijze van constitueren, atribueren en reguleren noemt. Wij verwijzen korthedshalve naar het citaat uit diens handboek dat wij op blz. 6 van de memorie van antwoord hebben opgenomen. Wij zien ten aanzien van de betekenis van artikel 132, eerste lid, van de Grondwet geen verschil van inzicht met de leden van de CDA-fractie en kunnen niet goed plaatsen waaruit zij afleiden dat wij ons op het standpunt zouden hebben gesteld dat uit artikel 132, eerste lid, van de Grondwet kan worden afgeleid dat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester gedeconstitutionaliseerd dient te worden. Wij hebben slechts willen aangeven dat de taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever in dit artikel tot uitdrukking komt en dat – gegeven de ruim gestelde opdracht aan de wetgever – deze bepaling van groot belang is geweest voor het aanpassingsvermogen van het decentrale bestel aan nieuwe ontwikkelingen. De door de Grondwet bepaalde hoofdbeginselen laten de wetgever derhalve de nodige ruimte om de inrichting van het decentrale bestel met inachtneming van die hoofdbeginselen te regelen.

Wij hebben in de memorie van antwoord geen afstand genomen van de constatering van de leden van de CDA-fractie dat de grondwetgever in de door deze leden in het voorlopig verslag genoemde gevallen de instelling van een ambt combineert met de vaststelling van de aanstellingswijze. Wij hebben met verwijzing naar de grondwetsgeschiedenis, de (wisselende) opvatting van de Raad van State en de pleidooien van staatscommissies en staatsrechtgeleerden slechts geconstateerd dat afwijking van dit reguliere patroon mogelijk is ten aanzien van de decentrale overheden en dat dit samenhangt met de bijzondere constitutionele positie van de decentrale overheden. Uit het betreffende onderdeel van de memorie van antwoord kan voorts de conclusie worden getrokken dat het doel van dit deel van hoofdstuk 7 van de Grondwet niet is om de hoofdorganen grondwettelijk te verankeren. Voor een steeds verder «uit de Grondwet wegvallen» van de decentrale overheden zijn wij niet beducht, zolang de hoofdbeginselen van het decentrale bestuur in de Grondwet verankerd blijven. De voorliggende deconstitutionalisering van de aanstellingswijze, vormgegeven op de door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie voorgestelde wijze, achten wij in dat opzicht volledig verantwoord. Een gelijkschakeling van de decentrale overheden met vormen van functionele decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen is niet aan de orde en achten wij net als de leden van de CDA-fractie ongewenst.

Wij hebben er wel degelijk goede nota van genomen dat de leden van de CDA-fractie hebben betoogd dat uitsluitend de drie hoofdorganen van het decentrale bestuur in de Grondwet een plaats toekomt. Wij hebben niet de indruk gekregen of willen wekken dat de leden van de CDA-fractie opneming in de Grondwet hebben bepleit van alle gemeentelijke en provinciale organen. Dat zou geen recht doen aan hun helder verwoorde

opvatting. In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de betekenis in dit verband van de intrekking van het eerste deconstitutionalisering voorstel (25 620) dat voorzag in het vervallen van artikel 131, en de daarop gevolgde indiening van het onderhavige voorstel dat voorziet in wijziging van dit artikel, merken wij het volgende op. Ook als het eerste voorstel zou zijn gehandhaafd, zouden de ambten commissaris van de Koning en de burgemeester in de Grondwet vermeld zijn gebleven, aangezien deze ambten ook in artikel 125, tweede lid, worden genoemd. Het intrekken van het eerste voorstel vond zijn grond in het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie die een expliciete grondwettelijke opdracht aan de wetgever bepleitte om daarmee buiten twijfel te stellen dat de wetgever de bevoegdheid heeft om de aanstellingswijze van beide ambten te regelen, in het bijzonder in verband met een eventuele keuze van de wetgever voor een rechtstreekse verkiezing.

Ten aanzien van de vraag over de grondwettelijke verankering van het college van burgemeester en wethouders merken wij het volgende op. In de memorie van antwoord hebben wij betoogd dat de bijzondere constitutionele positie van de decentrale overheden meebrengt dat afwijking mogelijk is van het door de leden van de CDA-fractie overigens in de Grondwet waargenomen patroon dat telkens wanneer een ambt wordt ingesteld tevens de aanstellingswijze wordt bepaald. Enigszins terzijde van ons betoog hebben wij afstand genomen van de veronderstelling die in de vraagstelling van de leden van de CDA-fractie besloten leek te liggen, dat de grondwetgever en de Raad van State de door deze leden met instemming geciteerde visie van de Raad voor het openbaar bestuur over de opzet van de Grondwet zouden delen. Wij wezen in dat verband op de implicaties van deze visie van de Raad voor het openbaar bestuur, die is uitgemond in een proeve voor een veel uitgebreider hoofdstuk 7 van de Grondwet dan wij thans kennen. Dat hebben wij naar aanleiding van een opmerking van de leden van de CDA-fractie over de positie van de wethouders geïllustreerd met een verwijzing naar deze proeve, waarin de Raad voor het openbaar bestuur heel consequent vanuit de eigen opvatting grondwettelijke regeling van de benoeming en het ontslag van de wethouders voorstelt. Het ontbreken van een expliciete regeling van de aanstellingswijze van wethouders in de Grondwet is overigens opmerkelijk, indien men uitgaat van een grondwettelijk patroon dat instelling van ambten paart aan de vaststelling van de aanstellingswijze van de ambtsdragers.

De vraag die de leden van de CDA-fractie stelden met betrekking tot het relatieve gewicht van argumentaties bij constitutionele kwesties, beantwoorden wij als volgt. Het is juist dat de regering voor haar visie op de vraag of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester van constitutionele orde is mede verwijst naar en dus een beroep doet op standpunten die in de loop van de jaren in het debat over dit vraagstuk naar voren zijn gebracht, maar het uiteindelijk niet haalden. Dat mag gelet op de voorgeschiedenis van dit debat ook nauwelijks verwondering wekken. Wij achten het niettemin van grote betekenis deze standpunten in herinnering te roepen. Het is naar onze mening onvoldoende overtuigend om te stellen dat de aanstellingswijze van constitutionele orde is, omdat de grondwetgever dat in 1848 heeft besloten en niet meer op dat besluit is teruggekomen. Wij waarderen het zeer dat de leden van CDA-fractie het debat met de regering zuiver en inhoudelijk voeren en alle relevante argumenten in het geding brengen. In dit verband hechten wij eraan te onderstrepen dat de Grondwet een levend document behoort te zijn. Als de grondwetgever terugkomt op een in een ver verleden genomen besluit tot constitutionalisering – waarop al onze inspanningen zijn gericht – is daarmee het laatste woord niet gezegd. Het

bestuur zal zich verder ontwikkelen en nieuwe verhoudingen zullen ontstaan. Zo is het ook niet uit te sluiten dat in de toekomst een volgend kabinet op basis van dan geldende verhoudingen en inzichten een andere afweging inzake een grondwettelijke verankering van de gekozen burgemeester zal maken en een nieuw evenwicht zal willen bepalen in de taakverdeling tussen de grondwetgever en de wetgever.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie over de regeling van het kiesrecht voor de verkiezing van de burgemeester herhalen wij, dat de in onderhavig grondwetsvoorstel in navolging van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie gekozen wijze van deconstitucionalisering, ertoe strekt buiten twijfel te stellen dat de wetgever, indien hij ervoor kiest een rechtstreeks gekozen burgemeester in te voeren, bevoegd is de daarvoor benodigde kiesrechtelijke voorzieningen te treffen (Kamerstukken II, 2000/01, 27 551, nr. 3). Met de leden van de CDA-fractie zijn wij het eens dat kiesrecht voor de verkiezing van burgemeesters niet valt onder het bereik van artikel 4 van de Grondwet, dat ziet op algemeen vertegenwoordigende organen. Dat neemt niet weg dat de wetgever bij het regelen van het kiesrecht voor de burgemeester zoveel mogelijk aansluiting zal zoeken bij het kiesrecht voor het lokale algemeen vertegenwoordigend lichaam, in casu de gemeenteraad. Dat is in het wetsvoorstel verkiezing burgemeester dan ook gebeurd.

Wij menen overigens dat deconstitucionalisering van de aanstellingswijze impliceert dat de wetgever de regels bepaalt, die van toepassing zijn op de aanstellingswijze die door de wetgever wordt vastgesteld. Deconstitucionalisering geeft de wetgever immers de vrijheid om tussen verschillende aanstellingswijzen te kiezen, hetgeen logischerwijze ook de vrijheid inhoudt om een gemaakte keuze na verloop van tijd te heroverwegen. De keuze voor deconstitucionalisering impliceert derhalve dat de wetgever de vrijheid toekomt om een keuze voor rechtstreekse verkiezing van de burgemeester te vervangen door een andere aanstellingswijze. Wij menen dat zulks constitutioneel aanvaardbaar is omdat het kiesrecht als grondrecht in onze huidige constitutionele verhoudingen uitsluitend betrekking heeft op algemeen vertegenwoordigende organen en niet op eenhoofdige organen, hetgeen ook moge blijken uit de internationaalrechtelijke bescherming van het kiesrecht in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Een constitutionele borging van de kiesrechtelijke voorzieningen voor de verkiezing van de burgemeester achten wij dus niet noodzakelijk. Wel is op grond van de bij de beantwoording van de vorige vraag gegeven overwegingen denkbaar dat daarover in de toekomst anders wordt geoordeeld.

In antwoord op de vraag of de deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester een zelfstandig en essentieel element ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord is, merken wij het volgende op.

In het Hoofdlijnenakkoord hebben de fracties die in de Tweede Kamer de parlementaire meerderheid voor het kabinet vormen, een hervormingsagenda afgesproken, onder andere inzake modernisering van de staatkundige verhouding tussen burgers en de overheid. Deze veranderingen in de verhouding tussen burgers en de overheid zijn van grote betekenis. De deconstitucionalisering is voor de regering een zelfstandig en essentieel element ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord, zo antwoorden wij de leden die deze vraag stelden.

Wij hebben met teleurstelling kennis genomen van de mededeling van de leden van de PvdA-fractie dat zij niet erg onder de indruk waren van de argumenten tegen de bezwaren die zij hadden geuit in het voorlopig

verslag. Wij hopen deze leden met onderstaande nadere uiteenzetting op andere gedachten te brengen. De in het voorlopig verslag geuite bezwaren van deze leden hadden betrekking op de handhaving van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester als de gekozen burgemeester wordt ingevoerd, de invoering van de gekozen burgemeester kort na de dualiseringsoperatie en de toekomstige politietaak van de burgemeester. Op deze drie elementen gaan wij achtereenvolgens in.

Met betrekking tot de handhaving van het raadsvoorzitterschap spraken de leden van de PvdA-fractie van een luchthartig beeld en verzochten zij één argument te noemen ten gunste van handhaving van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester, mede gelet op de oratie van professor Engels. Naar onze mening hebben wij in de memorie van antwoord een nuchter en zeker geen luchthartig beeld geschetst. Wij menen dat er – zonder daar overigens nu doorslaggevende betekenis aan te willen toekennen – wel degelijk argumenten zijn die pleiten voor handhaving van het raadsvoorzitterschap na invoering van de gekozen burgemeester. Een overweging van betekenis achten wij dat de gemeenteraad ook na de dualisering belangrijke bestuursbesluiten blijft nemen. De gemeenteraad is in dat opzicht niet vergelijkbaar met de Tweede Kamer, een vergelijking die nog al eens wordt getrokken om de onmogelijkheid van een voortgezet raadsvoorzitterschap van de burgemeester kracht bij te zetten. Wij wijzen er verder op dat het in Duitsland niet ongebruikelijk is dat de gekozen burgemeester de raad voorziet. Met de door de leden van de PvdA-fractie geciteerde opmerking dat de voors en tegens nog moeten worden geïnventariseerd hebben wij willen aangeven dat dit vraagstuk grondige beoordeling vraagt en dat voor ons de uitkomst nog niet vaststaat. Wij zijn er echter vast van overtuigd dat een gekozen burgemeester die voorzitter van de raad blijft een werkbaar model oplevert, hetgeen impliceert dat wij het niet eens zijn met de heer Engels. Daar staat tegenover dat wij ook niet ongevoelig zijn voor de bezwaren tegen handhaving van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester, reden waarom wij, de opvattingen van de meerderheid van de Tweede Kamer in aanmerking nemende, toegezegd hebben een grondwetsvoorstel op dit punt te willen voorbereiden, welke toezegging inmiddels zoals bekend heeft geresulteerd in de indiening van een grondwetsvoorstel in eerste lezing tot deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap. Een en ander neemt niet weg dat de vraag die de wetgever uiteindelijk zal moeten beantwoorden of handhaving van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester wenselijk is, nadere bestudering verdient, waarbij overigens ook mede moet worden betrokken dat varianten tussen het volledig afschaffen van het raadsvoorzitterschap en het volledig handhaven daarvan, denkbaar zijn.

Het tweede element dat de leden van de fractie van de PvdA opnieuw onder de aandacht brachten is de verhouding tussen de in 2002 ingevoerde dualisering van het gemeentebestuur en de invoering van de direct gekozen burgemeester. Deze leden bestreden de opvatting van de regering dat de dualisering van het gemeentebestuur en de invoering van de gekozen burgemeester veranderingsprocessen zijn die in elkaars verlengde liggen. Zij meenden dat de commissie-Leemhuis op het gevaar van het tegendeel wees en vroegen of er enig bewijs was voor de in de memorie van antwoord geponeerde stelling. Deze leden meenden dat door de stapeling van deze reorganisatieprocessen evenzeer «chaotisering» zou kunnen ontstaan. Tenslotte gaven deze leden aan te huiveren bij de gedachte dat het lokaal bestuur blijkbaar wordt gezien als een soort van proeftuin.

In reactie hierop merken wij allereerst op dat de kwestie die hier door de leden van de fractie van de PvdA wordt aangesneden, eigenlijk thans niet aan de orde is. De vraag op welk moment wetgeving ter uitvoering van

een grondwetsherziening haar beslag krijgt, is naar onze stellige overtuiging geen vraag die van doorslaggevend gewicht kan zijn bij de beoordeling van de wenselijkheid van de onderliggende grondwetsherziening. Nu deze leden zelf direct verwijzen naar de uitvoeringswetgeving en rapporten die voor het vraagstuk van de invoeringsmoment van belang zijn, hechten wij er niettemin aan kort enkele relevante gezichtspunten aan te stippen.

In de eerste plaats zij erop gewezen dat de stuurgroep-Leemhuis een zeer genuanceerde aanbeveling heeft gedaan op het punt van de relatie tussen de dualisering en het moment van invoering van de gekozen burgemeester. Wij menen allerminst dat uit deze aanbeveling, die letterlijk luidt «Ga zorgvuldig om met de invoering van de gekozen burgemeester», noch uit de daarbij gegeven toelichting, kan worden afgeleid dat de stuurgroep van oordeel zou zijn dat invoering van de gekozen burgemeester in 2006 niet aan de orde kan zijn. Uit de uitgebreide beschouwingen over de relatie tussen de dualisering van het gemeentebestuur en het tijdstip van invoering van de gekozen burgemeester in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester (Kamerstukken II 2004/05, 29 864, nr. 8, p. 24 e.v.) moge blijken dat wij deze aanbeveling ter harte nemen. Wij gaan niet over één nacht ijs bij de afweging die hier moet worden gemaakt. Wij erkennen ook dat met name in de kleinere gemeenten de invoering van het dualisme niet probleemloos is verlopen en nog steeds hier en daar op problemen stuit. Dit neemt niet weg dat de conclusie die volgt op de door de stuurgroep aanbevolen afweging, uit de aard der zaak een andere kan zijn dan uitstel van de invoering van de gekozen burgemeester. Wij menen dat nader overleg met de Staten-Generaal bij de behandeling van het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester uitsluitend zal dienen te geven omtrent de invoering van de gekozen burgemeester en de eventuele fasering daarvan. Wij beraden ons op de mogelijke vormgeving terzake.

Van belang is voorts dat de stuurgroep-Leemhuis heeft gesignaleerd dat in het proces van dualisering binnen de gemeente ontbreekt aan een duidelijke procesverantwoordelijke. De stuurgroep beval aan de burgemeester deze rol toe te bedelen. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester én in het kabinetsstandpunt over het rapport-Leemhuis (Kamerstukken II, 2004/05, 30 008, nr. 1) hebben wij aangegeven dat wij deze opvatting onderschrijven. Wij hebben eraan toegevoegd dat de burgemeester hiertoe beter in staat zal zijn, indien hij wordt voorzien van een direct kiezersmandaat. Verwezen zij naar eerder gememoreerde passages van de nota naar aanleiding van het verslag bij genoemd wetsvoorstel.

De reactie op hun derde bezwaar – omtrent de toekomstige politietaak van de burgemeester – achtten de leden van de fractie van de PvdA hoogst onbevredigend.

De vraag naar de rol van de gekozen burgemeester ten opzichte van de politie kan – evenals de invoeringsdatum van de gekozen burgemeester – voor de vraag of tot deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester wordt overgegaan, naar ons oordeel niet van doorslaggevende betekenis zijn. Dit punt betreft immers een vraag die primair ter beoordeling is aan de wetgever en niet aan de grondwetgever. Niettemin zijn wij bereid ook op dit punt een nadere uiteenzetting te geven over het door deze leden geformuleerde bezwaar, in de hoop dat het antwoord deze leden zal kunnen bevredigen.

Wat betreft de samenhang tussen de invoering van de gekozen burgemeester en de discussie over de herziening van het politiebestedel zij allereerst opgemerkt dat al in eerdere stukken is gesteld dat de invoering van de gekozen burgemeester voor de vormgeving van het beheer van de politie wel een relevante overweging is, maar geen doorslaggevend

argument. De invoering van de gekozen burgemeester is naar het oordeel van de regering dus geen beletsel om het korpsbeheerderschap aan de burgemeester toe te vertrouwen. Voorts benadrukken wij dat de discussie over het politiebestedel ook aan de orde is als de gekozen burgemeester niet zou worden ingevoerd. Herhaald zij verder dat het gezag, dat de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening over de politie heeft, niet ter discussie staat; invoering van de gekozen burgemeester zal niet leiden tot een andere dan lokale inbedding van dat gezag. Lokale inbedding achten wij essentieel voor een goede uitvoering van de politietaak.

De leden van de fractie van de PvdA meenden voorts dat de burgemeestersfunctie ingrijpend wordt uitgehold, onder andere door de introductie van het begrip hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de uitvoering van de politietaak. Zij achtten dit in combinatie met de redengeving voor de nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester – een versterking van diens bevoegdheden – een vreemde ontwikkeling. In reactie hierop wijzen wij erop dat de gekozen burgemeester met de wettelijke verankering van zijn regierol in het lokaal veiligheids- en handhavingsbeleid wel degelijk ook op het brede terrein van de lokale veiligheid een sterkere positie verkrijgt. Mede gelet op het eigen kiezersmandaat van de burgemeester en de centrale rol die het veiligheidsthema naar verwachting zal spelen in de verkiezingscampagnes moet het effect hiervan niet worden onderschat. Dat tegelijkertijd het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet zal leiden tot een zekere versterking van de bevoegdheden op rijksniveau, doet hier geenszins aan af. Dat voorstel voorziet erin dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdlijnen vaststellen van het politiebeleid. Deze hoofdlijnen dienen volgens een in voornoemd wetsvoorstel geregelde procedure die voorziet in consultatie van alle geledingen die in de politieregio verantwoordelijkheid dragen voor de politie, hun doorwerking te vinden in het regionale politiebeleid. Wij menen dat de leden van de PvdA-fractie ten onrechte een schrikbeeld van ingrijpende uitholling van de burgemeestersfunctie oproepen. De voor een periode van vier jaar vast te stellen hoofdlijnen zullen naar hun aard een globaal karakter dragen en de nodige ruimte laten voor invulling op lokaal niveau. De hoofdlijnen zullen zich beperken tot bepaalde thema's. Voor zover er verschillen van inzicht zouden kunnen ontstaan over de op landelijk niveau vastgestelde hoofdlijnen, menen wij dat in de bestuurlijke verhouding waarbinnen de discussie daarover zal moeten worden beslecht het eigen kiezersmandaat van de betrokken burgemeesters, inclusief de burgemeester-korpsbeheerder, een relevante factor zal blijken te zijn.

Als wij de leden van de PvdA-fractie echter goed begrijpen, richten hun bezwaren zich met name op de ongewisheid van het vervolg dat aan de evaluatie van het politiebestedel zal worden gegeven. In dat verband hadden zij in het voorlopig verslag om volstreekte duidelijkheid gevraagd. In de memorie van antwoord hebben wij aangegeven dat wij geen voorschot kunnen nemen op de uitkomsten van de evaluatie van het politiebestedel. Die opvatting zijn wij nog steeds toegedaan. Wij wensen het inhoudelijke debat hierover pas te voeren op het moment dat de resultaten van de evaluatie beschikbaar zijn en geleid hebben tot een kabinetsstandpunt. Het is niet vanzelfsprekend dat in deze kabinetsperiode terzake definitieve beslissingen worden genomen.

De leden van de GroenLinks-fractie hadden met enige verbazing kennis genomen van de memorie van antwoord. Dat gold met name de reactie van de regering op de stelling van de leden van de GroenLinks-fractie dat het toenmalige kabinet tijdens de behandeling van de eerste lezing heeft gesteld dat na de deconstitutionalisering een open discussie zou plaatsvinden over de meest wenselijke aanstelling van de burgemeester.

Hoe kan de regering staande houden, zo vroegen deze leden, dat de ruimte voor een open discussie geenszins is weggenomen terwijl in het regeerakkoord is vastgelegd dat de burgemeester rechtstreeks gekozen moet worden. Voorts vroegen zij of de regering het mogelijk acht dat er een gewijzigd wetsvoorstel komt tot invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester binnen het stelsel van de huidige Kroonbenoeming in het geval de tweede lezing geen tweederde meerderheid haalt. Ten slotte vroegen zij wat er op tegen is om de commissaris van de Koning door provinciale staten te laten kiezen.

In de memorie van antwoord hebben wij in reactie op door de leden van de GroenLinks-fractie geciteerde uitspraken van de regering tijdens de eerste lezing erkend dat het politieke perspectief van behandeling van het onderhavige grondwetsherzieningsvoorstel sedert de eerste lezing is veranderd. De regering had tijdens de eerste lezing geen behoefte een standpunt in te nemen over de meest wenselijke aanstellingswijze na de totstandkoming van de deconstitutionalisering. Voorafgaand aan de tweede lezing is daar verandering in opgetreden. Het vorige kabinet heeft begin 2002 een verkennende notitie uitgebracht over de invoering van de gekozen burgemeester (Kamerstukken II 2002/03, 28 759, nr. 1). In het regeerakkoord van het huidige kabinet zijn vervolgens voornemens opgenomen om tot invoering van de gekozen burgemeester te komen. Daarnaast is het niet onbelangrijk in herinnering te roepen dat sinds de indiening van het eerste voorstel tot deconstitutionalisering in 1997 (Kamerstukken 25 620) een Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is ingesteld, dat deze in 2000 haar advies heeft uitgebracht en dat de dualisering in het gemeentebestuur (2002) en in het provinciebestuur (2003) is ingevoerd. Verder heeft in 2001 een wijziging van de benoemingsprocedure haar beslag gekregen waarmee een aanbevelingsrecht voor de gemeenteraad en de staten voor de benoeming van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin is geïntroduceerd, alsmede een facultatief burgemeestersreferendum. Deze beslissingen van de wetgever hebben er mede toe geleid dat een nieuwe fase in het debat over de toekomstige aanstellingswijze van de burgemeester is ingeluid en hebben overigens ook relevantie voor de inhoud van dat debat. Wij kunnen daarom niet goed plaatsen waarom de leden van de GroenLinks-fractie er bezwaar tegen maken dat de regering haar opvattingen kenbaar maakt en in wetsvoorstellen vastlegt. Bij de behandeling van die wetsvoorstellen hebben de leden van de GroenLinks-fractie hun inbreng. Het parlement zal het lot van die voorstellen bepalen. De leden van de GroenLinks-fractie zullen het ons niet kwalijk willen nemen dat wij niet bereid zijn het regeerakkoord als niet geschreven te beschouwen. Een kabinet zonder programmatische grondslag is geen kabinet. Evenmin zijn wij bereid in dit stadium aan te geven welke uitkomsten van het debat wij acceptabel achten of te speculeren over mogelijke wetgevingsinitiatieven in het geval onderhavig wetsvoorstel niet de vereiste tweederde meerderheid zal halen. In reactie op de vraag wat er tegen is om de commissaris van de Koning door provinciale staten te laten benoemen, merken wij op dat het niet zou stroken met de in 2003 ingevoerde dualisering van het provinciebestuur.

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