
Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Mededingingswet (implementatie van een wijziging van de EG-transparantierichtlijn) (27870).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koningin en de burgemeester (27551).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Moet de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester uit de Grondwet worden gehaald? De regering stelt voor, daartoe over te gaan. De CDA-fractie heeft bij de voorbereiding van een eerder wetsvoorstel en bij de behandeling van het onderhavige voorstel laten blijken van de wenselijkheid van deconstitucionalisering – of “ontgrondwettelijking”, een term waarvoor naar ik me meen te herinneren collega Jurgens een voorkeur bezit – nog niet overtuigd te zijn.

Wat wordt voorgesteld is uniek, een omstandigheid die overigens niet op zichzelf onze reserve verklaart. De Grondwet bevat de fundamentele, hoekstenen en gebinten van onze staatsinrichting. Zij vestigt of erkent in dit verband ook een aantal ambten en/of colleges. Het zijn er niet zoveel maar hun catalogisering in de Grondwet betekent dat ze bovenwettelijk zijn verankerd en dus slechts met een verzwaarde procedure en gekwalificeerde meerderheid kunnen worden verwijderd of substantieel van karakter worden veranderd. Wij wezen er in het voorlopig verslag op dat deze vermelding ook steeds inhoudt – de regering heeft dat ook niet weersproken – dat de Grondwet dan vervolgens ook steeds bepaalt

hoe de betrokken ambtsdragers worden gekozen of benoemd. Wij hebben het hierbij over het staatshoofd, de kroonprins, de minister-president en de overige ministers evenals de staatssecretarissen, de leden van beide Kamers van de Staten-Generaal, hun voorzitters en griffiers, de leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de leden van provinciale staten en gemeenteraden en dus impliciet – “expliciet” was een foutje in de tekst van het voorlopig verslag dat ik bij correctie over het hoofd zag – de aanstellingswijze van de gedeputeerden en wethouders en ten slotte de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning. Slechts in het laatste geval wordt de koppeling van de vestiging van het ambt en de aanstellingswijze van de ambtsdrager losgeknipt, waardoor het eerste in de Grondwet blijft en het laatste aan de wetgever komt.

Mag ik mij in dit verband nog een terzijde permitteren, voorzitter. De regering meent dat de opmerking van de leden van het CDA dat na deconstitucionalisering de aanstellingswijze politiek voor een niet onbelangrijk deel bij de contractanten van het regeerakkoord komt te liggen, misplaatst is. Wij zouden daarmee bepaald een verkeerde suggestie wekken, door deze contractanten op één lijn te zetten met de wetgever. Overigens staat dit niet in het verslag. Hoewel wij niet in constitutionele jibakken willen vervallen, moet ons ook na herlezing van de passages van het hart dat wij deze opmerking in de memorie van antwoord misplaatst, althans minder gelukkig vinden. Wie geen vreemdeling is in het politieke Jeruzalem – deze minister is dat al helemaal niet – weet dat regeerakkoorden wetgeving, bijvoorbeeld over referenda, voortbrengen. Het door de regering gereleveerde feit dat hier veel met veel samenhang en dus ook andere regels ten gevolge van een andere aanstellingswijze moeten veranderen, doet daar niet veel aan af. Ik ben als betrekkelijke nieuweling nog steeds onder de indruk van de kennelijke fall-out van afspraken in het regeerakkoord, die gaan tot aan stemmingen in deze Kamer toe, al was ik me, uiteraard door de gebeurtenissen en vooral door de nasleep van de nacht die naar uw ambtsvoorganger en oud-collega Wiegel lijkt vernoemd,

voorzitter, van deze uitstraling redelijk bewust.

Terug naar de hoofdlijn van mijn betoog. Is er een afdoende reden om de koppeling van vestiging van het ambt en aanstellingswijze van de ambtsdrager te verbreken in het geval van de commissaris van de Koning en de burgemeester? Hindert deze koppeling, dus die van artikel 131 van de Grondwet en indirect het derde lid van artikel 125 van de Grondwet, het maatschappelijke of politieke debat? Het lijkt er gelukkig op dat de regering het met ons eens is dat dit op zichzelf niet het geval is. Er wordt behoorlijk veel gepraat over de inrichting van het lokale bestuur. De dualiseringsoperatie van over een paar weken zal daarin waarschijnlijk wel wat rust brengen, maar ze zal er geen einde aan maken. Het debat over de aanstellingswijze lijkt permanent, en niet alleen in ons land. In Nederland is er voorhands in de volksvertegenwoordiging een meerderheid voor de benoemde burgemeester. Daarnaast rivaliseren modellen die de door de bevolking gekozen burgemeester voorstaan, in Europa vooral in katholieke gebieden, en modellen waarin uitgegaan wordt van de door college of raad benoemde burgemeester, vooral in protestantse gebieden, met elkaar. Er is voor beide alternatieven overigens thans nog lang geen uitgekristalliseerde meerderheid. Wij menen dus niet dat deconstitucionalisering nodig zou zijn vanwege de hinder van deze koppeling voor het debat.

Hindert de koppeling dan wellicht de juridische verwerking van eventuele uitkomsten van die discussie? Ja, dat lijkt wel duidelijk, maar is dit erg? Het waarborgkarakter van de Grondwet brengt met zich mee dat voor bepaalde zaken gekwalificeerde meerderheden nodig zijn. Dit is voor ons in zekere zin de essentie van de Grondwet. Er wordt allang gedebatteerd over de vraag of niet-Nederlanders het kiesrecht moeten bezitten voor de provinciale staten en de Tweede Kamer, er wordt gesproken over allerlei vormen van districtenstelsel, er zijn mensen die de positie van het bijzonder onderwijs anders willen invullen, er zijn republikeinen, er zijn voorstanders van de doodstraf, maar gelukkig niet veel, er zijn voorstanders van landsdelen in het binnenlands bestuur, van de gekozen minister-president, van het staats-

Dölle

hoofd buiten de regering, van evaluatie van artikel 6 Grondwet, het hoofdschap van de raad enz. enz. Tussen al deze alternatieven en hun verwerkelijking staan grondwetsbepalingen; die halen wij er toch niet uit omdat dat ze omstrede zijn voor groepen uit de samenleving en omdat ze onderwerp van debat zijn? Wij onderschrijven dus de analyse van de commissie-Van Thijn dat de Grondwet soepele verandering in de weg kan staan, maar wij menen niet dat daarom grondwetsbepalingen zouden moeten wijken. Ik kom op dit punt nog terug.

Is dan het feit dat het om deconstitutieambten gaat waarvan de aard en positie in de Provinciewet en de Gemeentewet moeten worden ingevuld en niet zoals bij centrale ambten in de Grondwet, een argument om tot ontkoppeling over te gaan? Dit argument gebruikt de regering in de memorie van antwoord, zij het min of meer subsidiair bij haar hoofdargument, waarop ik nog zal terugkomen. Inderdaad regelt de Grondwet het decentrale bestuur slechts summier, in de zin van een aantal kernpunten. Dit zelfde geldt overigens ook voor colleges als de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en dergelijke. Ook deze worden in organieke wetten nader geregeld. Maar de Grondwet stelt wel de hoofdstructuur vast, namelijk dat er drie centrale bestuursorganen zijn in de gemeente en de provincie; welke van die drie aan het hoofd staat; waar de verordenende bevoegdheid ligt; hoe de raad wordt samengesteld; dat deze in het openbaar vergadert; hoe het toezicht op de gemeente en de provincie is ingericht; hoe de autonomie van de gemeente wordt gevestigd; hoe het medebewind wordt ingesteld enz. Al deze zaken heeft men bovenwettelijk willen verankeren, de laatste keer bij de algemene grondwetsherziening van 1983.

De vraag die dan nog resteert en die door de regering, anders dan bijvoorbeeld door de Raad van State of door onze geestverwanten aan de overzijde, ontkennend wordt beantwoord, is de vraag of de aanstellingswijze van beide ambtsdragers inderdaad niet zo een kernelement en dus niet van constitutionele orde is. De regering beroept zich voor deze opvatting mede op een uitspraak van Thor-

becke, op de staatscommissie-Cals/Donner, althans de meerderheid daarvan, en op de commissie-Van Thijn, die vooral de hindermacht van betrokken bepalingen wilde reduceren, zoals ik al aangaf. Hier staat wel tegenover het constante oordeel van de grondwetgever van 1848 en bij de wijzigingen van 1887, 1917, 1956, 1972 en laatstelijk zelfs extra geprononceerd via het amendement-Faber bij de algemene grondwetsherziening van 1983 dat dit wel het geval is, een oordeel dat ook door de Raad van State in zijn advies bij dit wetsvoorstel wordt onderschreven.

De regering voert, naast verwijzing naar commissies en schrijvers, verder het argument aan dat in de huidige tijd de burgemeester slechts als gemeentelijk orgaan werkzaam is en geen rijkstaken uitoefent, terwijl de commissaris van de Koning ook tot provinciaal orgaan is geëvolueerd en "slechts in beperkte mate rijkstaken uitoefent". Deze laatste opmerking verraste ons enigszins, gelet op het zomerdebat over het wetsontwerp inzake herziening aanstellingsprocedure (25444). De regering verzette zich daarbij tegen de invoering van een commissarissenreferendum naar analogie van het burgemeestersreferendum (een verzet dat wij overigens, zij het om andere redenen, kunnen billijken). Immers, de positie van de commissaris was vanwege die rijkstaken zo onvergelijkbaar met die van de burgemeester dat een wezenlijk element uit dit wetsvoorstel, namelijk het referendum, niet in het aanstellingstraject van de eerste en wel in dat van de laatste ambtsdrager paste – maar dit zij terzijde opgemerkt.

Het fenomeen van de vergemeentelijktte burgemeester en de geprovincialiseerde commissaris is overigens, naar het ons voorkomt, niet van belang voor de vraag of de aanstellingswijze moet worden gedeconstitutionaliseerd. Het is wellicht van belang voor de vraag of de kroonbenoeming moet worden gehandhaafd en, zo ja, in welke vorm, maar niet voor de vraag of de aanstellingswijze van constitutionele orde is. Wij vinden nog steeds dat er sterke aanwijzingen zijn dat die aanstelling van constitutionele orde is en hebben daarvoor de volgende argumenten.

Een eerste maar bepaald niet doorslaggevend argument is het

argument dat het burgemeestersambt door de ingezetenen wordt beschouwd als een cruciaal ambt uit het Nederlandse gemeenterecht, zoals de commissaris van de Koning een vitaal ambt is in het provinciaal bestuur. In de ogen van de ingezetenen zijn het zelfs vaak de "bazen", een oude voor betrokkenen sympathieke zij het staatsrechtelijk onjuiste opvatting, maar zij illustreert de impact van die ambten.

Een tweede argument is dat ook los hiervan mag worden vastgesteld dat in de 500 gemeenten die we nog kennen, de positie van de burgemeester – het geldt uiteraard ook voor de commissaris – naast die van de raad (die hij voorziet) en het college (waarvan hij ook nog deel uitmaakt) bepaald niet die is van een bestuurlijke randgroepjongere, een etiket waarmee weer een andere ambtsvoorganger van de minister hem opzadelde.

In veel bovenlokale contacten en gremia, zowel nationaal als internationaal, vormt de burgemeester het gezicht van de gemeente. Hij zit raad en college voor en maakt van dat laatste deel uit. Hij vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte. Hij bezit een spilpositie in het openbare ordebeleid dat in deze tijden steeds verder oprukt op de diverse stedelijke en maatschappelijke agenda's. Daarbij komt nog zijn plaats in het staatsnoodrecht; zijn positie om grondrechten te beïnvloeden. Hij krijgt er na de dualiseringsoperatie bovendien nog gewichtige taken bij op het snijvlak van gemeente en bevolking. In reeksen bijzondere wetten wordt hij in medebewind geroepen taken te verrichten en zo is er meer. Het burgemeestersambt is met het gemeentelijk takenpakket, dat sinds de nachtwakerstaat uit Thorbeckes tijd onherkenbaar groeide en van karakter veranderde, meegelift. Het is daarom goed dat hij genoemd blijft worden in hoofdstuk 7 van onze Grondwet en het blijft voorshands merkwaardig dat dit niet gebeurt met de aanstellingswijze.

Een derde argument is dat ook politiek gezien die aanstellingswijze kennelijk altijd als wezenlijk is beschouwd. Het is vele decennia lang een kernpunt geweest in de staatsrechtelijke programma's van veel partijen en ook recente groeperingen als Leefbaar Nederland stellen dit punt mede centraal. Dat geldt van de weeromstuit dus ook

Dölle

voor groeperingen die terzake minder veranderingslustig zijn.

Een vierde argument is dat de aanstellingswijze – de regering zegt dit ook in ander verband – de positie bepaalt van de beide andere centrale bestuursorganen in de gemeente, op zijn minst op termijn.

Het is al met al dan ook niet merkwaardig – dit als vijfde argument – dat de Raad van State de regering adviseerde die aanstellingswijze als wezenlijk onderdeel van de constitutionele orde te blijven beschouwen.

Samengevat betekent dit dat onze fractie nog niet veel ziet in de voorgenomen deconstitutionalisering. Wij zien de Grondwet als waarborg. Indien bepaalde opvattingen breed worden gedragen en zijn uitgekristalliseerd, moet uiteraard constitutionalisering van die alternatieven volgen. Zover is het nog lang niet en het feit dat er een maatschappelijk en/of politiek debat rond items wordt gevoerd, levert op zichzelf onvoldoende grond op om de betrokken grondwetsbepaling te schrappen.

Een andere kwestie is de vraag of de unieke ontkoppeling van de vestiging van een ambt en de aanstellingswijze van de bekleeder daarvan, in het geval van de commissaris en de burgemeester, wordt gerechtvaardigd door de omstandigheid dat deze aanstellingswijze niet van constitutionele orde is. Uit het voorgaande mag u opmaken dat onze fractie, eufemistisch uitgedrukt, ernstige twijfels heeft met betrekking tot de strekking van het wetsvoorstel op dat punt. Dat neemt overigens zeker niet weg dat wij veel belang stellen in de opvattingen van de regering met betrekking tot de door ons en anderen opgeworpen punten.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Opnieuw wordt een hoofdstuk toegevoegd aan de schier eindeloze discussie over de benoeming van de burgemeester en in diens kielzog de benoeming van de commissaris van de Koningin. Wij vinden het jammer dat de behandeling van wetsvoorstel 25620 is gestaakt. Dat voorstel was een van de uitwerkingen van het regeerakkoord dat op instemming van onze fractie kon rekenen. In het regeerakkoord staat dat de passage over de

benoeming van de burgemeester uit de Grondwet moet. De wettekst die nu voor ons ligt lijkt materieel hetzelfde te beogen, maar het nadeel is dat het woord "burgemeester" in de Grondwet blijft staan. Het staat ook in enkele artikelen van de wet. Mede in het kader van de dualisering worden echter vraagtekens en kanttekeningen gezet als het gaat om het huidige ambt van de burgemeester. In de wettekst wordt gesproken over de aanstelling van de burgemeester, maar volgens Van Dale draagt aanstellen posteren en benoemen in zich. Daarom vraag ik mij af of het model van de door de raad gekozen burgemeester dan wel van de door de bevolking gekozen burgemeester bij het desbetreffende Grondwetsartikel past. Graag hoor ik hierover de mening van de minister.

In de memorie van toelichting staat: "De regering loopt niet vooruit op de aanstellingswijze van de burgemeester na herziening van artikel 131 van de Grondwet." Betekent dit dat de regering wel van mening is dat het in juli jongstleden door de Eerste Kamer aanvaarde wetsvoorstel 25444 betreffende de veranderde benoemingswijze van de burgemeester, een wet die door velen als een lelijk eendje is betiteld, niet een al te lange houdbaarheidsdatum heeft? Deze wet heeft in de korte tijd dat zij van kracht is al de nodige opwinding veroorzaakt. Met name de door ons zo bestreden en de door de VVD zo gewenste tweevoudige aanbeveling heeft tot kolderieke taferelen geleid. We hebben destijds al gezegd dat gemeenteraden en de als tweede geplaatste kandidaat niet houden van een dubbele aanbeveling. "Meervoudige aanbeveling burgemeester is weeffout", luidde de kop boven een opiniërend artikel van prof. Elzinga in Binnenlands Bestuur. Het is jammer dat de commissie-Elzinga, wiens aanbevelingen zo ijverig door de regering worden opgevolgd, met een zo verdeeld en discutabel advies met betrekking tot de aanstelling van de burgemeester is gekomen. Daarmee werd het op dit punt een krachteloos advies. De regering heeft daarvan dankbaar gebruikgemaakt door geen standpunt in te willen nemen over de meest wenselijke aanstellingswijze. Dat blijf ik een betreurenswaardige zaak vinden. Dit ambt verdient namelijk een mooier lot dan het eeuwig met het zwaard van Damocles boven de markt zweven.

Waarom wenst de regering eigenlijk geen standpunt in te nemen? Deze deconstitutionalisering wordt toch niet voor niets in gang gezet? Of is het alleen maar de bedoeling van de regering om zo grondwettelijke ruimte te scheppen voor het indienen van een initiatiefwet door leden van de Tweede Kamer?

Wel heeft het kabinet voor haar doen razendsnel gehoor gegeven aan de wens van de VVD-senaatsfractie om met een wetswijziging te komen die de minister in staat stelt geen acht te slaan op een enkelvoudige aanbeveling als na zijn oordeel geen sprake is van een bijzonder geval. Ik wil dit debat aangrijpen daarover een vraag te stellen. De praktijk van burgemeestersbenoemingen blijft namelijk bestaan en er zijn misverstanden met betrekking tot deze wens van de VVD en met betrekking tot de invulling ervan door de minister. Tegelijk kan ik niet nalaten op te merken dat wij hopen dat wij nooit over deze wet komen te spreken en dat de Tweede Kamer deze wijziging niet zal laten doorgaan. Na de wetsbehandeling is de circulaire van 26 november uitgegaan. Naar aanleiding van de gevallen in Schagen en Wijchen heb ik er opmerkingen over. De minister heeft in beide gevallen verklaard zich niet gebonden te achten aan de enkelvoudige aanbeveling van beide raden, omdat de tweede kandidaat werd geïnformeerd voordat de openbare aanbeveling bekend werd, waarna deze zich terugtrok. Hoe moet het in de circulaire benoemde bijzondere geval dat de gemeenteraad een enkelvoudige aanbeveling kan vaststellen wanneer een kandidaat zich terugtrekt dan worden geïnterpreteerd? In de door de minister genoemde bijzondere gevallen is wel degelijk gemeld en ook aanvaardbaar geacht dat er sprake kan zijn van een enkelvoudige aanbeveling, als een kandidaat zich terugtrekt. Ik vraag de minister om er in dit debat meer helderheid over te laten ontstaan.

Met name het CDA heeft zich er in de schriftelijke voorbereiding druk over gemaakt dat de burgemeester nu als enige functionaris in de Grondwet wordt genoemd waarvan de aanstellingswijze niet tevens in de Grondwet wordt bepaald, althans als de Grondwet wordt gewijzigd zoals de regering dat wil. De regering maakt zich hiervan af door te wijzen

Platvoet

op de verhouding tussen de Grondwet en de organieke Gemeentewet en te stellen dat de aanstellingswijze in decentrale ambten kan worden overgelaten aan de gewone wetgever. Dat is een mooie redenering waarin wij wel een eind mee kunnen gaan, maar die naar ons gevoel voorbijgaat aan de werkelijke reden waarom de aanstellingswijze van de burgemeester een permanente discussie oplevert, namelijk omdat die aanstelling niet democratisch plaatsvindt. Dat gebeurt wel met vele andere vertegenwoordigende functies die in de Grondwet worden genoemd, behalve de Eerste Kamer en de Koning. Maar ook over de democratische legitimatie van deze functies vindt regelmatig discussie plaats. Dat is niet voor niks, omdat daarvoor dezelfde redenering geldt als voor de burgemeester: niet democratisch gekozen.

Het argument dat de Grondwet niet lichtzinnig moet worden gewijzigd in verband met de benoemingswijze van functionarissen vinden wij dan ook beperkt. Niet valt in te zien waarom bijvoorbeeld de benoeming van niet alleen de griffier en de voorzitter van de Tweede en de Eerste Kamer, maar ook de leden van de Raad van State grondwettelijk moet worden geregeld. Als de Grondwet alleen die functies zou noemen die democratisch gelegitimeerd zijn en een onvervreemdbaar onderdeel zijn van de democratische rechtsstaat, zou terecht van lichtzinnigheid kunnen worden gesproken als daaraan getornd zou worden. Maar dat geldt in onze opvatting niet voor de benoemde burgemeester. Het wegtrekken van dit steentje en vervangen door dat van de gekozen burgemeester betekent een versteviging van het fundament van de democratische rechtsstaat.

Voorzitter. Wij blijven optimistisch over de lichtpuntjes in het eindeloze debat over de benoemingswijze van de burgemeester, soms bijna tegen beter weten in. Dit wetsvoorstel vinden wij ook zo'n lichtpuntje. De heer Dölle zei: de burgemeester is de baas van de gemeente; zo wordt het door velen gezien. Dat is een constitutionele misvatting, zei hij daar achteraan. Dat vinden wij ook. Wij vinden niet dat de Grondwet er moet zijn om misvattingen te continueren.

□

De heer **Terlouw** (D66): Voorzitter. Ik neem aan dat niemand eraan twijfelt dat de fractie van D66 instemt met het voorstel. Ik hoef er niet meer over uit te weiden waarom wij ermee instemmen. Er zijn talloze woorden gesproken over het onderwerp. Sinds jaar en dag zijn wij voorstander van de directe verkiezing van burgemeesters en commissarissen van de Koning. Dat wordt door deze grondwetswijziging weliswaar niet geregeld, maar wel mogelijk gemaakt. Toch wil ik enkele punten nog kort aanstippen. In de memorie van antwoord herinnert de minister eraan dat het kabinet behoud en versterking van de positie van de burgemeester van groot belang acht voor het goed functioneren van de lokale democratie. Daar zijn wij het natuurlijk over eens.

Democratie hangt niet alleen af van een systeem, maar ook en zelfs vooral van de mentale instelling van degenen die het systeem vormen. Dat geldt niet alleen voor de structuur, maar ook voor de cultuur. In ieder systeem, ook in een democratie, is leiderschap belangrijk. Dat is vaak zelfs onontbeerlijk om het systeem te laten functioneren en om iets tot stand te brengen. Een burgemeester is de voorzitter, de leider, van het college van B en W en van de gemeenteraad. De burgemeester is echter niet het hoogste orgaan en maakt zelfs geen deel uit van het hoogste orgaan in de gemeente, in casu de raad. Langzaamaan is dat gaan wringen. Vroeger werd de burgemeester aanvaard als de door de Kroon benoemde, met macht beklede eerste burger, wiens woord wet was. Hoe mondiger en hoe geëmancipeerder de burgers en de raadsleden echter worden, hoe meer het leiderschap iedere dag weer bewezen moet worden. Het is dan dus des te lastiger voor de burgemeester om echt leider te zijn.

Ons systeem van parlementaire democratie heeft zich ontwikkeld, is directer geworden. Democratisch leiderschap functioneert in de eenentwintigste eeuw heel anders dan zo'n vijftig jaar geleden. Zoals gezegd, begint dat te wringen. Het heeft geleid tot het vaak beschreven systeem van een raad die een burgemeester zoekt die vele kwaliteiten heeft, maar die, eenmaal benoemd, nauwelijks verantwoorde-

lijkheden krijgt toebedeeld. Nu kan men opmerken dat in een open democratie de factor macht in verband met leiderschap aan belang inboet en dat gezag een steeds belangrijker rol speelt. Daarom denk ik ook dat het nog steeds vrij goed gaat met de burgemeesters in Nederland. Ze hebben weinig macht, maar velen genieten gezag op grond van hun persoonlijkheid en op grond van het historisch gezien grote belang dat de burger aan hun positie hecht.

Het kabinet vindt echter met de Staatscommissie dat de ontwikkeling waardoor het burgemeestersambt een steeds minder inhoudelijk en steeds meer representatief karakter krijgt, moet worden gestopt. Hou vast wat hij aan bevoegdheden heeft en voeg daar nieuwe aan toe, zo zegt de minister vrij vertaald in de memorie van antwoord. Verder stelt hij dat het kabinet dit doet in het wetsvoorstel inzake dualisering van het gemeentebestuur. Ik moet zeggen dat ik betwijfel of dat helpt. Afgezien van zijn karakterstructuur ontleent iemand namelijk het meeste gezag aan de manier waarop hij is aangesteld. Versterking van de positie van de burgemeester komt pas echt tot stand, als hij beter gelegitimeerd op zijn bestuurdersstoel zit, dus als hij is gekozen door degenen aan wie hij leiding geeft.

De kernvraag waar het vandaag om gaat, is of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning van constitutionele orde moet worden geacht. De regering vindt dat niet, omdat zij die zaak niet van een zodanig gewicht vindt dat die in de Grondwet moet worden vastgelegd. Het betoog van de minister in de memorie van antwoord naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie over de ontwikkeling van het decentrale bestuur kunnen wij geheel onderschrijven. Burgemeester en commissaris van de Koning zijn nu veel meer een gemeentelijk c.q. provinciaal orgaan dan vroeger en dus is het niet nodig dat de aanstelling van deze functionarissen in de Grondwet is vastgelegd. Toch is dit voor ons niet nog helemaal een uitgemaakte zaak. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat in de Grondwet wordt bepaald dat burgemeesters en commissarissen van de Koning door de bevolking worden gekozen. Als principe zou dat in de Grondwet niet misstaan. Echt

Terlouw

nodig lijkt het ons niet, maar het zou kunnen.

Een grondwetswijziging in die zin is evenwel een politiek onbegaanbare weg om te komen tot een gekozen burgemeester. Het is een proces dat zijn tijd nodig blijkt te hebben. Dat hebben wij de afgelopen vijfendertig jaar althans kunnen waarnemen. Bij de behandeling van wetsvoorstel 25444 vorig jaar zomer – de heer Platvoet wees hier zojuist ook op – heb ik betoogd dat het noodzakelijkerwijze een stapsgewijs proces is, waarbij de tussenstappen niet altijd even elegant zijn. Dat blijkt ook wel nu dat wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen. Zo komt mij dat althans voor. Mij is opgevallen dat heel wat gemeenten graag meer invloed willen hebben op de aanstelling van hun nieuwe burgemeester, maar met de nieuwe wet lijkt dat niet allemaal even soepel te verlopen. De heer Platvoet heeft hier zojuist uitvoerig op gewezen. Met hem zou ik het op prijs stellen, als de minister deze gelegenheid gebruikte om ons zijn waarnemingen en opvattingen daarover mee te delen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het is er ten slotte toch van gekomen dat een voorstel tot grondwetswijziging, althans in eerste lezing, strekkende tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en van de commissaris van de Koning, het eindstadium van de parlementaire behandeling heeft bereikt. Het eerder, in 1997, ingediende voorstel dat strekte tot het volledig doen vervallen van artikel 131 Grondwet – dat is wetsvoorstel 25620 – en dat in deze Kamer reeds in schriftelijke behandeling was genomen, werd door het huidige kabinet bij brief van 18 december 2000, stuk nr. 176, ingetrokken. De Tweede Kamer had dat voorstel op 17 november 1998 aanvaard, onder gelijktijdige verwerping van de motie-Schutte c.s. op stuk nr. 6. Die motie stelde voor om uit te spreken dat de beslissing over het voorstel tot grondwetsherziening zou worden aangehouden totdat bekend zou zijn, tot welke wijzigingen in Grondwet en wet het advies van de staatscommissie-Elzinga aanleiding zou geven. De motie werd, als gezegd, verworpen

en kreeg slechts de steun van de fracties van CDA, GPV, RPF en SGP.

Het in de motie gehanteerde argument was voor de regering exact de reden om in het kabinetsstandpunt van 23 mei 2000 over het advies van de staatscommissie aan te kondigen dat het toen nog aanhangige voorstel 25620 zou worden ingetrokken. Helaas ging die aankondiging echter vergezeld van de mededeling dat nog in deze kabinetsperiode een voorstel tot wijziging van artikel 131 Grondwet zou worden ingediend. Dat nieuwe, minder vergaande voorstel ligt thans ter finale bespreking voor.

Uit de in de memorie van toelichting in vogelvlucht weergegeven grondwetsgeschiedenis blijkt wel dat de opneming van de benoemingswijze van de burgemeester al sinds 1848, toen artikel 139, tweede lid, in de Grondwet werd opgenomen, omstreden is geweest. En uit de verdere geschiedenis blijkt overduidelijk dat de meningen op dit punt verdeeld zijn gebleven. Dankzij een motie van het Tweede-Kamerlid Tilanus van 21 januari 1975, ingediend tijdens de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid is artikel 131 in de Grondwet van 1983 terechtgekomen. De heer Dölle heeft er overigens terecht aan herinnerd dat ook het amendement-Faber in dit opzicht een rol heeft gespeeld.

De verdere geschiedenis laat ik nu maar rusten. Duidelijk is dat het huidige voorstel, behalve op adviezen van eerdere commissies, steunt op het op 17 januari 2000 uitgebrachte advies van de staatscommissie "Dualisme en lokale democratie". Op blz. 410 van het rapport van de staatscommissie blijkt dat een meerderheid – ik onderstreep dat – zich op het standpunt stelt dat een grondwetsherziening tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en van de commissaris van de Koning vergezeld zou moeten gaan van een bepaling die waarborgt dat de wetgever de keuze van aanstellingswijze bepaalt.

Als ik de memorie van toelichting goed lees, is het voornaamste argument om artikel 131 ter discussie te stellen de constatering dat de huidige grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze "een vruchtbaar debat over de positie van de burgemeester in een veranderend lokaal bestuur in een

zich snel ontwikkelende samenleving blokkeert". Men spreekt zelfs van "een loden last". Dit argument vind ik strikt genomen niet sterk. Naar mijn beleving wordt de discussie en de levendigheid daarvan absoluut niet gehinderd door het bestaan van de desbetreffende grondwetsbepaling. Een massa documenten bewijst dat. Het argument is naar mijn besef dan ook oneigenlijk en verhullend. Het verheelt dat tot nog toe niet is gebleken dat er een tweederde meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal bestaat die een andere dan de huidige aanstellingswijze voorstaat. Met andere woorden, het ontbreekt niet aan ruimte voor een inhoudelijke en open discussie. De bestaande grondwetsbepaling biedt geen ruimte voor een gewone meerderheid om alternatieve aanstellingswijzen wettelijk vorm te geven. In die zin betekent artikel 131 een blokkade. We weten dat allen. De regering verklaart in de memorie van antwoord op pagina vier dat het onderhavige wetsvoorstel niet beoogt te komen tot wijziging van de thans geldende aanstellingswijze en dat met dit wetsvoorstel op generlei wijze vooruit wordt gelopen of enig voorschot wordt genomen op in de toekomst door de wetgever te maken keuzen. Dat men ruimte wil creëren voor iets anders is overduidelijk. De wetgever wordt, als dit voorstel zou worden aanvaard, inderdaad volledige vrijheid gelaten wat de aanstellingswijze betreft. Dit kan, zoals thans het geval is, benoeming door de Kroon zijn, verkiezing door de raad c.q. provinciale staten of rechtstreekse verkiezing door de burgers, aldus de memorie van toelichting.

De hoofdvraag die het onderhavige wetsvoorstel aan de orde stelt, is of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester in de Grondwet behoort te zijn geregeld. Het standpunt van de regering in dezen is duidelijk: de aanstellingswijze is niet van zodanig gewicht dat deze in de Grondwet moet zijn verankerd. Overwegingen daarvoor zijn dat het om decentrale ambten gaat en dat niet meer, zoals in 1848 het geval was, zorg behoeft te bestaan over de eenheid van de Staat.

Ik ben geneigd het eens te zijn met de regering als in de memorie van antwoord wordt gesteld dat er geen, althans geen exacte criteria bestaan

Holdijk

voor constitutionalisering en deconstitutionalisering. Zulke criteria zijn bij mijn weten in elk geval nergens formeel vastgelegd, al zou ik de stelling dat er in het geheel geen criteria bestaan niet over willen nemen. Ik noem nu alleen maar de grondrechten. De regering hecht er overigens, blijkens de memorie van toelichting, wel aan dat de aanstellingswijze van belangrijke ambten een grondwettelijke basis heeft; vandaar een expliciete grondwettelijke opdracht. Het bezwaar van de Raad van State tegen het onderhavige en tegen het vorige wetsvoorstel berust volgens de regering dan ook niet op criteria voor constitutionalisering en deconstitutionalisering, zoals bedoeld, maar op een verschil van inzicht over de wenselijkheid van deconstitutionalisering ten aanzien van dit bepaalde onderwerp. Het is de Raad van State zelf die over dit punt uitsluitel zou kunnen geven.

Al evenzeer ben ik geneigd de regering bij te vallen als zij in de memorie van toelichting op pagina drie opmerkt dat de vraag of de aanstellingswijze van constitutionele orde is en de vraag of de in de Grondwet geregelde aanstellingswijze dient te worden gehandhaafd sterk met elkaar verweven lijken te zijn. Ook voor onze fracties geldt dat de vraag naar de wenselijkheid van deconstitutionalisering is verweven met de vraag naar de wenselijkheid van benoeming door de Kroon. Dit standpunt kan geen verrassing voor de minister zijn.

Uiteraard is het ook ons niet ontgaan dat er van alles gaande is met betrekking tot het burgemeestersambt en niet minder wat betreft de wijze van benoeming. Of met de recente wetswijziging – ik doel op wetsvoorstel 25444 – wat betreft de benoeming het ambt een dienst is bewezen, is zeer de vraag. Wij zullen ons daarover thans niet in discussie begeven. Doorslaggevend voor ons is dat wij vanwege wat de staatscommissie noemde de eigenstandigheid van het burgemeesters- en commissarisambt een Kroonbenoeming wenselijk achten en daarom geen behoefte hebben aan deconstitutionalisering. Wij menen dat deze aanstellingswijze van beide ambtsdragers nog het meest bijdraagt aan de fundering van hun positie als – zo staat het in de stukken – enigszins afstandelijke, dat wil zeggen niet direct van de

partijpolitieke verhoudingen in de raad afhankelijke bestuurders.

□

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Vandaag behandelen wij de deconstitutionalisering artikel 131 Grondwet strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris der Koning en de burgemeester. De wijze van benoeming van de burgemeester en de commissaris ligt dus vandaag niet ter besluitvorming voor.

Het voorstel kent een geschiedenis die teruggaat tot 1997. Mede door toedoen van mijn fractie is destijds de behandeling van het oorspronkelijke voorstel niet doorgezet omdat het advies van de staatscommissie-Elzinga er nog niet lag. Achteraf gezien zijn wij blij dat wij toen hebben gepersisteerd in het niet verder willen behandelen van het voorstel omdat het nieuwe voorstel dat door het kabinet is ingediend en dat wij vandaag bespreken in onze ogen een verbetering is. In het nu voorliggende voorstel wordt artikel 131 niet meer in zijn geheel geschrapt. Integendeel, de Grondwet bepaalt dat de aanstelling van de commissaris van de Koningin en de burgemeester plaatsvindt volgens regels bij wet te stellen. Er ligt dus een expliciete grondwettelijke opdracht aan de wetgever. En dat doet meer recht aan de betekenis die het ambt van burgemeester en commissaris van de Koningin in ons bestel heeft dan het oorspronkelijke voorstel.

Met name de positie van de burgemeester staat de laatste tijd nogal ter discussie. Dit mede naar aanleiding van de vorig jaar juli door deze Kamer aanvaarde wijziging van de Gemeentewet (25444) waarin de wijze van aanstelling is geregeld. Mijn fractie heeft daarom in de schriftelijke voorbereiding van dit voorstel alsmede bij het voorstel dat wij binnenkort hier behandelen, de dualisering, aan het kabinet gevraagd met een samenhangende visie over de toekomstige taken en bevoegdheden van de burgemeester te komen. Het lijkt ons logisch dat, als je een en ander wat regelgeving betreft op de schop neemt, je moet weten waar je uit wilt komen. Nu hadden wij niet de illusie dat deze minister met een volledig afgetimmerd verhaal zou komen dat wij hier vandaag even zouden behandelen.

De staatscommissie had wel een visie maar trok er nog geen logische conclusie uit voor de aanstellingswijze van de burgemeester. Het werd een monistisch sluitstuk op een dualistische structuur. Maar wat wij lezen in de memorie van antwoord is niet eens een eerste poging om met een visie te komen. En dat moet toch niet moeilijk zijn daar de regering zelf stelt dat er een brede consensus bestaat over de plaats van de burgemeester in het lokaal bestuur.

Het is dan wel heel erg makkelijk om te stellen dat "indien de grondwetgever tot het oordeel komt dat zijn bevoegdheid op dit punt een einde dient te nemen, hij dient te zwijgen over de wijze waarop de wetgever van zijn nieuwe bevoegdheid gebruik zou moeten maken". Formeel klopt dat natuurlijk maar het betreft hier toch niet twee totaal verschillende instanties die hier vandaag en volgende week totaal anders over zouden denken. Alsof wij hier een beetje los van de realiteit functioneren. Die realiteit is dat er op dit moment volop discussie is over de wijze van aanstelling van de burgemeester en over zijn positie. De regering kan dus niet meer volhouden hetgeen zij stelt in de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer op 8 mei van vorig jaar: "De regering heeft op dit moment geen aanwijzing dat het taakprofiel van de burgemeester ter discussie staat. Dat geldt evenzeer de huidige aanstellingswijze." Het is nog geen jaar geleden dat de regering dit opschreef. Wij hebben die aanwijzingen dus wel en wij vinden het daarom helemaal niet ongepast om na te gaan denken over waar je naar toe wilt met de burgemeester. En ik weet wel dat we dat bij deze grondwetswijziging niet regelen maar deze wijziging doen we ook niet zomaar omdat het nou toevallig in een regeerakkoord staat. De minister zelf zit ook niet zo stil als hij in de memorie doet vermoeden.

In bijvoorbeeld de memorie van antwoord over het wetsvoorstel inzake de dualisering, een onderwerp dat wij volgende maand hier behandelen, is de regering er zelf volop mee bezig. Bijna sluipenderwijs krijgt de burgemeester er daar bevoegdheden bij. Zo kan hij bijvoorbeeld in zijn eentje de instelling van deelraden blokkeren. Of, zoals wij in de memorie van antwoord lezen, moet hij de raad zelfs adviseren om het college ter

Luijten

verantwoording te roepen. Een pagina daarvoor stelt de minister nog dat het onvoorspelbaar is hoe het ambt zich zal ontwikkelen. En dat is nou precies het punt. Wij willen dat dit meer voorspelbaar wordt voordat wij hier onomkeerbare besluiten nemen.

De minister citeert in zijn antwoord uitvoerig de commissie-Elzinga. Hij constateert dat er in de commissie volledige overeenstemming bestond over de waarde van het huidige burgemeestersambt, waarbij de staatscommissie als trefwoord het begrip "eigenstandigheid" hanteerde. Daarmee bracht de staatscommissie volgens de minister tot uitdrukking dat de centrale rol die de burgemeester in het gemeentelijk bestel vervult, wordt uitgeoefend met een zekere distantie jegens de partijpolitieke verhoudingen. Maar de minister weet ook dat de staatscommissie op dit punt niet unaniem was. Mijn fractie voelt zich thuis bij de opvatting van de minderheid dat juist die eigenstandigheid een goede reden zou kunnen zijn om dit constitutioneel te verankeren. Juist dualisme impliceert dat ook de burgemeester losser van de raad komt te staan.

De minister sluit zich in zijn antwoord aan de VVD-fractie min of meer aan bij de staatscommissie als hij zegt dat de staatscommissie zich ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester zich op het standpunt stelde dat de eigenstandigheid van het burgemeestersambt zowel door een benoeming door de Kroon als door een rechtstreekse verkiezing door de burgers wordt ondersteund. Hij stelt: "Een benoeming van de burgemeester door de raad achtte de staatscommissie niet ondersteunend voor de eigenstandige positie van de burgemeester, omdat de positie van de burgemeester in dat geval juist afhankelijk zou worden van lokale politieke verhoudingen." Wij vragen de minister of wij mogen concluderen dat de regering zich bij deze conclusie van de staatscommissie aansluit. Betekent dat een door de gemeenteraad gekozen burgemeester voor de minister ook niet aan de orde is? Als dat zo is, sluit dat mooi aan bij de opvattingen van de VVD-fractie. Onze voorkeur gaat nog steeds uit naar een door de Kroon benoemde burgemeester. Dit past uitstekend in een duaal bestel. Maar als dat politiek niet meer op een

meerderheid kan rekenen, kiezen wij zeker niet voor een monistisch sluitstuk, zoals een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Wij hebben dus een sterke voorkeur voor een dualistische variant en sluiten wat dat betreft geheel aan bij de opvattingen van de staatscommissie over de wijze waarop de eigenstandigheid van de burgemeester het best gegarandeerd kan worden.

Ik kan namens mijn fractie stellen dat wat ons betreft het aan de orde zijnde voorstel niet de hoogste politieke prioriteit heeft. De grondwettelijke verankering van de benoemingswijze van de burgemeester is een prettig slot op de deur als je weet wat je hebt maar niet weet wat je krijgt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zet sterk in op dualistische variant. Over een maand praten wij daarover verder. Past in uw beeld dat de gemeenteraad zijn eigen voorzitter kiest, terwijl de burgemeester benoemd wordt door de Kroon? Als de benoemde burgemeester voorzitter van de raad blijft, is er geen sprake van dualisme.

De heer **Luijten** (VVD): Wij kiezen niet voor de burgemeester als verlengstuk van de gemeenteraad. Dat is een monistisch sluitstuk van het dualisme.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb het over een door de raad gekozen voorzitter.

De heer **Luijten** (VVD): Dan gaat het over heel andere taken en bevoegdheden van de burgemeester. Wij zijn niet voor een systeem waarin de minister-president voorzitter van de Tweede Kamer wordt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U begrijpt mij moedwillig verkeerd. U zet sterk in op de dualistische variant. Past daarin een burgemeester als voorzitter van het college en een door de raad gekozen voorzitter van de gemeenteraad? Ik laat de wijze van benoeming even in het midden. U bent voor een benoeming door de Kroon.

De heer **Luijten** (VVD): Dat kan een overweging zijn, maar daarmee wordt het ambt van burgemeester sterk uitgedaald. Wij moeten het hebben over de taken en bevoegdhe-

den van de burgemeester. Wij hechten daarom aan een visie en een debat, omdat dit niet zwart-wit te regelen valt. Ik heb in de schriftelijke voorbereiding gesproken over een burgemeester die in een spagaat terecht dreigt te komen. Hij is voorzitter van de raad en van het college. Hij moet de raad wijzen als het college iets niet goed doet. Die burgemeester gaat zweven. Wij hechten daarom zeer aan een goed doortimmerde visie van het kabinet, zodat wij stil kunnen staan bij al deze aspecten voordat wij definitieve keuzes maken. Maar wij zijn niet voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester as such.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Wij praten daar op een ander moment verder over. U had het over het monistische slotstuk op een dualistische ontwikkeling. Daarin past natuurlijk het beeld van een zelfstandig door de raad gekozen raadsvoorzitter. Wij praten hierover over een maandje verder.

De heer **Luijten** (VVD): Ik zei al dat de grondwettelijke verankering van de benoemingswijze van de burgemeester een prettig slot op de deur is, als je weet wat je hebt, maar niet weet wat je krijgt. Maar wij weten ook dat aanneming van het voorstel de door ons zeer gewilde benoeming door de Kroon niet wijzigt. Immers artikel 61 Gemeentewet, zo hebben we onlangs vastgesteld, blijft zoals het is. In het regeerakkoord dat onze geestverwanten aan de overkant hebben gesloten, is ook niet bepaald dat de aanstellingswijze zou moeten veranderen. Daar is slechts afgesproken om de aanstelling uit de Grondwet te halen. Wij moeten dus afwegen of een extra waarborg in de Grondwet nodig is. Die vraag is pas te beantwoorden als wij weten waar het naartoe gaat met de burgemeester in dit land.

Voorzitter. Als wij dit voorstel vandaag aan een meerderheid zouden helpen, is dit dus geen garantie dat wij dat straks in tweede lezing ook zullen doen. Daarvoor is voor ons het eindplaatje noodzakelijk. Wij willen dan een heldere visie op de positie van de burgemeester zien.

De heer **Dölle** (CDA): Betekent dit dat u het al dan niet in de Grondwet opgenomen zijn vooral als een

Luijten

strategische kwestie ziet, afhankelijk van de vraag in hoeverre de opname al dan niet dienstig is aan uw afweging? En als u als VVD uiteindelijk tot een afweging bent gekomen, bijvoorbeeld een door de bevolking gekozen burgemeester, vindt u dan evenals de heer Terlouw dat ook de wijze van aanstelling van constitutionele orde is? Of kan dat overgelaten blijven worden aan de wetgever?

De heer **Luijten** (VVD): Wij vinden wat nu gebeurt, namelijk dat de burgemeester en de commissaris van de Koningin in de Grondwet worden genoemd, het minimale wat in de Grondwet moet staan. Wij zijn er dus pertinent tegen om, zoals oorspronkelijk de bedoeling was, het hele artikel 131 te schrappen. Wij vinden een constitutionele verankering wel degelijk van belang.

Voorzitter. Ik wil ten slotte nog een vraag aan de minister stellen. Deze grondswetswijziging zal in tweede lezing in een Tweede Kamer in nieuwe samenstelling aan de orde komen. Wij nemen aan dat dat ook voor deze Kamer geldt. Dat is ook bij de Referendumwet aan de orde geweest. Kan de minister dat bevestigen?

Voorzitter. Ik kom tot een concluderende afronding. Het nu voorliggende voorstel heeft voor de VVD-fractie niet de hoogste politieke prioriteit. Wij beseffen dat wij hier vandaag niet over de aanstellingswijze van de burgemeester besluiten. De VVD wil meer duidelijkheid over de positie van de burgemeester en verwacht dat de regering daarover een visie ontwikkelt. Deze visie is bepalend voor ons stemgedrag als wij in een tweede ronde over dit voorstel zullen moeten stemmen. De VVD zal in tweede ronde tegen deconstitutionalisering stemmen, indien dit de mogelijkheid opent voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, omdat wij dat als een ongewenst monistisch sluitstuk op de dualisering beschouwen.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Het debat heeft een hoog déjà vu-gehalte. Het speelt al anderhalve eeuw, maar ook in de eerste lezing van deze materie zijn de bordjes al een keer verhangen. Wij

bespreken hier nu al het tweede wetsontwerp.

Dit wetsvoorstel komt in de plaats van wetsvoorstel nr. 25620, wat beoogde de benoeming van de commissaris der Koningin en de burgemeester uit de Grondwet te schrappen. Nu wordt op advies van de commissie-Elzinga – althans de meerderheid daarvan, zoals ons vandaag vele malen te verstaan is gegeven – voorgesteld om in artikel 131 van de Grondwet te volstaan met de bepaling dat de aanstelling van beiden plaatsvindt volgens regels die bij de wet worden gesteld. Daarmee wordt voorkomen dat beide functionarissen in de Grondwet geheel uit beeld verdwijnen. Ik ben het met de heer Luijten eens dat dit bij nader inzien een verbetering is. Er wordt wel, zoals in het regeerakkoord was afgesproken, vastgehouden aan het voornemen om de verdere regeling aan de gewone wetgever over te laten.

De vraag of deze benoemingsprocedure in de Grondwet thuisheert, is dus eigenlijk zo oud als de Grondwet zelf. Thorbecke was hiervan een uitgesproken tegenstander, maar werd bij de vaststelling van de Grondwet door niemand minder dan de Grondwetgever van 1848 overruled. Sedertdien heeft een reeks van staatscommissies in 1887, 1922, 1971 en 2001 aanbevolen om de bepaling uit de Grondwet te schrappen. Ook de commissie die mijn naam draagt en die eigenlijk de titel "De burgemeester ontketend" had, pleitte in het kader van de Deetman-exercitie in 1993 unaniem voor deconstitutionalisering; in die commissie waren de PvdA, de VVD, het CDA en D66 het dus wel daarover eens. Met name dat advies is in eerste instantie door de regering overgenomen. Een belangrijke overweging daarbij is geweest dat de beide ambten in de loop der decennia sterk zijn gedecentraliseerd. De commissaris van de Koningin vervult vrijwel geen rijkstaken meer, terwijl de burgemeester, zoals Dölle en Elzinga hebben beschreven in het Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht, dat ik altijd meeneem naar de debatten in dit huis, een steeds sterkere gemeentelijke verankering heeft gekregen. Sterker nog: de burgemeester is op en top een gemeentelijk orgaan geworden. Er is dus alle aanleiding om de benoemingswijze, hoe men daar ook

verder tegen aankijkt, bij organieke wet te regelen. Wij hebben vandaag geen inhoudelijk debat. Ik zal mij dus enorm bedwingen en niet ingaan op alle interessante betogen over de positie van de burgemeester met zijn geweldige status en zijn nul komma nul bevoegdheden; dat noemde ik in het vorige debat "de grote leugen". Daar spreken wij vandaag niet over, maar er is alle aanleiding om de benoemingswijze bij organieke wet te regelen.

In de meer recente discussie over de democratisering van het burgemeestersambt is men bij herhaling aangelopen tegen de dwingende bepaling in de huidige Grondwet. Ik herinner aan het debat dat wij hier vele malen hebben gevoerd over het verschil tussen het recht van aanbeveling en het recht van voordracht en over de vraag of het recht van aanbeveling, als het slechts om één kandidaat gaat, niet op gespannen voet staat met onze dierbare Grondwet. Niettemin heeft zich na een debat van 35 jaar, waarin het recht op inspraak van de gemeenteraad gemeengoed is geworden, een recht van aanbeveling ontwikkeld dat, voor wat de Grondwet betreft, "tot het randje" gaat en volgens sommigen zelfs daar overheen. Dat heeft zelfs tot de gewrongen constructie – Platvoet noemde dat: "het lelijke eendje" – geleid dat wij onlangs in de Eerste Kamer met pijn en moeite hebben goedgekeurd. Een recht van voordracht ofwel één kandidaat was immers een brug te ver. Er is dus wel degelijk een slot op deur en een belemmering van een verdergaand besluitvormingsproces. Het debat had nog een staartje, namelijk een wetsvoorstel dat dezer dagen is ingediend bij de Tweede Kamer; in dat wetsvoorstel wordt bepaald dat de minister bepaalt wat een bijzondere situatie is. Ik zou dit wetsontwerp dan ook het Dik Trom-wetje willen noemen.

Minister **De Vries**: Ik moet toegeven dat ik niet elke literatuurverwijzing begrijp, maar ik ben nu toch wel heel benieuwd wie in dit geval achterstevoren op de ezel zit.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dik Trom was een bijzonder kind en dat was ie. Deze minister is een bijzondere minister en de enige in dit land die bepaalt wat een bijzonder geval is. Vandaar mijn verwijzing.

Van Thijn

Minister **De Vries**: Dan ben ik geheel gerustgesteld.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Blijft u vooral recht vooruit kijken!

Het is sterk de vraag of de aanstellingswijze van de commissaris der Koningin en de burgemeester een vraagstuk van voldoende gewicht is om een zwaar instrument als de Grondwet in stelling te brengen om een politiek-maatschappelijk debat over de democratisering en de vitalisering van het provinciaal en gemeentebestuur, inclusief de eigenstandige voorzitter, keer op keer te blokkeren. Het woord "blokkeren" is hier overigens openlijk gevallen. Terecht stelt de regering vast dat in dat debat niet zozeer de inhoudelijke argumentatie overheerst, maar de principieel-dogmatische vraag – overigens is dit helemaal geen schandelijke vraag – of voorstellen terzake al of niet in overeenstemming zijn met de Grondwet. De Grondwetsbepaling terzake functioneert als een loden last en is, zoals de heer Luijten aangaf, een slot op de deur. Deze bepaling geeft "de Heren 17" verder een onevenredig grote hindermacht.

Sprekend over de rigiditeit van de Grondwet als het om de absorptie van veranderingen in de maatschappelijke verhoudingen en de daarop gebaseerde rechtsopvattingen gaat, moest ik denken aan het proefschrift uit 1958 van prof. J. van der Hoeven De plaats van de Grondwet in het Constitutionele recht. Prof. Van der Hoeven was overigens vele jaren lang de tweede man van de Raad van State. In zijn proefschrift wijdt hij hieraan belangwekkende beschouwingen. Constitutioneel recht, zo betoogt hij, is meer dan de Grondwet alleen. In de 110 jaar sinds 1848 – zijn proefschrift dateert uit 1958 – dat de huidige Grondwet bestaat en in hoofdzaak ongewijzigd is gebleven, is het constitutionele recht, zo beschrijft hij aan de hand van talloze sprekende voorbeelden, ingrijpend veranderd. Men denke bijvoorbeeld aan de ongeschreven vertrouwensregel waarop ons parlementaire stelsel is gebaseerd. Het zijn de ambiance, de maatschappelijke context, de politieke machtsverhoudingen, enz. die volgens hem uiteindelijk bepalen hoe ons constitutionele bestel in de praktijk functioneert.

Dat de Grondwet, het belangrijkste staatsdocument, een zekere mate van ingebouwde rigiditeit kent om de grote rechtsbeginselen van ons staatsbestel – de grondrechten, de constitutionele bevoegdheidsverdeling tussen de belangrijkste organen van staat, enz. – tegen de waan van de dag te beschermen, is niet alleen te begrijpen, maar ook toe te juichen. Ik ben bijvoorbeeld blij met deze rigiditeit als het om artikel 1 van de Grondwet gaat.

Het kan echter volgens prof. Van der Hoeven niet de bedoeling zijn dat het stelsel zo rigide wordt toegepast dat veranderingen die voortvloeien uit een toenemende discrepantie tussen formele regelgeving en maatschappelijke veranderingen over een langere termijn, uit pure behoudzucht stuklopen op een grondwettelijk keurslijf. Mij dunkt dat de evolutie van het burgemeestersambt en de gewijzigde opvattingen daarover in de afgelopen jaren naadloos in die categorie passen.

Daar komt nog bij dat de benoemingsprocedure van een totaal andere orde van grootte is dan de Grondrechten en de grondbeginselen van ons democratisch bestel. Er is dan ook alle reden om tot de deconstitutionalisering van deze procedure over te gaan en om ons vertrouwen uit te spreken in het inzicht van de "gewone" wetgever. Zo gewoon is die trouwens niet; die zal niet over één nacht ijs gaan.

Voorzitter. In de Tweede Kamer is dit wetsvoorstel, evenals het vorige, in grote meerderheid aanvaard. Wie zijn wij om dit voorbeeld niet te volgen? Het ware te hopen dat dit wetsvoorstel ook in tweede lezing – maar dat is van later aan de orde, zo heb ik van de heer Luijten begrepen – de eindstreep haalt. Je moet je zegeningen per debat tellen. In elk geval moet worden voorkomen, zo houd ik de heer Luijten voor, dat Thorbecke zich wederom, zoveel jaren na datum, in zijn graf zou moeten omdraaien.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De programmering voor de vergadering van heden geeft aan dat wij nu direct de behandeling van het volgende agendapunt ter hand nemen, de eerste termijn van de zijde van de Kamer. De minister heeft mij om een schorsing van de vergadering gevraagd, maar het lijkt mij het beste om dat te overwegen

nadat die eerste termijn is afgehandeld.

Minister **De Vries**: Ik zou het op prijs stellen wanneer ik nu enkele minuten zou kunnen spreken met de medewerkers die zich gaan zetten aan de beantwoording van de zojuist gestelde vragen. Dat behoeft niet lang te duren.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat een korte schorsing ook enkele leden van de Kamer goed van pas komt.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de notitie Inhuur van extern personeel/uitbesteding van werkzaamheden (EK 409a)**,

- van:

- de motie-De Boer c.s. inzake het uitbrengen van een nota over externe advisering aan de overheid (27400, nr. 107).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter. Mijn fractie stelt het op prijs, vandaag met de regering te kunnen discussiëren over een aantal aspecten van het fenomeen van externe advisering en vooral over de mogelijkheden om de werkwijze te verbeteren.

Ik wil beginnen met het opruimen van een misverstand. GroenLinks heeft op zich iets tegen het inschakelen van externe adviseurs. De samenleving is complex, de politieke aansturing wordt steeds ingewikkelder en beleidsontwikkeling vraagt allerlei soms niet aanwezige disciplines en deskundigheden. Ministeries en gemeenten kunnen daarbij ondersteuning van gespecialiseerde adviseurs nodig hebben. Als die ondersteuning goed is, heeft ze zeker een toegevoegde en vaak zelfs onmisbare waarde. Dat is dus niet ons discussiepunt.

Het discussiepunt is wel of men die externe adviseurs weloverwogen, terecht en op het juiste moment inschakelt, of de opdrachtgever duidelijk is in zijn doelen, taakstellingen, de doorlooptijd en de gewenste inhoud en vorm van het resultaat en of de externe advisering in alle fasen voldoende transparant is. Naar onze