

## Bijleveld-Schouten

een Kamersamenstelling is die wel bevalt. Als dat niet het geval is, wacht men nog vier jaar.

De heer **Van Raak** (SP): In theorie is dit al gebeurd.

Minister **Ter Horst**: Ja, maar niet met die intentie.

De heer **Van Raak** (SP): Wij praten hier over de Grondwet. Deze wordt op tafel gelegd op het moment dat het misgaat, dat mensen het niet goed bedoelen. In dit geval bedoelden wij het met zijn allen goed en hebben gezegd dat er een praktische oplossing moest komen. De Grondwet is er voor het moment waarop de regering het niet goed bedoelt. Hiertegen moet de Grondwet bestand zijn.

De **voorzitter**: Wellicht kan de minister antwoorden op de vraag van de heer Van der Staaij of dit nog steeds de bestendige lijn is?

Minister **Ter Horst**: Dit is inderdaad de bestendige lijn. Ik denk niet dat het punt van wraak zich in de praktijk voordoet. Ik ga er ook van uit dat als de regering niet komt met een voorstel, de Kamer zal zeggen dit onderwerp te willen behandelen. De staatscommissie zal dit punt vast wel in haar overwegingen meenemen.

De **voorzitter**: Mijnheer Van Raak, u was in gesprek, maar de minister heeft gezegd dat de staatscommissie dit punt ook zal meenemen. Het maakt dus straks onderdeel uit van het advies.

De heer **Van Raak** (SP): Ik heb begrepen dat de staatscommissie over haar eigen agenda gaat. Kunnen wij hier afspreken dat de staatscommissie wat dit onderwerp betreft niet over haar eigen agenda gaat en dat het zeker is dat zij over dit probleem, het theoretische geval van het doorschuiven van de tweede lezing, een uitspraak doet?

De **voorzitter**: Ik heb net al gezegd dat de minister dat heeft toegezegd.

Minister **Ter Horst**: Mijnheer Van Raak, ik zal uw wens meenemen in de bespreking in het kabinet over de adviesaanvraag aan de Raad van State over de staatscommissie. Ik zal uw punt naar voren brengen. Meer kan ik niet toezeggen.

De heer **Van Raak** (SP): Precies. Dan wordt het dus niet opgelost. Dan blijft het doorrommelen en kan het theoretische probleem wel eens in praktisch probleem omslaan.

De **voorzitter**: Mijnheer Van Raak, u was in gesprek, maar de minister heeft gezegd dat de staatscommissie dit punt ook zal meenemen. Het maakt dus straks onderdeel uit van het advies.

De heer **Van Raak** (SP): Ik heb begrepen dat de staatscommissie over haar eigen agenda gaat. Kunnen wij hier afspreken dat de staatscommissie wat dit onderwerp betreft niet over haar eigen agenda gaat en dat het zeker is dat zij over dit probleem, het theoretische geval van het doorschuiven van de tweede lezing, een uitspraak doet?

De **voorzitter**: Ik heb net al gezegd dat de minister dat heeft toegezegd.

Minister **Ter Horst**: Mijnheer Van Raak, ik zal uw wens meenemen in de bespreking in het kabinet over de adviesaanvraag aan de Raad van State over de staatscommissie. Ik zal uw punt naar voren brengen. Meer kan ik niet toezeggen.

De heer **Van Raak** (SP): Precies. Dan wordt het dus niet opgelost. Dan blijft het doorrommelen en kan het theoretische probleem wel eens in een praktisch probleem omslaan.

De **voorzitter**: Nu gaan wij de verkeerde kant op. De minister heeft gezegd dat zij dit zal bespreken in het kabinet. Daar komt een antwoord uit dat aan de Kamer kenbaar zal worden gemaakt. Dan bent u opnieuw aan zet. Wij moeten nu niet in een hypothetisch debat terechtkomen. Ik stel voor om het debat met de toezegging van de minister af te sluiten.

Daartoe wordt besloten.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Er wordt aanstaande dinsdag gestemd over dit voorstel tot wijziging van de Grondwet.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (31013).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Voorzitter. Ook dit voorstel zou een hamerstuk kunnen zijn, ware het niet dat het hierbij opnieuw om een voorstel tot wijziging van de Grondwet gaat. Grondwetswijzigingen doe je niet als niemendalletje af; dat bleek zo-even maar weer. Zeker doe je dat niet als het gaat om een herziening van de Grondwet waar iets bij moet worden gezegd. Wij spreken nu over een simpel voorstelletje dat, om het deftig te zeggen, het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten deconstitutionaliseert. Het schrapt de bepaling uit de Grondwet dat burgemeesters respectievelijk commissarissen van de Koningin voorzitter zijn. Mijn fractie gaat hiermee akkoord. Zo'n bepaling behoort uiteraard en noodzakelijkerwijs niet in de Grondwet, zeker niet in een Grondwet zoals die ons voor ogen staat. Volgens onze fractie moet de Grondwet een sobere, kernachtige regeling zijn op de hoofdlijnen van onze staatsinrichting.

Hiermee wil echter niet gezegd zijn dat de burgemeester voor ons niet de vanzelfsprekende voorzitter van de gemeenteraad is. Hetzelfde geldt voor de commissaris als het gaat om het voorzitterschap van provinciale staten. Laat ik klip en klaar zijn: de burgemeester is in principe voorzitter van de raad en de commissaris is in

## Schinkelshoek

principe voorzitter van de provinciale staten. Wat ons betreft blijft dit zo. Mijn fractie meent, alles afwegende, dat er thans geen reden is om deze praktijk te veranderen. In rond wetstechnisch Nederlands gezegd: ook na aanvaarding van deze wijziging van de Grondwet kunnen artikel 9 van de Gemeentewet en artikel 9 van de Provinciewet onverkort van kracht blijven. Om iets te veranderen moet er een reden zijn, en bij voorkeur een goede reden. Die zien wij op dit moment niet als het om het voorzitterschap van de gemeenteraden en staten gaat. Waarom tornen aan de centrale positie van burgemeester en commissaris in het gemeentelijke en provinciale bestel? Als voorzitter kan zowel de burgemeester als de commissaris een nuttige, een coördinerende en verbindende rol spelen, een rol die past bij de functie die hij met name in het gedualiseerde bestuur steeds meer heeft te spelen. Dit geldt al helemaal vandaag de dag, te midden van nieuwe en nog niet helemaal uitgekristalliseerde en uitgewogen verhoudingen. Ik zie niet welk belang er in zo'n situatie met verandering is gediend.

De heer **Van Beek** (VVD): Kan de heer Schinkelshoek mij vertellen wat er is veranderd in het denken binnen de CDA-fractie over dit onderwerp in de tijd tussen de eerste en de tweede lezing en na de schriftelijke inbreng? Zijn illustere voorganger op dit dossier, mevrouw Spies, was hierover in het debat heel helder.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik neem aan dat u doelt op de vraag of het ooit aan de gemeenteraden en de provinciale staten zal worden overgelaten om de eigen voorzitter te kiezen. Dit hangt volgens ons af van de omstandigheden. Ik ben in deze kwestie niet geharnast; ik ben er geen principieel voor- of tegenstander van. Alles afwegende en op dit moment is het volgens mijn fractie echter niet wijs om dit te doen. Er is binnen het lokale bestuur op dit moment te veel aan de hand. Hierover hebben wij vorige week uitvoerig gesproken in de Kamer. Ik doel op de vallende burgemeesters, beknelde wethouders en overbelaste raadsleden. Daarom is volgens de CDA-fractie op dit moment niemand gebaat bij nieuwe veranderingen en onzekerheden. Wij steunen daarom de inzet van de minister om vooralsnog het voorzitterschap van gemeenteraden en provinciale staten ongewijzigd te laten.

De heer **Van Beek** (VVD): Laat ik de vraag anders stellen. Als de hoofdregel is dat de burgemeester en de commissaris voorzitter zijn van respectievelijk de gemeenteraad en de staten, kunt u zich dan voorstellen dat er zich in de afgelopen jaren in een aantal gemeenten, met name de grootste, een bepaalde praktijk ontwikkeld heeft en dat de verwachting gewekt is dat na deze grondwetswijziging de situatie die vaak al in de praktijk vorm gekregen heeft, echt formeel bevestigd zou worden?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): U weet misschien wel beter dan ik dat de grondwetswijziging aanvankelijk in een ander perspectief gezien werd; het zou een opstap zijn naar een totaal ander regime, namelijk dat van de gekozen burgemeester. Dit kabinet is hiervan afgestapt, met steun van mijn fractie. En in deze veranderde situatie kiezen wij, ook gelet op de veranderde omstandigheden in het lokale bestuur, voor rust aan dit front.

Laat het voorzitterschap van raad en staten in de vertrouwde handen. Als iets goed gaat, zie ik geen reden om het te veranderen.

De heer **Van Beek** (VVD): Er waren twee redenen om dit voorstel te doen: de ontwikkeling van het ambt zelf en de dualisering. In een aantal gemeenten heeft de burgemeester heel nadrukkelijk de rol van leider van het bestuur op zich genomen. Hij verantwoordt zich met zijn bestuur voor het gevoerde beleid, hij gaat daarover in discussie met de raad. Dan gaat het soms alleen over zijn eigen portefeuille, maar soms ook over het totale bestuur. Je ziet ook wel dat ook de burgemeester er consequenties uit trekt, als er iets misgaat met het bestuur. Acht u het in zo'n situatie niet denkbaar dat het goed zou zijn, de raad te laten voorzitten door iemand die niet betrokken is bij de discussie?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik acht een heleboel denkbaar, maar ik vind niet alles wenselijk wat denkbaar is. Op een moment waarop alles nog volop in beweging is, waarop de situatie nog moet uitkristalliseren, lijkt het mij niet gewenst om het voorzitterschap te veranderen. Als u het voortschrijdend inzicht wilt noemen, dan geef ik u gelijk, maar op dit moment zou ik de situatie willen laten zoals ze is. Wij zien dan wel wat er binnen een paar jaar zou kunnen veranderen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): U verwoordt het bekende conservatieve uitgangspunt "als er geen goede reden is om iets te veranderen, dan is dat een goede reden om het niet te veranderen". Maar pas dit nu eens toe op deze grondwetsherziening. U wilt de huidige praktijk handhaven, wat is dan een goede reden om met deze grondwetsherziening in te stemmen?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Deze grondwetswijziging maakt het mogelijk om het bestuur iets gemakkelijker aan te passen aan veranderende omstandigheden. Wij bevrijden ons hiermee uit een constitutioneel keurslijf. Het wordt veel makkelijker om ons aan te passen aan wensen die de heer Van Beek zojuist verwoordde: meer ruimte voor de raad en de staten. Daar hebben wij geen bezwaar tegen, wij maken nu onze Grondwet iets flexibeler. Dat kan ik alleen maar winst noemen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Maar wat vindt u dan van de ontstaansgeschiedenis van dit artikel van de Grondwet? De heer Faber vond bij de grondwetsherziening van 1983 dat het toch wel goed was om het voorzitterschap uitdrukkelijk in de Grondwet vast te leggen, omdat het daarmee moeilijker zou worden om een gekozen voorzitter in te voeren. Hij heeft hier toen een amendement voor ingediend.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Maar u wilt toch niet dat het denken stilstaat? Ik neem aan dat het denken van de SGP sinds 1918 ook wel een paar keer tot een ander resultaat heeft geleid. Nogmaals, je kunt met deze grondwetswijziging de wet aanpassen aan de polsslag van de tijd. Juist door deze kwestie uit de Grondwet, uit het constitutionele keurslijf te halen maak je het iets makkelijker om veranderingen aan te brengen, als je dat zou willen. In de Grondwet staat ook niet dat de minister-president voorzitter is van de ministerraad. Waarom zou dat ook?

## Schinkelshoek

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik stel vast dat in 1983 over het voorzitterschap werd gezegd, dat dit zo belangrijk en van constitutionele aard was dat dit in de Grondwet geregeld moest worden. Een aantal jaren later zegt de heer Schinkelshoek: laten wij flexibel zijn, want het is niet van constitutionele aard. Het riekt naar willekeur als je het ene moment iets wel en het andere moment iets niet van constitutionele aard noemt.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Wij hebben het over 25 jaar later, mijnheer Van der Staaij, 25 jaar later! U kunt toch niet zeggen dat wij van de ene op de andere dag van opinie veranderen?

Destijds achtten wij het, gegeven de discussie, verstandig om het in de Grondwet te verankeren. Nu zeggen wij, alles afwegende, dat het heel goed gedeconstitutionaliseerd kan worden, zodat de wetgever de ruimte heeft om te handelen in overeenstemming met de polsslag van de tijd.

De heer **Heijnen** (PvdA): Bij het vorige agendapunt ben ik 35 jaar teruggegaan. De heer Van der Staaij ging iets minder ver terug en nu ga ik nog iets minder ver terug, namelijk naar 1 juni 2006. Dat is toch betrekkelijk kortgeleden. De vertegenwoordiger van het CDA zei toen dat burgemeesters met dubbele loyaliteit te maken kunnen krijgen in hun rol van voorzitter van de gemeenteraad. Er wordt dan gesproken over een spagaat. Dat is de telkens terugkerende beeldspraak. Even later zegt hij, dat het niet zo hoeft te zijn dat provincies en gemeenten een ander dan hun burgemeester of CdK voorzitter maken, maar dat het mogelijk moet zijn en dat dit uitstekend past in het gedachtegoed van het CDA. Ik vind wel dat heer Schinkelshoek vanavond een flinke draai maakt. Die draai wordt niet ingegeven door coalitie-overwegingen. Daarvoor heb ik alle respect. Ik hoor als enige verklaring voor die draai een verwijzing naar het debat van vorige week over de toestanden in gemeenten, waarbij juist het feit dat een burgemeester voorzitter van de raad is de reden zou kunnen zijn voor die toestanden.

Voorzitter, mag ik de heer Schinkelshoek vragen hoe hij zijn opstelling van vanavond verklaart tegen de achtergrond van dit recente verleden, onder verwijzing naar het decenniabestendige CDA-gedachtegoed?

De **voorzitter**: Ik geleid deze vraag door naar de heer Schinkelshoek.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Dank u wel, voorzitter. Ik heb proberen uit te leggen dat je niet met het verstand op nul en met de blik op oneindig wetgeving moet toepassen. Wij kijken naar de omstandigheden. Wij hebben vorige week uitvoerig geconstateerd dat het niet helemaal goed gaat en niet helemaal op rolletjes loopt in de lokale democratie. Zeker na de dualisering hebben burgemeesters moeite om hun rol te vinden. Wij komen veel vallende burgemeesters en beknelde wethouders tegen; wethouders die moeite hebben met hun rol tussen aan de ene kant het college en aan de andere kant een raad die steeds meer op zijn strepen gaat staan. Er zijn ook overbelaste raadsleden. Daarom willen wij niet meer veranderen dan strikt noodzakelijk is. Misschien komt het er wel van, maar waarom moet nu hals over kop, haasje-repje de zaak veranderd worden? Ik vind dat niet wijs. Als dat wijs conservatisme is, mijnheer Van der

Staaïj, prijs ik mij gelukkig dat ik in dit geval een keer tot het gezelschap van de wijzen mag worden gerekend.

Of het ooit aan de gemeenteraad of aan provinciale staten wordt overgelaten om een eigen voorzitter te kiezen, is wat ons betreft afhankelijk van de omstandigheden. Deze grondwetswijziging maakt het gemakkelijker. Minder constitutionele verstarring lijkt ons winst. Voor mijn fractie staat wel vast dat een gekozen raadsvoorzitter niet van buiten moet komen. Zo'n vermeende onafhankelijke, onpartijdige voorzitter van buiten zal volgens ons ontwrichtend kunnen werken op de gemeentelijke of provinciale verhoudingen. Dat naschrift wens ik namens de CDA-fractie bij deze grondwetswijziging te plaatsen.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Er wordt wel eens geklaagd en gezegd dat wij de Grondwet zeer moeilijk kunnen veranderen, maar vanavond doen wij dat mogelijk niet één, maar wel twee keer. Nederland heeft ook een opmerkelijke Grondwet. Onze Grondwet kent niet de logica van de rede, maar de logica van de geschiedenis. Leek het in het verleden logisch bepaalde onderwerpen in de Grondwet op te nemen, maar nu is het de vraag of zij wel een constitutioneel karakter hebben. Dat geldt wat ons betreft ook voor artikel 125, lid 3, waarin is opgenomen dat de burgemeester en de commissaris voorzitter zijn van respectievelijk de gemeenteraad en de provinciale staten. Dit voorstel tot deconstitutionalisering heeft ook zelf een interessante geschiedenis. Aanleiding voor deze wijziging van de Grondwet was een voorstel tot invoering van de direct gekozen burgemeester. Dit voorstel heeft de Eerste Kamer in al haar wijsheid niet goedgekeurd. Daarmee vervalt dus ook de aanleiding voor dit voorstel. Blijft echter de vraag of een bepaling over het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten thuishoort in de Grondwet. In 1983 is de bepaling die wij vandaag uit de Grondwet willen halen via een amendement van deze Kamer in de Grondwet opgenomen, maar ook toen bleef bij velen de twijfel bestaan of dit voorzitterschap wel van een constitutionele orde is. Wij denken van niet en daarom kunnen wij ondanks het wegvallen van de aanleiding voor het indienen van dit voorstel er toch begrip voor opbrengen.

Als ik de minister goed begrijp zal er na aanvaarding van dit voorstel in de praktijk niets veranderen. Het voorzitterschap van burgemeester en commissaris blijft gewoon geregeld bij Provinciewet en Gemeentewet. Sinds de invoering van de dualisering in de gemeenten en de provincies is echter de positie van de burgemeester en die van de commissaris nogal veranderd. Enerzijds ligt het in een dual bestel niet voor de hand dat burgemeester en commissaris die in de staten en de raad ter verantwoording worden geroepen, tegelijk voorzitter zijn van die staten en de raad. Anderzijds hoor ik weinig ontevreden geluiden binnen de gemeente over het voorzitterschap van de burgemeester. Het tegendeel is vaak het geval. In de praktijk blijkt het bestuur toch meer monistisch dan wij hadden verwacht. Gelukkig maar!

De SP is nooit voorstander geweest van dualisering van het gemeentebestuur. De dualisering moest de lokale democratie verlevendigen, het bestuur efficiënter maken en de positie van de volksvertegenwoordigers verster-

## Van Raak

ken. Op alle drie gebieden zien wij weinig vooruitgang. Wel zien wij veel problemen. De dualisering bleek een koekoeksei, een ei dat door de nationale politiek in het nest van de gemeenten was gelegd, en met de groeten van professor Elzinga. Daar moeten wij toch echt wat minder naar luisteren, minister.

Het is met deze bestuurlijke vernieuwing gegaan, zoals het met zoveel vernieuwingen is gegaan. De dualisering moest de vermeende kloof tussen burgers en bestuur overbruggen, maar diezelfde burgers werd helemaal niets gevraagd. De raadsdebatten zijn bepaald niet spannender geworden, zo wordt mij uit onverdachte hoek verteld. De werkdruk is onmiskenbaar hoger. Raadsleden krijgen veel meer papier, maar niet meer zinvolle informatie. De gemeenteraad lijkt de Tweede Kamer wel. Men moet veel meer vergaderen, maar men zegt minder invloed te hebben. De uitkomst van de evaluatie in 2004 door een commissie onder leiding van mevrouw Leemhuis-Stout was vernietigend. Eigenlijk was de heer Schinkelhoek vandaag ook vernietigend. Hij sprak over vallende burgemeesters, beknelde wethouders en overbelaste raadsleden. Hij zei: het loopt niet op rolletjes in de lokale democratie. Hij verwees daarbij naar de dualisering.

Wij hebben een nieuwe minister die goed bekend is met het gemeentebestuur. Wij hebben ook een nieuwe staatssecretaris die niet minder goed bekend is met het gemeentebestuur. Graag vernemen wij hun opvattingen over de staat van het lokale bestuur. Hoe staat het volgens hen met de doorstart die naar aanleiding van de evaluatie van de commissie-Leemhuis-Stout is gemaakt? Welke voorstellen gaan zij doen om te voorkomen dat het koekoeksei van de dualisering leidt tot een misgebod?

De heer **Anker** (ChristenUnie): Het is heel verleidelijk om een relatief eenvoudige grondwetswijziging aan te grijpen voor het voeren van een uitvoerig debat. Dat gebeurt nu wel. De heer Schinkelhoek begon het debat en de heer Van Raak doet ook een poging. Ik kom ze een beetje tegemoet. De heer Van Raak maakte opmerkingen over de dualisering en noemde allerlei praktische problemen. De lokale politiek zou moeilijker en lastiger zijn geworden. De heer Van Raak moet de vragen op dit punt maar eens voor hem zelf, maar ook voor mij beantwoorden. Vindt de heer Van Raak niet dat de dualisering van het gemeentebestuur recht doet aan de democratische verhoudingen? Het gaat in een monistisch systeem misschien wel heel veel makkelijker, maar dat komt doordat daar dan ook veel meer onzichtbaar is. Als oppositieraadslid heb ik de dualisering altijd heel erg prettig gevonden. Op die manier kon ik het college tenminste een beetje aan zijn woord houden. Zo sta ik erin. Ik ben benieuwd hoe de heer Van Raak daar principieel in staat. De praktische problemen kunnen wij allemaal oplossen als er geld genoeg is.

De heer **Van Raak** (SP): Principieel sta ik daar praktisch in. Er zijn veel verschillen tussen de gemeenten in Nederland. Een gemeente als Amsterdam is heel anders dan een gemeente als Hilvarenbeek. De verhoudingen liggen daar dan ook heel anders. In een gemeente als Amsterdam zijn de verhoudingen dualistisch, soms nog wel meer dan in de Tweede Kamer. In een gemeente als Hilvarenbeek is dat niet het geval en worden raadsleden aangesproken op veel kleinere onderwerpen. Veel

raadsleden die ik spreek, in ieder geval van mijn partij, hebben moeite met de dualisering, omdat zij daar in de praktijk niet mee uit de voeten kunnen. Zij worden aangesproken op zaken die zij heel moeilijk in de raad kunnen brengen. In commissies worden zaken besproken die dan weer doorverwezen worden naar het raadsdebat. Het raadsdebat wordt weer terugverwezen, er moeten allerlei toekomstvisies worden ontwikkeld, heel veel papierwerk moet worden doorgenomen terwijl de lokale politiek juist vaak zo praktisch is. Dat missen veel mensen. Er zijn heel veel mogelijkheden voor raadsleden om hun eigen cultuur en hun eigen manier van politiek bedrijven in de gemeenteraden te bepalen. Veel raadsleden, van alle partijen, worstelen daar echter vreselijk mee.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Ik wil het toch principieel houden. In een andere functie sprak ik ooit mensen uit de gemeenteraad van een kleine gemeente. Zij dienden nooit een motie in, want dat vond men een zwaar instrument. Zij waren gewend dat soort dingen redelijk monistisch met elkaar op te lossen. Volgens mij is de gemeenteraad het controlerend orgaan van de gemeente. Die gemeenteraad moet niet bij voorbaat de wapens inleveren die hij heeft gekregen van het dualisme. Dit houdt de verhoudingen helder. Zo sta ik erin. Volgens mij is dit niet praktisch maar enorm principieel. Het is misschien wel een praktijk waar veel raadsleden aan moeten wennen. Volgens mij moet er binnenkort een keer gesproken worden over de evaluatie van de dualisering. Dat wordt een mooi debat.

De heer **Van Raak** (SP): Dat juich ik van harte toe. De bedoeling van de dualisering was de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen. Volgens mij is die door dit koekoeksei groter geworden. De bedoeling was levendiger debatten te houden. Volgens mij zijn ze taaier en saaiër geworden. De bedoeling was meer bevoegdheid en minder papier te krijgen. Volgens mij is dat met dit koekoeksei niet gelukt. De uitnodiging van de heer Anker neem ik met twee handen aan. Het is een heel goed idee. Ik verzoek de minister en de staatssecretaris om snel een keer met elkaar te spreken over de doorstart die na de commissie-Leemhuis-Stout is gemaakt, en over de manier waarop wij in de toekomst met die dualisering om zullen gaan.

□

De heer **Anker** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik heb niet zo gek veel inhoudelijk te melden over het wetsvoorstel. Het gaat echter wel om een grondwetswijziging dus ik vind dat ik mijn argumenten ervoor moet geven. Er is al uitgebreid gesproken over de gevolgde procedure. Dat ga ik nu niet herhalen. Dat debat zouden wij ook bij dit grondwetswijzigingsvoorstel kunnen voeren. Inhoudelijk is de fractie van de ChristenUnie van mening dat het voorzitterschap van de burgemeester dan wel de commissaris van de Koningin, van de raad of van de provinciale staten geen zaak van de constitutionele orde is. Daarom kan het uit de Grondwet worden gehaald. Gemeente en provincie moeten zelf kunnen bepalen hoe zij daarmee omgaan. Vandaar dat dit voorstel onze steun heeft.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. De grondwetsherziening in eerste lezing werd in procedure gebracht naar aanleiding van de plannen voor een gekozen burgemeester, in de vorm van een wetsvoorstel dat daarover was ingediend. Toen wij het debat voerden over de grondwetsherzieningen in eerste lezing was de situatie veranderd. De plannen waren gestrand. Wel was er een nieuwe grondwetsherziening aan de orde, die de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester beoogde en deze in de Grondwet zelf wilde regelen. Ook deze context is veranderd. Dit maakt duidelijk hoe een voorstel tot herziening van de Grondwet tot een paar keer toe in een totaal andere politieke context is komen te staan. De gekozen burgemeester is nu immers geheel achter de horizon verdwenen. Ik heb al eerder gezegd dat de SGP-fractie daarover niet treurt. Gezien deze veranderende context en het achter de horizon verdwijnen van de gekozen burgemeester rijst de vraag of het nog wel zin heeft om door te gaan met dit wetsvoorstel tot grondwetsherziening. Deze vraag is des te reëler doordat het kabinet betoogt dat het geen materiële consequenties wil verbinden aan deze grondwetswijziging. Kennelijk is er op dit moment geen behoefte om in de Gemeentewet gebruik te maken van de ruimte die door de deconstitutionalisering wordt geboden.

Los van de oorspronkelijke aanleiding van de grondwetswijziging blijft de SGP-fractie van mening dat het standpunt van de regering te billijken is, namelijk dat dit geen kwestie van constitutionele aard is die per se in de Grondwet moet worden opgenomen. De SGP-fractie heeft zich bij de grondwetsherziening van 1983 door het amendement van de CDA-fractie laten verleiden om de zaak in de Grondwet te regelen. Als wij de argumentatie echter opnieuw in ogenschouw nemen, komen wij tot het voortschrijdend inzicht dat dit onderwerp inderdaad niet van constitutionele aard is en dus niet in de Grondwet hoeft te worden geregeld.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Versta ik het goed? Heeft er een ontwikkeling in het denken van de heer Van der Staaij plaatsgevonden? Denkt hij er nu anders over dan in 1983?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik hoop niet dat het de heer Schinkelshoek verrast dat er een ontwikkeling in ons denken zit, of het zou moeten zijn dat hij nog niet zo heel lang deel uitmaakt van de Kamer. Op diverse onderwerpen hebben wij al eerder een ontwikkeling in ons denken vertoond. Je moet niet overal een principezaak van maken. Het lijkt mij eerlijk gezegd geen principiële kwestie of dit onderwerp wel of niet in de Grondwet thuishoort.

Wij hebben geen fundamentele bezwaren tegen deze grondwetsherziening, maar echt enthousiast kunnen wij er ook niet over worden. De herziening krijgt een wat willekeurig karakter door dit er nu uit te halen. Het had van een chiquere manier van omgaan met de Grondwet getuigd als er niet hapsnap wat wijzigingen waren voorgesteld. Beter had je het gehele hoofdstuk 7, over onder meer de decentrale overheden, eens tegen het licht kunnen houden, om te zien of je dit moet actualiseren. Dat is al eens geadviseerd, volgens mij door de Raad voor het Openbaar Bestuur. In de omgang met de Grondwet en met wijzigingen is het voor ons de

aangewezen route om dingen er niet ineens geïsoleerd uit te lichten.

Los van het argument dat deze wijziging in feite niet van constitutionele aard is, hebben wij een ander argument om dit voorstel tot grondwetsherziening te steunen. Dat betreft de ervaringen die zijn opgedaan met het dualisme. Zoals collega Van Beek zojuist al even bij interruptie zei, wordt de huidige strakke, grondwettelijke regeling wel als een keurslijf ervaren. Iets meer flexibiliteit en keuzevrijheid is toch wel verdedigbaar. Daarbij spreekt het de SGP-fractie op zich aan dat dit wetsvoorstel meer ruimte zou kunnen bieden voor de decentrale afweging omtrent het voorzitterschap. Het ligt uiteraard dan wel in de rede deze ruimte in de gewone wet te bieden. Uitgangspunt voor mijn fractie is dat de burgemeester voorzitter is van de raad, maar dat er wel bepaalde ruimte is om daarvan af te kunnen wijken. De minister ziet daartoe echter geen enkele aanleiding. Haar motivering dat de centrale positie van de burgemeester wordt aangetast, is zeer summier en vergt iets meer uitleg. De positie van de burgemeester staat of valt toch niet één op één met mogelijke uitzonderingen op het voorzitterschap van de raad? In ieder geval staat de SGP-fractie open voor een serieus debat over deze vraag. Als wij de decentrale overheden iets meer ruimte willen bieden dan nu in de Gemeentewet is voorzien, dan hoort deze vraag eigenlijk niet rechtstreeks bij deze grondwetsherziening, maar volgt zij na de deconstitutionalisering.

□

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. Ook de PvdA-fractie steunt dit voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing. Ik zal de argumenten die alle anderen al met zo veel verve hebben aangevoerd, niet herhalen.

Wel heb ik, aansluitend aan de vragen van de heer Van der Staaij, een vraag over de nota naar aanleiding van het verslag. De minister schrijft wel te denken aan wijziging van artikel 77 over de vervangingsregeling, teneinde de burgemeester in staat te stellen over de eigen portefeuille verantwoording te laten afleggen. Dan gaat het voorzitterschap over aan iemand uit de raad. Zou dat volgens de minister het geval kunnen zijn bij het afleggen van verantwoording over het beleid van het college van burgemeester en wethouders als geheel? Is zij het niet met mij eens dat er in toenemende mate sprake is van een portefeuille van de burgemeester waarin openbare orde en veiligheid een steeds integraler karakter krijgen en die op steeds meer onderwerpen betrekking heeft? Kan die vervangingsregeling eveneens voor onbepaalde tijd gelden, in de zin dat de raad op grond van een gewijzigd artikel 77 van de Gemeentewet kan beslissen voor onbepaalde tijd de burgemeester te doen vervangen?

Als de minister deze drie vragen bevestigend zou beantwoorden, dan komt zij eigenlijk tegemoet aan de opvattingen van de PvdA-fractie. Wij vinden namelijk dat het aan de staten en de raden moet worden overgelaten om te bepalen wie het voorzitterschap op zich neemt. Dat kan de burgemeester of de commissaris van de Koningin zijn, maar ze kunnen er evenzeer voor kiezen om de voorzitter uit hun midden aan te wijzen. Dat is volgens ons een kwestie van lokale autonomie en van vervolmaking van het proces van dualisering dat een aantal jaren geleden in gang is gezet. Wij willen daar consistent mee verder, maar niet zonder kritische blik op

## Heijnen

datgene wat er binnen die dualisering misgaat. Dus ook van mijn kant het verzoek aan het kabinet om dit proces te evalueren. Dit alles neemt niet weg dat het niet verstandig is om het verstand op nul en de blik op oneindig te zetten, zo zeg ik met een glimlach richting collega Schinkelshoek, teneinde deze kleine stap in het dualiseringsproces mogelijk te maken.

□

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Het voorzitterschap van de raden en staten is naar onze mening niet van constitutionele aard. Om die reden zijn wij in onze eerste lezing akkoord gegaan met de deconstitutionalisering. Wij houden dat vol, ook vanavond.

De aanleiding om hiervoor een apart wetsontwerp in te dienen was naar onze mening niet alleen de discussie over de gekozen burgemeester, maar ook de dualisering die net daarvoor had plaatsgevonden. Een wijziging had ook heel eenvoudig via een nota van wijziging bij de wetgeving over de gekozen burgemeester gerealiseerd kunnen worden, maar dat is niet gebeurd omdat er een eigenstandige reden was voor deze grondwetswijziging.

Na grondig onderzoek is gebleken dat niet één artikel aan deconstitutionalisering toe is, maar dat onze Grondwet zodanig is samengesteld dat het heel wel mogelijk is om vanavond nog een aantal regels aan te wijzen die er wel uit kunnen. Eigenlijk zou ik willen kiezen voor een Grondwet die je één keer vaststelt om er vervolgens 100 jaar van af te blijven. Dat is beter dan een Grondwet die je twee keer op één avond wijzigt. Gelukkig gebeurt dat niet elke avond, maar wel deze avond. Er staat veel in de Grondwet dat heel belangrijk is, maar er staat ook heel veel in dat op een andere manier geregeld kan worden.

Heel veel gemeenten en provinciale staten zijn tevreden met de huidige gang van zaken en kiezen ervoor de burgemeester of commissaris voorzitter te laten zijn. Ook de burgemeester of de commissaris kiest daarvoor. Zij vinden het goed zo. Er zijn echter ook een aantal gemeenten en raden waar het knelt. De burgemeester wil bijvoorbeeld het voorzitterschap aan een ander overdragen. Mij lijkt het verstandig om als hoofdregel te hanteren dat de gemeenteraad wordt voorgezeten door de burgemeester en dat de statenvergadering wordt voorgezeten door de commissaris van de Koningin, maar er geen halszaak van te maken om daarvan af te wijken als de gemeenteraad of de staten dat anders willen. Ik vind wel dat, als je afwijkingen toestaat, je dat in de wet moet regelen. Op dit moment is het echter zodanig in de Gemeentewet, gesteund door de Grondwet, geregeld, dat daarvan niet kan worden afgeweken, terwijl dat vooral in de allergrootste gemeenten wel frequent gebeurt. Dan kies ik liever voor een formulering die tot uitdrukking brengt dat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft om, als hij dat wenst, af te wijken van de hoofdregel. Dat wil ik vanavond in de discussie met de bewindslieden bespreken. Afhankelijk van hun opvattingen daarover wil ik daarop in tweede termijn terugkomen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Is de heer Van Beek er niet bang voor dat zijn voorstel om het over te laten aan raden en staten allerlei onzakelijke discussies losmaakt over het gezag van de burgemeester? Waarom zou je dat veroorzaken? Wat is daarvan het nut? Is dat het

belangrijkste wat op dit moment in gemeenten aan de orde is?

De heer **Van Beek** (VVD): Dit is niet het belangrijkste wat in gemeenten speelt, maar ik geloof ook niet dat ik op die manier te citeren ben. Daarover zijn wij het met elkaar eens. Het was toevallig geagendeerd en daarom komen wij er vanavond op terug.

Wij moeten geen discussie hebben over iemand van buiten of iets dergelijks. Daarover ben ik het eens met mevrouw Spies in het debat in eerste lezing. Het gaat om iemand uit het midden van de gemeenteraad, respectievelijk de burgemeester.

Op heel veel plaatsen bestaat er geen enkele twijfel dat de burgemeester gewoon de voorzitter moet zijn. Tegelijkertijd komen met name uit een aantal heel grote gemeenten nadrukkelijk vragen om dit te wijzigen. Ook worden grote delen van de gemeenteraadsvergadering in de praktijk voorgezeten door anderen dan de burgemeester. Dat laatste zouden wij toch goed moet regelen – het is net al even genoemd, artikel 77 – want ik vind wel dat de praktijk in overeenstemming met de wet moet zijn. Ik verwacht niet dat nu in Nederland een soort revolutie ontstaat omdat in 443 gemeenten allerlei woeste discussies opkomen over de vraag wie de vergaderingen moet gaan voorzitten, maar ik wilde een heel klein beetje ruimte bieden.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Die ruimte die u wilt bieden, kan er juist toe leiden dat her en der onheilig vuur wordt aangewakkerd. Dit kan toch niet de bedoeling zijn in een situatie waarin wij constateren dat het her en der in gemeenten niet helemaal loopt zoals het zou moeten lopen, zonder overigens in de extreme situaties van de heer Van Raak te vervallen. Daarover komen wij later te spreken. Waarom dat onheilige vuur aangewakkerd, waarom die onzakelijkheid in discussies gebracht?

De heer **Van Beek** (VVD): Waar problemen zijn, vormt dit misschien soms ook een oplossing. De medaille heeft twee kanten. Ik denk dat ik aardig thuis ben in het bestuur van de lagere overheden, en ik verwacht niet dat dit leidt tot enorme discussie in allerlei gemeenteraden. Ik verwacht wel dat in een aantal heel grote gemeenten in wezen de huidige praktijk wordt gecontinueerd.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Wij hadden het zonet over het thema van veranderingen tussen eerste en tweede lezing en nog verder terug. Klopt het dat de heer Van Beek nu iets inperkt ten opzichte van zijn standpunten in eerste lezing, waarbij hij het helemaal een vrije keuze van gemeente c.q. provincie wilde laten zijn wie hun voorzitter is? Hij zei toen dat je de burgemeester als voorzitter niet alleen niet in de Grondwet hoefde te regelen maar ook niet in de Gemeentewet. Begrijp ik het goed dat hij nu zegt: laat dit wel de hoofdregel zijn, maar bied alleen ruimte voor uitzonderingen?

De heer **Van Beek** (VVD): Ik formuleer het inderdaad iets anders, zonder er overigens een andere bedoeling mee te hebben. Ik vind dat het wel in de wet moet staan, want je kunt dingen niet ongeregeld laten en zeggen "zoek het maar uit". Ik heb er ook helemaal geen moeite mee dat, zoals sindsdien in de praktijk het geval is, het voorzitterschap van de burgemeester in het merendeel van de gemeenten c.q. van de commissaris bij de

## Van Beek

provinciale staten een onomstreden onderwerp. Tegelijkertijd zou ik niet zo ver willen gaan als de minister als zij van mening is dat het ook helemaal niet meer anders mag. Wat dat betreft, zit ik dicht bij mijn eerder ingenomen standpunt.

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. De fractie van de Partij voor de Vrijheid kan zich vinden in de zienswijze dat vastlegging wie voorzitter van de gemeenteraad of van provinciale staten moet zijn, niet van constitutionele orde is. Er is onzes inziens geen staatsrechtelijke noodzaak om dit per se in de grondwet te willen regelen. Een constitutionele noodzaak daartoe bestaat niet. Waar die noodzaak er niet is, moet een overbodig grondwettelijk voorschrift niet langer gehandhaafd worden. Het laten voortbestaan van zo'n overbodig grondwettelijk voorschrift, kan namelijk de handen van de formele wetgever binden als deze een lagere wet wil wijzigen op een manier die zou strijden met het overbodig geoordeelde grondwettelijke voorschrift. Met andere woorden, als deze grondwetswijziging erdoor is, wordt het makkelijker om de bepalingen van de Gemeentewet en de Provinciewet over het voorzitterschap van de gemeenteraad respectievelijk van provinciale staten te wijzigen, als daaraan op enig moment behoefte bestaat. Grondwetsbepalingen waarvan wij hebben geoordeeld dat ze overbodig zijn, mogen natuurlijk geen wijzigingen van lagere wetgeving kunnen belemmeren. Daarom zal mijn fractie instemmen met het thans voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. Het voorstel dat nu voorligt, is om een aantal redenen opgesteld. De eerste reden was dat er gekoerst werd op een gekozen burgemeester, maar de heer Van Beek heeft gelijk: het had ook te maken met de dualisering. De gekozen burgemeester is er niet gekomen, de dualisering wel.

De belangrijkste reden om in tweede lezing over dit voorstel te spreken, is dat het voorzitten van de raad en de staten nu niet iets is dat je in de Grondwet zou moeten regelen. Daarmee zouden wij deze discussie kunnen afsluiten, dan kunnen wij allemaal naar huis. Veel leden van de Kamer zijn echter ingegaan op het vervolg hiervan. Het lijkt erop dat zij verwachten dat het kabinet hier ook enige woorden aan wijdt. In de memorie van toelichting staat dat het kabinet geen behoefte heeft aan de wijziging van de Gemeentewet. Uit de inbreng van de Kamer blijkt dat de leden daar toch nog wel verschillend over denken.

De CDA-fractie laat op dit punt inderdaad voortschrijdend inzicht zien. Het kabinet is daar blij mee. De CDA-fractie staat hier niet alleen in. In de tijd van de dualisering werd regelmatig gesproken over de spagaat waarin de burgemeester c.q. de commissaris van de Koningin – al is dit proces wat later gestart – zich bevonden: met het ene been voorzitter van de raad en met het andere been lid en voorzitter van het college. De inbreng in 2006 wijst uit dat dit leidde tot het idee: je moet kiezen voor een uitweg uit die spagaat en je moet ervoor kiezen dat de burgemeester hoort bij het college

en dus niet meer bij de raad. Je zou er dus voor moeten kiezen dat de burgemeester c.q. de commissaris van de Koningin geen voorzitter zijn van de raad dan wel de staten. Dit is een vrij logische redenering die naar mijn mening door velen is gevolgd.

Het is interessant dat in die vrij korte tijd de positie van de raad erg versterkt is. Als je het coalitieakkoord leest – al begrijp ik iedereen die zegt: wij maken geen deel uit van de coalitie, wij hebben een ander standpunt – zie je dat daarin wordt gesproken over een bindende voordracht van de gemeenteraad voor de burgemeester. Dit betekent dat de gemeenteraad er sterk aan hecht wie de burgemeester wordt. Op hetzelfde moment zou de gemeenteraad dan zeggen: wij vinden het niet meer belangrijk dat de burgemeester onze voorzitter is? De staatssecretaris en ik vinden dat een bijzondere situatie. Zelfs in die vrij korte tijd heeft naar mijn mening bij velen het idee postgevat dat je misschien niet zou moeten kiezen voor de variant waarin de burgemeester alleen nog maar een rol heeft in het college en niet meer in de raad.

Er is gevraagd of de positie van de burgemeester staat of valt met het voorzitterschap van de raad, want dat is toch een vrij technische bezigheid. Dat is het natuurlijk niet. De burgemeester brengt in feite de meeste tijd door in het college en maar geringe tijd in aanwezigheid van de raad. Als hij ook geen voorzitter meer is van de raad, heeft hij nauwelijks meer een positie naar de raad toe. Het bijzondere is natuurlijk dat de burgemeester voor zijn functioneren afhankelijk is van de gemeenteraad. Hij wordt voorgedragen door de gemeenteraad bij de minister en de Koningin en hij is voor zijn herbenoeming en voor de beoordeling van zijn functioneren afhankelijk van de gemeenteraad. Als hij niets meer met die raad te maken heeft, dan is het de vraag of dat proces op een ordelijke manier kan verlopen. Overigens is de voorzitter van de raad in veel gemeenten ook voorzitter van, of in elk geval aanwezig bij, het seniorenconvent en de verzamelde vergadering van fractievoorzitters. Het is een belangrijke functie; het gaat om de smeerolie van het proces tussen raad en college. Als hij geen voorzitter meer is van de raad, dan heeft hij in feite geen positie meer daarin. Eigenlijk vervult er in de lokale democratie dan niemand meer die go tussenfunctie tussen raad en college. Overigens werd de functie in het monistische systeem door de wethouders vervuld. Met de invoering van het dualisme is dat niet meer aan de orde. In veel gemeenten zijn de wethouders niet meer welkom bij de fractievergaderingen. Wie moet er dan voor zorgen dat dat verkeer op een goede manier loopt? Vanwege dit soort overwegingen vinden mijn staatssecretaris en ik dat er minder reden is voor wijziging van de Gemeentewet dan dat er meer reden is om tot wijziging van de Gemeentewet te komen.

Een aantal sprekers heeft gezegd dat het heel prettig zou zijn als het wettelijk mogelijk was dat de burgemeester niet zelf de raad zou voorzitten maar iemand anders dat zou doen. Die mogelijkheid is aanwezig. In de Gemeentewet staat dat de gemeenteraad een waarnemend voorzitter van de raad uit zijn midden kan benoemen. Die mogelijkheid is er en dat gebeurt ook.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik lees graag even de hele tekst voor. Dat geldt namelijk alleen bij verhindering of ontstentenis.

## Ter Horst

Minister **Ter Horst**: Dat is juist. Ik heb ook in de memorie van toelichting aangegeven dat hoewel een wijziging van de Gemeentewet niet nodig is, de redenen die er nu zijn om een burgemeester te vervangen aan de krappe kant zijn. Bezien kan worden of de redengeving verbreed kan worden, bijvoorbeeld in het geval een burgemeester verantwoording aflegt over zijn beleid of over het beleid van het totale college, of als hij spreekt over de openbare orde. Als de burgemeester spreekt over zijn eigen zaken, dan is het buitengewoon zinvol en praktisch als iemand anders het voorzitterschap van de raad overneemt. In de praktijk gebeurt dat ook. Ik vertel graag een anekdote over Amsterdam waar drie ambtsketens gebruikt werden: de eerste werd alleen op heel officiële gelegenheden gedragen, de tweede werd door de burgemeester bij representatieve activiteiten gedragen en de derde, de paperclipvariant, werd gedragen tijdens het voorzitten van de raad. De derde ambtsketen ging als de burgemeester aan het woord was, naar een van de anderen. Vroeger nam een wethouder zijn plaats in maar tegenwoordig doet de waarnemend voorzitter dat. Als wij dus al zouden vinden dat er reden is om de Gemeentewet te wijzigen, dan zou het gaan om verruiming van de mogelijkheid om de waarnemend voorzitter daadwerkelijk te laten waarnemen.

De staatssecretaris en ik zijn geen voorstanders van het bieden van de mogelijkheid van differentiatie. Ik ben het erg eens met wat vanuit de CDA-fractie door de heer Schinkelshoek daarover is gezegd. Er moet voor worden uitgekeken dat de mogelijkheid om af te wijken van de hoofdregel wordt ingezet op het moment dat een gemeenteraad niet tevreden is met het functioneren van een burgemeester. Als een raad niet tevreden is, dan moet hij dat aan de orde stellen. De raad moet dan niet gebruik gaan maken van de mogelijkheid dat iemand anders gaat voorzitten. Dat zou het gezag van de burgemeester niet ten goede komen. Wij willen dus liever geen differentiatie – en met "liever geen" bedoel ik uitdrukkelijk dat wij dat niet willen – bij dit soort bestuurlijke zaken. Overigens is onze algemene lijn: geen experimenten met de bestuurlijke organisatie.

Ik kijk nog even of er zaken zijn die ik ten onrechte niet aan de orde heb gesteld. Ik vond het aardig wat de heer Van Raak zei, namelijk dat de mogelijkheid misschien zou moeten bestaan dat iemand anders de raad voorziet, maar dat hij op dat punt eigenlijk weinig ontevredenheid vanuit de gemeenten hoort. Dat is ook onze waarneming en dat is ook wel begrijpelijk, want de raad vindt het vaak prettig dat de burgemeester de vergaderingen voorziet. Als de hoogste in rang – als ik het zo mag formuleren – de gemeenteraad voorziet, dan geeft dat een zeker cachet aan die gemeenteraad. Dat is volgens mij ook de reden dat veel raden het op prijs stellen dat de burgemeester dat doet. Sterker nog: zij raken ook geïrriteerd als de burgemeester dat te weinig doet.

De heer Van Raak heeft verder gesproken over de dualisering en de staat van het lokale bestuur. Volgens mij hebben wij bij de begrotingsbehandeling gezegd dat wij daarover graag een keer met de Kamer van gedachten wisselen en dat wij een overzicht zullen maken van waar het in gemeenteland fout is gegaan als het gaat om burgemeesters, wethouders en raadsleden.

De heer **Van Raak** (SP): Ik heb twee vragen. De eerste is wanneer wij dat overzicht krijgen. Ik zou graag zien dat

het niet alleen een overzicht is van waarom het zo mis is gegaan met die burgemeesters, wethouders en raadsleden, maar meer een algemene visie op de staat van de dualisering. Hoe staat het nu met de doorstart van de commissie-Leemhuis-Stout?

Minister **Ter Horst**: Dat verzoek is ook gedaan en wij moeten niet het ene verzoek door het andere verzoek laten vervangen. Wij maken een overzicht van de casus en de omstandigheden waaronder het in gemeenteland mis is gegaan. Ik kan mij herinneren dat de heer Heijnen zei dat hij zich daar zorgen over maakt. Dat geldt voor ons ook, dus willen wij dat graag met de Kamer de delen. De heer Van Raak vraagt nu naar de staat van de dualisering. Ik heb even non-verbaal contact gehad met de staatssecretaris en stel voor, dat zij met een staat van de dualisering komt. Het zal mij overigens moeite kosten om mij daar niet mee te bemoeien.

Volgens mij heb ik ook de drie vragen van de heer Heijnen beantwoord, al heb ik dat misschien niet gedaan zoals hij dat graag wilde.

De **voorzitter**: De staatssecretaris gebaart dat alle vragen door de minister zijn beantwoord. Dan is er nu ruimte voor een korte tweede termijn.



De heer **Schinkelshoek** (CDA): Voorzitter. Zoals gebruikelijk dank ik de minister. Ik dank haar voor het kloeke antwoord. Net als bij het vorige wetsvoorstel stel ik vast dat er geen verschil van mening bestaat over de inhoud van het ontwerp, namelijk het schrappen van de bepalingen in de Grondwet over het voorzitterschap. Ik hecht eraan om nog eens heel helder te zeggen dat dit wat ons betreft nog niet betekent dat er een vervolgstap kan worden gezet, zoals gesuggereerd door de geachte afgevaardigden Van Beek en Heijnen: laat het aan de gemeenteraad en provinciale staten over. Daaraan heeft mijn fractie op dit moment geen behoefte, omdat er geen dwingende redenen zijn om een goed functionerende en ordentelijke praktijk te veranderen. Iets dat breed in het land naar volle tevredenheid functioneert, moet je niet veranderen. De minister heeft volgens mij terecht gezegd dat er veel voor te zeggen is om de burgemeester – laat ik mij tot hem beperken – de voorzittershamer niet te ontnemen. Op die manier kan hij zijn rol als oliemannetje – de woorden zijn opnieuw van de minister – binnen het lokale bestuur des te beter spelen. Er is al zo veel aan de hand binnen de lokale democratie dat het mij verstandig lijkt veeleer te investeren in verbindingen dan in dat wat tegenstellingen zou kunnen vergroten. Ik roep de geachte afgevaardigden ertoe op om zich te hoeden voor onzakelijke discussies. Waarom zouden wij het gezag van de burgemeester ter discussie stellen? Wat schieten burgers nu op met vruchteloze discussies over de vraag wie voorzitter van de raad zou moeten worden? Er spelen belangrijker zaken; laten wij ons daarop concentreren.

De heer **Heijnen** (PvdA): U zegt: het gaat goed, dus het moet blijven zoals het is. Vervolgens zegt u in dezelfde alinea: het gaat slecht in het lokaal bestuur, dus het moet blijven zoals het is op het punt van de burgemeester. U neemt waar dat men tevreden is over de huidige situatie rond het voorzitterschap. Dat is een waarneming, die ik



## Schinkelshoek

moet respecteren. Bent u bereid om met mij aan de minister en de staatssecretaris te vragen advies in te winnen bij de VNG, het genootschap van burgemeesters en de Raad voor het openbaar bestuur over de vraag of wij toe moeten naar een situatie waarin het gemeenten mogelijk wordt gemaakt hun eigen voorzitter te kiezen?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik sta open voor elk advies van wie dan ook over welk onderwerp dan ook, maar ik geef helder aan waaraan mijn fractie politiek op dit punt behoefte heeft: wij hebben er geen behoefte aan om een discussie te starten die niet nodig is.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Wij zouden de president van Venezuela eens moeten uitnodigen: niet één keer, maar twee keer op een avond de Grondwet veranderen... dat zie ik er wel van komen.

Ikzelf, de heer Schinkelshoek, de heer Heijnen, de heer Anker en misschien ook anderen hadden behoefte aan een debat met de regering over de staat van de dualisering. Ik ben erg blij met de toezegging van de staatssecretaris. Je moet natuurlijk altijd vragen: wanneer komt die? Maar daar zal zij straks ongetwijfeld op antwoorden. Ik zie daar naar uit.

De minister maakte een opmerking over de dualisering, die mij intrigeerde. Zij sprak over de burgemeester als het oliemannetje: tussen B en W en de raad, tussen de wethouders, tussen de wethouders en de raad. Is het niet zo dat door de dualisering de positie van de burgemeester juist veel sterker is geworden, en dat dit ten kosten is gegaan van de positie van de wethouders? Mijn fractie hecht altijd erg veel waarde aan de positie van de wethouders. Wij zien nu dat de positie van de burgemeester sterker wordt. Voor mij is dat iets om over na te denken en dat zal ik graag doen, evenals over het stuk van de staatssecretaris.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik dank de minister voor de antwoorden, maar ik heb niet zoveel vragen gesteld; eigenlijk niet een. Ik ben blij met de uiteenzetting van de minister. Ik vraag mij wel af of wij in dit debat vergaande beslissingen moeten nemen over de toekomst van het burgemeesterschap. Ik denk dat het niet verstandig is, maar het hangt er ook een beetje vanaf waar de heer Van Beek nog mee komt. Ik heb in ieder geval die reserve, en die wilde ik hier graag uitspreken.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Er is nog een vraag die mij bezighoudt. Kan de minister nog een keer aangeven wat voor haar eigenlijk de belangrijkste reden is om deze Grondwetsherziening door te zetten? In de loop van deze Grondwetsherziening zijn twee van de drie pijlers weggevallen. De eerste was het perspectief van de gekozen burgemeester. De tweede was het feit dat wij binnen de dualiseringsontwikkeling een bepaalde flexibiliteit wilden bieden. Het derde argument was dat een en ander eigenlijk niet van constitutionele aard is, en dus niet per se in de Grondwet geregeld hoeft te

worden. Als ik de minister goed begrijp, blijft uiteindelijk het laatste argument over, namelijk dat wij het niet per se in de Grondwet hoeven te regelen. Is dat nog wel voldoende voor een aparte, separate, Grondwetsherziening? Kan de minister daarop nog reageren?

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. De spagaat die werd voorzien bij de invoering van het dualisme heeft zich niet in die mate voorgedaan als toen werd verwacht. Tegelijkertijd valt niet uit te sluiten dat in nogal wat gemeenten de driedubbele rol van burgemeesters tot problemen leidt.

Dat is niet eens het meest interessante. Het meest interessante is volgens mij dat de lokale democratie mans genoeg is om zelf een oordeel te geven, inclusief het vaststellen wie de raadsvergadering voorziet. Dat vind ik nogal principieel. Waarom zouden wij bepalen dat de burgemeester coùte que coùte voorzitter is van de raad? Waarom wordt dit niet overgelaten aan verantwoorde lokale volksvertegenwoordigers die eenzelfde mandaat hebben als wij, maar dan voor hun lokale takenpakket?

Ik denk dat het helder is hoe wij in deze discussie staan. Het kabinet is voornemens artikel 77 zelf aan te passen, omdat er in raden en staten zaken gebeuren die geen grondslag vinden in de wet en hiermee zelfs strijdig zijn, want het gaat niet altijd om ontstentenis. Het gaat echt om vervanging anderszins. Wanneer is het kabinet voornemens om met een wijziging van dit element uit de Gemeentewet te komen?

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor haar antwoorden in eerste termijn. Ik heb het gevoel dat de analyses heel dicht bij elkaar zitten, zowel wat betreft de historische gang van zaken als de huidige ontwikkelingen in het openbaar bestuur. De heer Van der Staaij, wie anders, wist precies het nuanceverschil tussen mijn inbreng in eerste en in tweede lezing te halen. Ook ik zie dat op een aantal punten de scherpe kantjes er van af zijn. De minister zet ook een stap als zij zegt dat zij artikel 77 zodanig wil aanpassen, dat er naast ontstentenis ook andere redenen zijn om de burgemeester te vervangen. In dat geval is het eigenlijk minder dan een stap, is het een voetje naar de formulering die ik heb gebruikt in een conceptmotie. In die motie stel ik dat de hoofdregel is dat de burgemeester en de commissaris de voorzitter zijn, maar dat er een reden kan zijn van de raad of de staten om daar van af te wijken. Ik dien deze motie in, mede namens de heer Heijnen, om de discussie af te kunnen sluiten

---

Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat thans de tweede lezing van de wijziging van de Grondwet strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van de provinciale staten voorligt;

## Voorzitter

constaterende dat in de huidige Gemeentewet en Provinciewet is bepaald dat de burgemeester en de commissaris van de Koningin voorzitter van respectievelijk de gemeenteraad en provinciale staten zijn;

constaterende dat de regering geen aanleiding ziet om de huidige wettelijke regeling van het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten te heroverwegen;

van mening dat het aan de leden van de gemeenteraad en provinciale staten moet worden overgelaten om te bepalen welke functionaris uit hun midden voorzitter van respectievelijk de gemeenteraad en provinciale staten zal zijn;

verzoekt de regering, de Gemeentewet en de Provinciewet zodanig te wijzigen dat de leden van de gemeenteraad en provinciale staten vrij zijn om zelf te bepalen of zij willen afwijken van de hoofdregel dat de burgemeester en de commissaris van de Koningin voorzitter van respectievelijk de gemeenteraad en provinciale staten zijn,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Van Beek en Heijnen. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 7 (31013).

De heer **Van Beek** (VVD): Daar wou ik het bij laten. Er was een nuanceverschil, waar wij in tweede termijn nog even met elkaar over kunnen spreken.

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. De heer Van Raak vroeg wanneer de Kamer met het kabinet zal spreken over de dualisering. Dit kan in het eerste halfjaar van 2008 gebeuren. Hij heeft ook gevraagd of ik vind dat de positie van de burgemeester versterkt is ten detrimente van die van de wethouder. Mijns inziens is de positie van de burgemeester zeker versterkt. Sommige functies die de wethouder had, heeft hij nu niet meer. Het gaat hierbij vooral om de functie van oliemannetje. Ik weet niet of wij hiermee ook kunnen zeggen dat de positie van de wethouder is verzwakt. De dualisering biedt de wethouder namelijk ook de mogelijkheid om een wat eigenstandiger positie in te nemen, los van zijn fractie. Je zou kunnen zeggen dat dit een versterking is. Ik kan deze vraag van de heer Van Raak dus niet heel eenduidig beantwoorden.

De heer **Van Beek** (VVD): Is de minister het met mij eens dat de burgemeester zich soms zodanig met het bestuur vereenzelvigd, dat dit ertoe leidt dat bij moeilijke dossiers of kwesties burgemeester en wethouders samen gaan of blijven? De burgemeester bindt zich sterk aan de bestuurlijke poot.

Minister **Ter Horst**: Ja, dit gebeurt vooral in kleinere gemeenten. In grote gemeenten beperkt de portefeuille van de burgemeester zich meestal tot de wettelijke taken. In kleine gemeenten heeft de burgemeester ook meer inhoudelijke portefeuilles. Dit betekent dat de burge-

meester vaak meegaat als het mis gaat, zeker als het mis gaat op de portefeuille van de burgemeester zelf.

De heer Anker meldde dat zijn fractie een zekere reserve heeft ten opzichte van het volledig voeren van het debat op dit moment. Ik ben dit met hem eens. De discussie over de Gemeentewet zullen wij wat mij betreft op een later moment voeren. De Kamer heeft belangstelling voor deze discussie, maar ook ik heb aangegeven dat ik bereid ben om te komen tot een wetswijziging op het punt van de krappe omschrijving van de mogelijkheid tot vervanging. Dit wordt anders als er een motie wordt ingediend, maar daarop kom ik straks terug.

De heer Van der Staaij heeft expliciet gevraagd wat de belangrijkste reden is om tot deze wijziging van de Grondwet te komen. Wij weten allemaal hoe het hiermee is gelopen en wat de andere redenen waren. Ik ben van mening dat het regelen wie voorzitter is van de gemeenteraad of de provinciale staten, niet van grondwettelijke aard is. Er ligt nu een voorstel en er is geen enkele reden om deze wijziging niet aan te brengen. Ik excuseer mij voor de dubbele ontkenning, maar hierop komt het neer.

De fractie van de PvdA vindt dat de lokale democratie mans genoeg is om zelf te bepalen wie de voorzitter is. Ik wil de heer Heijnen niet uitlokken tot het houden van een derde termijn, maar wil wel zeggen dat hij niet is ingegaan op mijn opmerking dat de positie van de raad zeer is versterkt bij het voordragen en uiteindelijk de benoeming van de burgemeester. De facto bepaalt de gemeenteraad wie de burgemeester wordt. Hierbij past een rol van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad. Die rol kan alleen bestaan uit het voorzitten van de raad, want voor het overige heeft de burgemeester geen rol in de raad. Als wij zouden bepalen dat de burgemeester geen voorzitter meer hoeft te zijn van de raad, terwijl diezelfde raad zo'n sterke positie heeft bij de benoeming van de burgemeester, komt onmiddellijk de vraag op waarom de raad zo'n belangrijke rol speelt bij de benoeming van de burgemeester. Als de burgemeester alleen een rol heeft als lid en voorzitter van B en W, is het wel heel bijzonder dat de procedure die voorafgaat aan de benoeming van de burgemeester helemaal door de raad wordt bepaald. Je mag zelfs blij zijn als er een lid van het college van B en W als adviseur aanwezig is bij de besprekingen rond de totstandkoming van de voordracht voor de burgemeester. Ik hoop dat wij het debat hierover nog eens voeren.

De **voorzitter**: Ik begrijp dat de heer Heijnen zich uitgedaagd voelt. Daarom sta ik hem toe om nog een vraag te stellen. Wij gaan de discussie nu echter niet verder verbreden en hebben het slechts over het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet.

De heer **Heijnen** (PvdA): U hebt gelijk, voorzitter. Ik wil het kabinet slechts zeggen dat de raad nu ook de wethouders kiest.

Minister **Ter Horst**: De raad benoemt de wethouders.

De heer **Heijnen** (PvdA): De raad kiest de wethouders, dus benoemt ze. Hierin verschilt de wethouder dus niet van de burgemeester. Dit is dus geen argument om de wethouders een rol te geven in het proces van het werk in de raad. Dit argument voert de minister wel aan bij de burgemeester. En overigens is het in onze opvatting

## Ter Horst

mogelijk, zij het dat dit door de heer Van Beek genuanceerd is, dat de raad er bij de aanstelling van een burgemeester voor kiest, deze al dan niet ook als voorzitter van de raad aan te stellen. Deze duidelijkheid kun je geven, het is niet de bedoeling om het iedere maand te veranderen.

Minister **Ter Horst**: Inderdaad benoemt de raad de wethouders, maar op voordracht van een fractie uit de gemeenteraad. Het is dus een politieke voordracht, wat bij de voordracht voor een te benoemen burgemeester nadrukkelijk niet het geval is. Dat is een gezamenlijke activiteit van de raad en in mijn redenering betekent dit dat de burgemeester daadwerkelijk een rol moet spelen in zijn relatie met de raad.

Dan is er nog gevraagd wanneer de Gemeentewet mogelijk in de bedoelde zin verruimd zal worden. Wij zullen nog komen te spreken over het burgemeesters-referendum en aanhangende zaken; ik stel voor om dit onderwerp er ook bij te betrekken, zodat het in het voorjaar van 2008 zal zijn.

Bij de motie van de heren Van Beek en Heijnen lijkt het alsof er nog maar een voetje verschil is tussen het een en het ander, maar het is wel een principiële verschil. Er staat dat de leden van de gemeenteraad en provinciale staten vrij zouden moeten zijn om zelf te bepalen of zij willen afwijken van de nu geldende hoofdregel. In eerste termijn heb ik duidelijk aangegeven dat deze vrijheid er naar onze opvatting niet zou moeten zijn. Wij vinden dat in heel Nederland hetzelfde systeem zou moeten worden gevolgd, omdat het gaat om zaken die vragen om gelijkheid.

Nogmaals, het is mogelijk dat de indieners door de verruiming waarover ik gesproken heb, de facto geheel tevredengesteld zullen zijn. Dat hoop ik dan maar, ik kan het niet beoordelen. Maar aanneming van deze motie moet ik de Kamer ontraden, want wij vinden niet dat raden en provinciale staten vrij zouden moeten zijn om dit zelf te bepalen. Overigens staat er ook nog een onjuistheid in de motie, want er staat dat het aan de leden van de gemeenteraad en provinciale staten moet worden overgelaten om te bepalen welke functionaris uit hun midden voorzitter van respectievelijk de gemeenteraad en provinciale staten zal zijn. Uiteraard maakt de burgemeester geen deel uit van de gemeenteraad.

De heer **Van Beek** (VVD): Het moet u door het handgeschreven gedeelte zijn opgevallen dat de woorden "uit hun midden" een wijziging van de oorspronkelijke tekst vormen. Ik heb deze wijziging in overleg met mijn collega Heijnen aangebracht om te voorkomen dat het misverstand zou ontstaan dat er een functionaris van buiten tot voorzitter benoemd zou kunnen worden.

Minister **Ter Horst**: Dat is dan duidelijk, maar helaas leidt het niet tot een ander advies aan de Kamer...

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: De Kamer zal aanstaande dinsdag stemmen, zowel over het wetsvoorstel als over de motie.

Sluiting 22.40 uur



### Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. drie koninklijke boodschappen, ten geleide van de voorstellen van (rijks)wet:

Goedkeuring van de op 6 november 1990 te Rome tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien) (Trb. 1993, 123) (31283);

Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (vereenvoudiging bekendmaking en aanbiedings-procedure) (31285);

Aanpassing van de wet van 11 december 1980, houdende uitvoering van het op 18 maart 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de verkrijging van bewijs in het buitenland in burgerlijke en handelszaken (Stb. 653), de wet van 24 december 1958, houdende uitvoering van het op 1 maart 1954 te 's-Gravenhage ondertekende verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering (Stb. 677) en de wet van 12 juni 1909 tot uitvoering van het op 17 juli 1905 te 's-Gravenhage gesloten verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering (Stb. 141) aan de Uitvoeringswet EG-bewijsverordening (31286).

Deze koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. de volgende voorstellen van wet:

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2007 (31290-III);

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2007 (31290-XI);

Wijziging van de begrotingsstaat van het Waddenfonds (H) voor het jaar 2007 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (31290-H).

Deze voorstellen van wet, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

3. de volgende brieven:

een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, over de tekst van de offerteopdracht Europese aanbestedingsregels (31144, nr. 2);

twee, van de minister van Buitenlandse Zaken, te weten:

een, over de agenda en de Nederlandse inzet NAVO-raad (28676, nr. 42);

een, ten geleide van Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio; Lissabon, 11 april 1997 (Trb. 2002, 113 en 137) (31284, R1841);

twee, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, te weten:

een, inzake aanbieding Nederlandse versie Wetgevingswerkprogramma (22112, nr. 589);

een, ten geleide van aanbieding van vijf fiches (22112, nr. 591);

een, van de minister van Justitie, ten geleide van overzicht planningsoverleg voor 4 december 2007 (31200-VI, nr. 91);