

36ste vergadering

Dinsdag 3 juli 2001

Aanvang 10.00 uur

Voorzitter: Korthals Altes

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Baarda, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman, Bierman-Beukema toe Water, De Blécourt-Maas, De Boer, Boorsma, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Castricum, Dees, Doesburg, Dölle, Dupuis, Van Eekelen, Eversdijk, Van Gennip, Ginjaar, Van Heukelum, Hofstede, Holdijk, Van den Hul-Omta, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Kneppers-Heijnert, Kohnstamm, Korthals Altes, Van der Lans, Van Leeuwen, Lemstra, Van der Linden, Ladders-Elfferich, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Meindertsmas, Pastoor, Platvoet, Le Poole, Pormes, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Rosenthal, Ruers, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Stekelenburg, Stevens, Swenker, Tan, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, Veling, De Vries, Van Vugt, Walsma, Werner, Witteveen, Woldring, De Wolff, Wolfson en Zwerver,

en de heren De Vries, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken, en Korthals, minister van Justitie.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat is ingekomen bericht van verhindering van het lid:

Boorsma, alleen voor het eerste deel van de vergadering, wegens familieomstandigheden.

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning (25444).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. De leden van het CDA die deelnamen aan de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel hebben zich bij die gelegenheid nogal gereserveerd opgesteld tegenover hetgeen daarin werd geboden. Zij noemden het wetsvoorstel een poging om drie intrinsiek onverenigbare ideeën desondanks te verbinden. Drie Seelen in einer Brust, is het genoemd. Daarmee is een wetsvoorstel voortgebracht dat geen eenduidig toekomstig referentiekader kent, maar als het ware in drie richtingen wijst. Ik hoop dat zo toe te lichten, maar eerst wil onze fractie met de regering en overigens ook de Staatscommissie dualisme en lokale democratie vaststellen dat de aanstellingswijze van de burgemeester en van de commissaris van de Koning moet passen bij de functie die deze ambtsdragers in het Nederlandse lokale en provinciale bestuur vervullen. Hierna beperk ik mij tot de burgemeester. Die functie wordt vooral uitgelijnd door de formele structuur van het gemeenterecht, maar zeker ook ingekleurd door de meer informele bestuurscultuur in een gemeente. Daarom

werpt onvermijdelijk de Wet dualisering gemeentebestuur, die in hoofdzaak is geënt op het rapport van de commissie-Elzinga, voorzien is van een markant advies van de Raad van State en thans op de agenda van de Tweede Kamer staat, zijn slagschaduw vooruit.

Laten wij "for argument's sake" aannemen dat het gemeenterecht in noodzaak wordt herzien c.q. gedualiseerd zoals in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur wordt voorgesteld. Dan rijst daaruit een bepaald beeld op van het burgemeestersambt. Dat lijkt sterk op het huidige. Men wil in het voorstel dualisering gemeentebestuur deze positie, die met een inmiddels in het dualiseringsdebat gevleugeld germanisme als "eigenstandig" wordt getypeerd, nog enigszins versterken. Het gaat daarbij vooral om het accentueren van zijn meer apolitieke procesbewakingsachtige functies: het voorzitterschap van raad en college en de hoeder van een zorgvuldige omgang tussen bestuur en burger en dus ook met de zogeheten oppositie in de raad. De politiek-inhoudelijke dimensie van de burgemeester blijft vooral liggen op het gebied van de openbare orde en enkele belendende beleidspercelen. Dat burgemeestersbeeld komt overigens behoorlijk overeen met de opstelling van de christendemocraten, ook in het verleden. Zie bijvoorbeeld de opstelling van het CDA en zijn voorgangers bij de laatste algehele herziening van de Grondwet, ook herhaald bij de laatste algehele herziening van de Gemeentewet. Ik herhaal de beschrijving daarvan in het voorlopig verslag:

"Het CDA ziet de burgemeester als een ambtsdrager die enigszins onthecht aan de hitte van de lokale

Dölle

politiek raad en college voorzit; belast met de taken in de sfeer van de openbare orde; de vertegenwoordiging van de gemeente in en buiten rechte, terwijl hij een bijzondere zorg draagt voor de goede verhoudingen binnen het gemeentelijk bestuur en 'oppositie' daarbij inbegrepen. Hij is geen 'political boss' maar wel boegbeeld (dus geen ornament) van die gemeente."

Dat burgemeestersbeeld veronderstelt een zekere distantie of heteronomie die vertaald naar de aanstellingswijze van de burgemeester de kroonbenoeming zeker rechtvaardigt. De Nederlandse burgemeester speelt een cruciale rol in de sfeer van de handhaving van de openbare orde, regulier en ook in bijzondere situaties: bij de noodbevelen en noodverordeningen, brandveiligheid, bestuurlijke ophouding en in de toekomst wellicht preventief fouilleren. Hij is ten volle verantwoording schuldig achteraf aan de raad, maar enige ruimte bij de uitvoering van deze taken is nodig. Hoewel een toename van de invloed van de raad via het instrument van een aanbeveling een zaak is die christen-democraten steunen, mag de kroonbenoeming uiteraard niet devalueren in een afstempeling daarvan.

Ik ga terug naar dit wetsvoorstel. Deze voordracht is gedicteerd door de politieke logica zoals die zich na de zogeheten "nacht van Wiegel" en neergeslagen in het lijmakkoord kennelijk spontaan opdrong aan de contractanten. Zo werd bijvoorbeeld bij nota van wijziging het zoenoffer van het burgemeestersplebisciet of -referendum in dit voorstel aan D66 opgedragen. Het verbaasde onze fractie ook niet dat deze voordracht bij velen huiver, weerstand en scepsis ontmoette: bij de Raad van State, het VNG, het IPO, het Genootschap van burgemeesters, de unanieme commissie-Elzinga en anderen, onder wie naar ik begreep de ambtsvoorganger van de minister. De rij wordt voorlopig gesloten door de heer Van Kemenade, overigens een vermaard bepleiter van het dualisme, die de Eerste Kamer oproept dit, zoals hij het noemt, onzalige voorstel te verwerpen.

Er bleek zelfs een virtuele meerderheid in de Tweede Kamer gelet op de opstelling van de VVD aldaar tegen het voorstel, maar wij geven direct toe dat slechts feitelijk stemgedrag telt. Het is gevaarlijk om

uitslagen herum zu interpreteren, zoals wij dat gisteren aan de regering hebben voorgehouden bij het debat over de verklaringswet met betrekking tot het referendum.

In dit wetsvoorstel – ik heb gezegd dat ik daarop terug zal komen – spoken drie burgemeesters rond. Dat verbaast allerminst, gelet op de beproefde sterk van elkaar onderscheiden opvattingen terzake bij de partijen van het lijmakkoord. Deze hebben er echter toe geleid dat dit wetsvoorstel, dat handelt over de aanstellingswijze, een sterk gespleten karakter kreeg. Het refereert aan de klassieke Nederlandse burgemeester, die nog wordt ondersteund door de staatscommissie, maar ook aan twee andere ideaaltypes, te weten de burgemeester als eerste wethouder en de presidentiële burgemeester.

Er is het beeld van de burgemeester als een soort eerste wethouder. De staatscommissie, waarop de wetsvoorstellen gedeeltelijk zijn geënt, wijst bijvoorbeeld op België en Denemarken en in een wat andere zin op Groot-Brittannië. Zowel vroeger als nu, zoals opvalt na lezing van de Handelingen van de Tweede Kamer, zijn met name de sociaal-democraten van deze figuur gecharmeerd. Het is een burgemeester die aard- en nagelvast is verbonden aan de raad, althans aan de meerderheid daaruit, zoals deze zich waarschijnlijk in collegeprogramma en programcollege heeft gevormd. De legitimatie van dit type burgemeester ligt geheel en uitsluitend in de raad. Hij is een creatuur daarvan. Het recht van aanbeveling – in de praktijk zal het regelmatig een enkelvoudige aanbeveling zijn – is voor de aanhangers van de burgemeester als eerste wethouder zonder meer een trofee. Centraal zal hier de vraag staan welke ruimte tot afwijking de regering overhoudt of, in de woorden van de voorzitter van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, welke scharrelruimte de minister behoudt. De fracties van met name de PvdA en de VVD hebben gedurende de schriftelijke voorbereiding in beide Kamers en de plenaire behandeling in de Tweede Kamer felle grensgevechten gevoerd. In dit verband wil onze fractie nog een vraag stellen. Geeft de CDA-fractie de opvatting van de regering juist weer – indien dat niet het geval is, wilt u ons dan op ons feilen wijzen? – wanneer wij vaststellen dat de

regering zich weliswaar beleidsmatig, maar niet juridisch gebonden acht een aanbeveling te volgen indien de kandidaat niet ongeschikt moet worden geacht, maar dat bij verdeeldheid in de raad naar de mate waarin deze zich voordoet, de regering zich vrijer zal voelen om zwaarwegende argumenten, waaronder politieke spreiding, aan te voeren om van de aanbeveling af te wijken?

Een ander type burgemeester dat rondspookt in het wetsvoorstel en dat overigens ook wordt besproken in de staatscommissie is de presidentiële burgemeester. Dit burgemeestersbeeld staat bijna haaks op dat van de burgemeester als eerste wethouder. In dat beeld kan men de burgemeester zien als een ambtsdrager die eigenlijk in het hart zou moeten staan van het gemeentelijk bestuur, bij voorkeur als formateur daarvan. In deze situatie dient deze burgemeester uiteraard te worden gekozen, met welke legitimatie hij in een echt dualistische verhouding staat tot de eveneens gekozen volksvertegenwoordiging, de gemeenteraad. Het is alleszins begrijpelijk dat D66, waarvoor de gekozen burgemeester een kroonjuweel blijkt, in het geforceerde burgemeestersreferendum een trofee ziet, wellicht een breekijzer naar die glorievolle toekomst, in ieder geval een wapenfeit van grote psychologische betekenis en misschien ook wel een beetje een zoete wraak op die nacht twee jaar geleden.

Bij dit referendum ligt echter wel het piëce de résistance van onze reserve, waarover ik bij het begin van dit verhaal sprak. Het is politiek begrijpelijk maar in het bestaande Nederlandse stelsel, ook of juist indien de Elzinga-receptuur wordt overgenomen zoals neergelegd in het wetsvoorstel dualisering, past de presidentiële burgemeester niet en brengt het referendum een onlogisch en wat wezensvreemd element in het wetsvoorstel. Wat is ons hoofdbezwaar?

Bij een referendum behoort vanzelfsprekend een campagne en een debat. De figuur dat bij referendum een oordeel over twee personen wordt gegeven is overigens bij ons weten vrij uniek. Het verschijnsel dat er het meest op lijkt is dat van de verkiezing van personen en die analogie zal het referendumelectoraat dan ook

Dölle

trekken. Bij verkiezingen wil je weten waar de betrokken partij of persoon voor staat in de politiek. Zo zal het ook bij dit referendum gaan. De lokale gemeenschap en haar burgers, maar zeker ook geledingen als buurten en wijkverenigingen, clubs van middenstanders en actiegroepen van andere aard, willen de opvatting horen van de kandidaten. Wat vindt u van de omstreden herinrichting van de binnenstad, de voorgenomen aanleg van een tippelbaan, de bouw van een voetbalstadion, de vestiging van een asielzoekerscentrum, de dreiging van herindeling, de hoogte van de onroerendezaakbelasting, de sluiting van een zwembad in een buitendorp, enz.? Het probleem is echter dat de referendumkandidaat er niet over gaat; ook anderen wijzen daarop. De politiseerbare marges, dus het gebied waar de burgemeester als bestuursorgaan beleid kan voeren, zijn globaal beperkt tot het gebied van de openbare orde en dan nog maar tot bepaalde grenzen. Zo bepaalt bijvoorbeeld de raad de cafésluitingstijden en of er een kraakverbod is.

Dit betekent dat zo'n campagne en zo'n debat zich wat de politiek-inhoudelijke kant van de zaak betreft vooral tot dit gebied moeten beperken. Gaan die kandidaten hierbuiten, dan zullen ze of irritant vaag moeten blijven of duidelijke uitspraken moeten doen die vrijwel zeker tot wrijving leiden met beide andere bestuursorganen, te weten de raad en het college. Daarom menen wij dat forse vervreemding bij het referendumelectoraat bijna onvermijdelijk het gevolg moet zijn. Nu kan men zeggen: ach, zo'n referendum wordt toch niet gehouden; de raad zal wel uitkijken, die gaat daar niet toe over. Zo'n houding is echter weinig overtuigend. Overigens schrijven wij die niet toe aan de regering. Bovendien is het niet denkbeeldig dat, los van een concrete vacature, bijvoorbeeld in het collegeprogramma, de referendumfiguur op voorhand verplicht wordt gesteld. Wij nemen dan ook dit wetsvoorstel even serieus als dat wij hopen dat de regering onze bezwaren daartegen ernstig neemt.

Behalve dit hoofdbezwaar dat het burgemeestersreferendum niet past in het Nederlandse gemeenterecht en de daaraan ten grondslag liggende beginselen, ook na de eventuele aanpassing op hoofdzaken

aan de Elzingalijn, zijn er nog andere bijkomende bezwaren. In een beetje gemeente kost een campagne rond zo'n pseudo-verkiezing van de burgemeester geld. De regering is helder in de nadere memorie van antwoord: de gemeente behoort die kosten niet te betalen. Een debatavond organiseren is akkoord, maar meer zit er niet in. De afdelingen van politieke partijen zitten niet ruim bij kas. Komen bovendien beide kandidaten uit dezelfde partij – dat zal nogal eens het geval zijn – dan ligt de kaart helemaal moeilijk. Nederland is bovendien ook lokaal een veelpartijenland; een situatie die, dit terzijde, de minister overigens niet echt lijkt te bevallen. Dat betekent ook dat partijen uit wier midden geen kandidaten meedoen – er worden er tenslotte maar twee geselecteerd door de raad – weinig geneigd zullen zijn de campagne te sponsoren. Nu kan het zijn dat de kandidaat zelf veel geld bezit, maar mocht dit onverhoopt niet het geval zijn, dan zullen fondsen en middelen moeten worden geworven. Mensen die het financieel niet echt zien zitten, zullen zich dus niet zo gauw melden voor een burgemeestersvacature.

Er zijn nog andere nadelen. Nogmaals, het zijn bijkomstige nadelen, geen hoofdbezwaren. Nederland wordt gekenmerkt door zijn vele collegiale besturen. Daarin zitten vaak goede burgemeesterskandidaten. Het is bepaald niet denkbeeldig dat juist in colleges zoals gedeputeerde staten standpunten zijn ingenomen ten aanzien van een probleem, zoals een herindeling of een provinciaal omgevingsplan, dat in de gemeente speelt waar het referendum wordt gehouden. Er is niet veel fantasie voor nodig zich de verwickelingen voor te stellen waarin zo'n kandidaat zichzelf kan terugvinden, zeker nadat de kandidaat ook nog eens verslagen is nadat deze de nek had uitgestoken en terugkeert naar de collegae die natuurlijk "not amused" zullen zijn. Dat geldt ook in een wat ander verband voor verslagen referendumkandidaten die burgemeester zijn in een andere gemeente en met hangende pootjes terugkeren op dat oude nest. Anders gezegd, onze fractie meent evenals die van de VVD bij de schriftelijke voorbereiding, dat het gevaar bepaald niet denkbeeldig is dat burgemeestersrekrutering meer gelokaliseerd wordt en zich

misschien zelfs hier en daar ontwikkelt tot een closed shop. Dat zou jammer zijn omdat het rekruteringspotentieel voor burgemeesters dan nogal wat kleiner wordt. Dit zijn bijkomende argumenten, het zij herhaald. Hoofdbezwaar blijft de introductie van een pseudo-verkiezing in een stelsel dat niet is gebaseerd op de notie van een presidentiële burgemeester.

Het zal helder zijn wat wij tegen dit wetsvoorstel hebben. Het is geboren uit politieke noodzaak en vertoont daarvan grove sporen. Het zendt verschillende signalen uit die ook nog eens sterk verschillend worden geïnterpreteerd. Het introduceert het Fremdkörper van een pseudo-verkiezing tussen twee door de raad genomineerde burgemeesterskandidaten en het ontbeert mede daardoor een duidelijk referentiekader hoe lokaal bestuur uiteindelijk behoort te zijn ingericht. Ik heb bovenal de opstelling van het CDA met betrekking tot het burgemeestersambt gegeven en onze keuze daarop gebaseerd voor de kroonbenoeming die nooit kan worden gereduceerd tot het afstempelen van aanbevelingen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik heb met belangstelling het betoog van de heer Dölle over het burgemeestersreferendum gevolgd. Ik verbaas mij evenwel over zijn opmerking over de enkelvoudige aanbeveling en de stempelmachine van de Kroon, omdat de CDA-fractie in de Tweede Kamer op de lijn zat van PvdA en GroenLinks om die enkelvoudige aanbeveling in een amendement vast te leggen. Daarnaast geeft de heer Dölle eigenlijk geen enkel argument waarom het niet zou kunnen. Hij kan in ieder geval niet de Grondwet als argument aanvoeren, want daarin wordt niet de eis gesteld dat de Kroon bij benoeming zou moeten kiezen uit verschillende kandidaten. Ik vind de argumentatie dus nogal zwak.

De heer **Dölle** (CDA): Die argumentatie moet u vinden in het feit dat wij vrezen dat een enkelvoudige aanbeveling zonder ruimte ons feitelijk brengt vlakbij de burgemeester als eerste wethouder, hetgeen strijdt met het beeld van de burgemeester in het bestaande

Dölle

Nederlandse stelsel waaraan wij de voorkeur geven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dus de angst zit niet in het feit dat het een wellicht te gebrekkige kwaliteit zou kunnen opleveren van degene die op de enkelvoudige aanbeveling staat?

De heer **Dölle** (CDA): Dat argument heb ik niet gebruikt.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Maar u gebruikt ook niet het argument van eventuele ongrondwettigheid.

De heer **Dölle** (CDA): Tot op heden niet. Ik heb een vraag aan de minister gesteld.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dan neem ik daar kennis van.

De heer **Dölle** (CDA): Ik heb de minister gevraagd of wij het goed begrepen hebben dat_

De heer **Van Thijn** (PvdA): Maar u kent het antwoord, want u bent samen met de heer Elzinga de auteur van het handboek inzake het gemeenterecht. U hanteert genoemd bezwaar niet en daar neem ik kennis van.

De heer **Dölle** (CDA): Dat co-auteurschap leidt niet tot het vermogen om nu al te voorspellen...

De heer **Van Thijn** (PvdA): Is dan een enkelvoudige aanbeveling beter?

De **voorzitter**: Ik wijs de heer Van Thijn erop dat als hij iemand interrumpeert, hij diegene wel vervolgens moet laten uitspreken, want het gaat toch om het verkrijgen van informatie.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik mag de voorzitter erop wijzen, dat ik daarmee bekend ben.

De **voorzitter**: En dat u er dus ook naar moet leven.

De heer **Dölle** (CDA): Dat laat ik graag over aan zulke ervaren mensen. Zoals gezegd, hebben wij de regering gevraagd of het nu voorgestelde betekent dat, indien er geen zwaarwegende argumenten zijn gecombineerd met het feit dat er een eenstemmige gemeenteraad is, men zich daaraan zal conformeren.

Voorzitter. Dit wetsvoorstel brengt ons op zompige gronden en is bovendien ook te vroeg. Binnenkort wordt overigens al voor de tweede maal binnen één decennium in het wetsvoorstel dualisering een structurele reorganisatie van het gemeenterecht op de agenda gezet. Het meeste daarvan zal het Staatsblad wel halen. Dat geldt zeker voor de bepalingen die de heteronomie of de eigenstandigheid van de burgemeester tegenover raad en college licht versterken alsmede zijn niet-politiek ingekleurde procesbewakingsrol. De regering verwacht er veel van. Het bevreemdde daarom dat zij niet eerst verhoopte effect sorteert. Is dat niet zo, dan zal zeker in het geval dat blijkt dat het college van B en W verzwakt uit de dualisering naar voren komt, de behoefte ontstaan, de rol van de burgemeester opnieuw te definiëren in een opnieuw zwaar, zeg maar Elzinga II, gereorganiseerd gemeenterecht. Het kan ook zijn dat andere parameters daartoe dwingen, zoals de voortzettende tendens dat politiek niet langer langs beginselen en partijen maar vooral rond personen haar legitimatie zoekt, ook wel wat slordig "veramerikanisering" genoemd. De sterke neiging tot digitalisering van het politieke spectrum in twee grote partijen of blokken van partijen kan in die richting werken evenals Europese middelpunt zoekende krachten blijven inwerken op de specifiek Nederlandse bestuurscultuur. Ook in christen-democratische kring zijn er dan waarschijnlijk mensen die de gekozen burgemeester alsdan niet langer willen uitsluiten, maar dat debat schiet langs dit wetsvoorstel heen.

Tot slot nog een vraag die is overgebleven na de uitgebreide schriftelijke voorbereiding die naar onze opvatting vrij vruchtbaar is geweest, omdat talrijke zaken mede ook naar aanleiding van vragen onzerzijds zijn toegespitst, verhelderd, genuanceerd en soms ook anders zijn beoordeeld tijdens dit debat op papier. De commissaris van de Koning is naar de opvatting van de regering duidelijk meer rijksorgaan dan de burgemeester. Om die reden wordt geen referendum nodig geoordeeld. Die conclusie delen we uiteraard, maar nog niet direct de redeneving. Wordt juist door dit wetsvoorstel de rijkstaak van de

commissaris, namelijk het voorbereiden van burgemeestersbenoemingen, niet aanzienlijk in gewicht teruggebracht? En betekent dat dan niet dat de impact van het takenpakket dat de commissaris als rijksorgaan bezit en is gereflecteerd in de ambtsinstructie, behoorlijk daalt? Rechtvaardigt dit nog dat er hier een kwalitatief doorslaggevend verschil wordt gemaakt tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en die van de commissaris? Waarom bij de eerste wel en bij de tweede geen referendabele conceptaanbeveling? Wij wachten de antwoorden met belangstelling af.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. GroenLinks kan niet erg enthousiast zijn over dit wetsvoorstel. Hoewel wij ons bewust zijn van de moeizame lijdensweg die voorstellen met betrekking tot staatkundige vernieuwing in Nederland welhaast per definitie lijken te moeten afleggen, en elke stapje voorwaarts goudomrand in de annalen bijgezet zou moeten worden, constateren wij bij deze wetswijziging dat het predikaat "gemiste kans" op zijn plaats is. Er is géén sprake van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, noch van een afgezwakte vorm hiervan: de raad draagt één kandidaat ter benoeming voor. Evenmin is er sprake van een door de bevolking gekozen burgemeester. De kroonbenoeming wordt vooralsnog gehandhaafd, terwijl er geen enkel democratisch of zakelijk argument valt te bedenken waarom dit 19de-eeuwse anachronisme in stand zou moeten blijven. Wat er nu ligt, is een door coalitiepolitiek opgelegde compromistekst die door velen al van minder vleiene, culinaire predikaten is voorzien zoals "vlees noch vis" en "hutspot".

Vervolgens wil ik iets zeggen over het in onze ogen wat onsamenhangende wetgevingstraject. De positie en ook de benoemingswijze van de burgemeester kunnen niet los gezien worden van die van gemeenteraad en college. Toch kent de besluitvorming waarmee wij de komende periode worden geconfronteerd verschillende trajecten. Het rapport van de commissie-Elzinga over dualisering van het gemeentelijk bestel kent in ieder geval twee wetstrajecten, te weten wethouders

Platvoet

van buiten en een nieuwe verdeling van bevoegdheden en taken tussen raad en college, waarvan de eerste pas onlangs in de Tweede Kamer is gestart. Daarnaast is er nog het uit de Grondwet halen van de kroonbenoeming van de burgemeester, waarvan na een valse start die tot de Eerste Kamer duurde, een tweede variant in stelling is gebracht die onlangs de horde van de Tweede Kamer heeft genomen. Kortom, een nogal rommelig en zo op het oog onsamenhangend wetgevingstraject met betrekking tot een zeer kostbaar goed dat onze democratie heeft, de gemeente, waarbij natuurlijk ook nog moet worden afgewacht welke voorstellen en in welke vorm de Tweede en de Eerste Kamer zullen halen. De staatkundige behoudzucht die de Eerste Kamer zo kenmerkt, is bekend. GroenLinks zou overigens minder moeite hebben met deze staatkundige behoudzucht als ze wordt ingegeven door het motief dat de positie van de direct gekozen volksvertegenwoordiging, dan wel van de kiezersinvloed zelve, door deze of gene wetsvoorstellen wordt afgezwakt. Dit zijn voor GroenLinks twee belangrijke criteria voor de beoordeling van wetsvoorstellen die de wijziging van de staatkundige inrichting van ons land beogen.

Is de burgemeester nu een zetbaas van de Kroon, een zelfstandig opererend bestuursorgaan, het levende symbool van de gemeente, manager en coördinator van raad en college waar politieke scheidslijnen vaak overheersen of is hij de eerstverantwoordelijke voor alles wat fout gaat? In de 19de eeuw, met ruim 1000 verschillende, meest plattelandsgemeenten in geïsoleerde posities met de burgemeester als enige gemeentebestuurder die ook daadwerkelijk met besturen bezig was in een nachtwakersstaat, had die zetbaas van de Kroon wellicht nog een functie. Maar anno 2001 leven we in een open, gedemocratiseerde informatiemaatschappij met fijnmazige wet- en regelgeving en mondige burgers. Het idee dat de door de Kroon benoemde burgemeester nog een aan die kroonbenoeming ontleende eigen positie heeft, is vrij bizar. Met het alweer enige jaren geleden verdwijnen van de eis, dat de burgemeester in zijn ambtswoning altijd een bed beschikbaar moet hebben voor de commissaris van de Koning of de Koning zelve is ook de kroon-

benoeming ontluisterd. Het is niet voor niets dat in de Grondwet de burgemeester alleen nog als orgaan van de gemeente wordt genoemd.

Is de burgemeester een zelfstandig bestuursorgaan? Inderdaad kent de burgemeester een aantal taken en bevoegdheden, die in de sfeer van veiligheid en openbare orde liggen. Enerzijds zijn die taken en bevoegdheden voor een deel weggecentraliseerd – denk aan de politie – anderzijds worden die taken en bevoegdheden uitgeoefend binnen het sanctionerend raamwerk van de gemeentepolitiek. De burgemeester is voor GroenLinks vooral een politiek-bestuurlijke manager en coördinator, evenals een bewaker van de kwaliteit van de gemeentelijke democratie. Hij of zij heeft dus vooral een functie ten behoeve van die gemeentelijke democratie. Een verkiezing op dat niveau ligt dan ook voor de hand.

In de memorie van toelichting lees ik dat voor de regering de kern van de kroonbenoeming is dat niet getornd kan worden aan het uitgangspunt dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er voor moet kunnen instaan dat de gemeenten over kwalitatief goede burgemeesters kunnen beschikken. Als je de reeks burgemeestersschandalen van de laatste jaren in ogenschouw neemt, is dat toch geen automatisme. Het is een ongefundeerd wantrouwen tegen democratische instellingen zoals de gemeenteraad, alsof deze zelf niet in staat zouden zijn de burgemeester te kiezen. Het vasthouden aan het recht van de kroonbenoeming is een vreemde eend in de Europese bijt. Niet voor niets werd Nederland enkele jaren geleden getraakteerd op een onderzoekscommissie van de Raad van Europa, omdat in strijd met het Europees Verdrag van lokaal zelfbestuur de burgemeester niet door de raad of door de bevolking wordt gekozen. Nu werd in het rapport dat deze commissie uitbracht ook gewag gemaakt van discussies in Nederland en voortschrijdend inzicht, onder andere tot uitdrukking komend in wetsvoorstellen, zoals de deinstitutionalisering van de burgemeester. Terecht stond dit voornemen in het regeerakkoord. Blijkbaar hecht de regering daar toch niet zo aan als de memorie van antwoord doet vermoeden. Dus daar knijpt nogal wat. Een verandering in

de wet betreft het doen van een aanbeveling van twee, en als het gemotiveerd kan worden, van één persoon direct aan de minister zonder tussenkomst van de commissaris der Koningin. Het uit de procedure verwijderen van de commissaris van de Koningin vinden wij een hele vooruitgang. Te vaak is het voorgekomen dat de commissaris van de Koningin een eigen lijn volgde, afweek van het advies van de vertrouwenscommissie uit de gemeenteraad en, ook niet onbelangrijk, een vertragende factor vormde in de procedure waardoor de spanning bij sommigen zo hoog opliep dat lekken niet kon worden voorkomen.

De positie van de raad blijft echter ook in dit wetsvoorstel zwak omdat er, gemotiveerde uitzonderingen daargelaten, een aanbeveling van twee namen moet komen. Waarom niet van één persoon, de zogenaamde enkelvoudige aanbeveling? Zo uniek is dat niet. Voorzitters van waterschappen, maar ook ministers en staatssecretarissen worden via een enkelvoudige aanbeveling benoemd. Dat de enkelvoudige aanbeveling op gespannen voet zou staan met de Grondwet vind ik een vreemde constatering. Die constatering wordt met name vanuit de VVD-fractie nogal gevoed. Artikel 43 van de Grondwet luidt: "De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen." Artikel 131 luidt: "De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd." Ik heb de preambule van het regeerakkoord er voor de zekerheid nog even op nageslagen, maar bij de lijst van kandidaten voor ministers en staatssecretarissen stond achter elke post maar één naam. De Kroon is dus echt een machine die in dit geval, staatssecretarissen meegeteld, in korte tijd 29 keer heeft gestempeld. Waarom de Grondwet in het geding zou zijn als de Kroon de aanbeveling van één kandidaat-burgemeester krijgt voorgeschoteld is mij derhalve een groot raadsel. Tot nu toe is de minister tekortgeschoten in een genoegzame verdediging van dit punt.

De heer **Dölle** (CDA): Het gaat hier wel om de nationale overheid die een aanbeveling krijgt van een andere overheid die tot voor kort

Platvoet

nog lagere overheid werd genoemd. Dat maakt toch wel enig verschil.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Gisteren hebben wij ook een debat gehad over de letter en de geest van de Grondwet. Als je naar de letter kijkt, is het niet staande te houden dat een enkelvoudige benoeming in strijd is met de Grondwet.

Voorzitter. Voor de GroenLinks-fractie is de reële mogelijkheid van een enkelvoudige aanbeveling erg belangrijk, want die komt het dichtst in de buurt van de aanstellingswijze die wij wensen: de gemeenteraad kiest de burgemeester. Hoe beoordeelt de minister overigens de toekomst van de openbare aanbeveling van twee personen in het licht van de verwachting dat kandidaten er geen behoefte aan hebben om op de tweede plaats te staan op een openbare aanbeveling en zich derhalve terugtrekken? Daarna moet de raad toch volstaan met een enkelvoudige aanbeveling.

De raad kan gemotiveerd ook met een enkelvoudige aanbeveling komen. Op grond van welke criteria wordt de motivering van een gemeenteraad, waarin wordt verantwoord waarom men tot een enkelvoudige aanbeveling is gekomen, door de minister getoetst? Is het zich terugtrekken van de tweede kandidaat een goede reden? Is het slechts één kandidaat willen aanbevelen omdat het de enige is die voldoet aan het profiel dat de raad heeft opgesteld een goede reden? Is eensgezindheid in de raad over nummer één, maar verdeeldheid over nummer twee een reden? Bij de tweevoudige aanbeveling is de opvatting van de minister van groot belang. Ondanks het gestelde in de wet dat de minister in beginsel de aanbeveling volgt, kunnen er voor de minister zwaarwegende gronden zijn om daarvan af te wijken. In de memorie van toelichting wordt een heel stel genoemd: politieke spreiding, positie van vrouwen, loopbaanbeleid, uit de boot gevallen burgemeesters bij een herindeling, burgemeesters met wachtgeld, onvoldoende capaciteit of twijfels aan integriteit. Bij sommige, met name de laatste twee, gronden kan ik mij iets voorstellen, maar het waarborgen van kwaliteit kan wel eens op gespannen voet staan met de politieke spreiding of het loopbaanbeleid. Op grond van welke gegevens oordeelt de minister

trouwens over deze aanbeveling van twee personen? Praat hij met beide kandidaten? Speelt de opvatting van de commissaris van de Koningin toch een rol? Zo ja, hoe komt de minister deze opvatting dan te weten? De "scharrelruimte van de minister", zoals Elzinga het noemde, lijkt derhalve erg groot, zelfs te groot. Ik begrijp dat het een haast onmogelijke vraag is, maar ik hoop toch dat de minister deze scharrelruimte wat wil inperken.

Met de mogelijkheid van het raadplegend referendum over twee kandidaten heeft de GroenLinks-fractie zeer grote moeite. Wij zijn natuurlijk voorstander van een correctief referendum over zaken die inhoudelijk van groot politiek belang zijn. Hier gaat het om een raadplegend referendum over twee personen, van wie er één burgemeester wordt, die in de uitoefening van zijn of haar functie weinig politieke inhoud kan stoppen. Moet er bij een referendum tussen twee personen die een ambt als burgemeester begeren niet ook iets te kiezen zijn? Veronderstelt dat niet een duidelijk, zwaar, politiek-bestuurlijk takenpakket voor de burgemeester? Die invulling van het burgemeestersambt wordt terecht niet gewijzigd. Als niet-gekozen gemeentebestuurder heeft hij/zij in zeer veel gevallen een licht inhoudelijk takenpakket, maar zijn de andere rollen, manager en coördinator, pittig genoeg. Ik ben er geen voorstander van om een burgemeester een zwaardere portefeuille te geven omdat dit het risico meebrengt dat er verschillende met elkaar concurrerende machtscentra in de gemeentepolitiek ontstaan. Ik vind dat de feitelijke macht bij de direct gekozen volksvertegenwoordigers moet liggen. De gemeenteraad is pluriform samengesteld en die pluriformiteit is per definitie niet aanwezig in de persoon van één sterke burgemeester.

Het referendum is bedoeld om de bevolking direct een stem te geven bij belangrijke politieke beslissingen en zo de veronderstelde kloof te verkleinen. Het effect van dit raadplegend referendum zou daar wel eens contrair aan kunnen zijn. Wil de minister een campagne tussen kandidaten die loze beloftes doen, omdat niet zij beslissen over relevante zaken, maar de gemeenteraad? Wil de minister een politieke cultuur waarin cliëntalisme belangrijk

wordt: stemmen in ruil voor persoonlijk getinte beloftes, een cultuur die in sommige Zuid-Europese landen hardnekkig stand houdt? Wat gebeurt er als een gemeenteraad bewust een sterke en zwakke figuur naar voren schuift in zo'n referendum om zo sterker te staan bij de minister? Twee sterke figuren geven een verdeelde uitslag en dat vergroot weer de ruimte van de minister. Kortom, de fractie van GroenLinks ziet weinig tot niets in dit raadplegend referendum en het liefst zouden wij dit onderdeel dan ook geschrapt zien. Ik had niet gedacht dat het ooit zo ver zou komen, maar ik ben het in dit opzicht geheel eens met het Nederlands genootschap van burgemeesters dat in een brief over dit onderwerp rept van een "fopspeen".

Onwerkbaar is de regeling in de wet dat de stukken aan de raad van de vertrouwenscommissie en van de raad aan de minister geheim zijn, terwijl de raad wel in het openbaar moet vergaderen om de aanbeveling vast te stellen. Als dat een zinvolle en voor buitenstaanders begrijpelijke raadsvergadering moet zijn, moeten de stukken die eraan ten grondslag liggen openbaar zijn. De minister antwoordt hierop dat ter wille van de privacy de namen van sollicitanten niet bekend mogen worden. Als het gaat om de tweede plaats van de aanbeveling merkt de minister op dat het tijd wordt dat er een open cultuur in Nederland ontstaat met betrekking tot de vervulling van burgemeestersvacatures en dat het geen schande is om tweede te staan. Is het dan wel een schande dat het bekend wordt dat je gesolliciteerd hebt? Het punt is dat een echt debat in de gemeenteraad niet kan plaatsvinden als de onderliggende stukken geheim zijn. Het zou ook het werk van vertrouwenscommissies aanmerkelijk relaxter maken als er niet zo'n zware druk op geheimhouding van namen lag, want de kramp die ontstaat na lekken is toch niet om aan te zien. De regels die binnenkamers worden opgelegd aan leden van vertrouwenscommissies zijn soms lachwekkend. Zo kwam mij ter ore dat leden van de Haagse vertrouwenscommissie een zwijgplicht van 75 jaar kregen opgelegd! Dat is langer dan de archiefwetten van het Kremlin en het Capitool bij elkaar. Dat is een belachelijke inperking.

Platvoet

In onze opvatting blijven de voorstellen in deze wet die de positie van de raad in de benoemingsprocedure versterken toch vrij marginaal. Ik zal niet ontkennen dat er wel een lichte vooruitgang is ten opzichte van de huidige situatie, maar wij vinden het toch een armzalig sluitstuk op een al decennia slepende discussie en een zeer teleurstellende vertaling van het rapport "De burgemeester ontketend" uit 1993, waarin duidelijk de voorkeur werd uitgesproken voor een door de raad gekozen burgemeester. Ook ik wacht met belangstelling op de reactie van de minister.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Ik zal beginnen met een kort reisverslag uit mijn Amsterdamse tijd. In het najaar van 1986 bracht een uiteraard zeer functionele reis mij in de stad New York, waar ik ontvangen werd door de toen al legendarische burgemeester, Ed Koch. Hij was net aan zijn derde termijn begonnen nadat hij bij de verkiezingen met een overweldigende meerderheid was herkozen. Hij kreeg rond de 80% van de stemmen. Hij viel meteen met de deur in huis: "How big is your majority?" Ik was verbouwereerd, maar aarzelde geen moment en zei dat mijn meerderheid groter was dan de zijne. Daarop zei hij dat het onmogelijk was en hij vroeg mij hoe groot die dan wel was. Ik zei dat die 100% was, maar ik voegde eraan toe dat ik een benoemde burgemeester was en dat ik maar één kiezer had, de Koningin. Daarop zei hij dat hij altijd had gedacht dat Nederland een democratie was. Ik heb hem toen uitgelegd wat de rol van de gemeenteraad is. Ik zei dat er in de praktijk een soort recht van aanbeveling had gespeeld en dat ik de gemeenteraad had beloofd dat ik mij zou gedragen als was ik gekozen. Uiteindelijk werden wij grote vrienden.

Wat ik hiermee wil aangeven, is dat wij ons goed moeten realiseren dat het Nederlandse systeem een rariteit is. Nergens in de wereld komt een systeem voor dat op groter onbegrip stuit. Het is obsoleet en, erger nog, onverdedigbaar. Om het te kunnen verdedigen, moet je allerlei democratische verworvenheden uitleggen die in feite niet

bestaan en die in dit debat ook nog bestreden worden. De heer Platvoet heeft al gewezen op de complicaties in Europa. Ik weet dat in het Regionale comité meermalen serieuze discussies zijn geweest over de vraag of de Nederlandse burgemeesters wel aan de stemmingen aldaar zouden mogen deelnemen. Dat is een treurige zaak.

De burgemeestersfunctie is ook een heel bedrieglijke functie. De burgemeester is het gezicht van de gemeente – een boegbeeld zei de heer Dölle – maar zonder feitelijke bevoegdheden. Achter zijn brede geketende schouders gaat de bleke werkelijkheid schuil van de lokale politiek die zich goeddeels aan de waarneming van de kiezers onttrekt. Uit onderzoeken in verschillende grotere gemeenten – ik noem als voorbeeld het beroemde onderzoek van prof. Tops, verricht mede ten behoeve van het juist door de heer Platvoet geciteerde rapport De burgemeester ontketend – blijkt dat wethouders door hun kiezers nauwelijks worden gekend, laat staan raadsleden. Wel is iedereen bekend met de burgemeester. Dat is eigenlijk een grote leugen. Eigenlijk berust de functie van de klassieke burgemeester zoals de heer Dölle die noemt, op bluf en bedrieglijkheid. Ik vind het adres van het Genootschap van burgemeesters dat zich weert tegen een burgemeestersreferendum met als argument "hoe kun je een referendum organiseren over een functie die eigenlijk inhoudelijk niets voorstelt?" buitengewoon onthullend en onthutsend. Ik vind gewoon dat het onze plicht is om aan deze situatie die misschien in de 18de eeuw en ook nog een beetje in de 19de eeuw begrijpelijk was, in de 21ste eeuw een einde te maken.

Erger is dat achter die brede rug een crisis van de lokale democratie schuilgaat zoals isesignaleerd in het rapport van de commissie-Elzinga. Politieke partijen verliezen snel aan draagvlak. De rekruteringsfunctie hapert. Het bestel fragmentariseert. De opkomst neemt af. Vier-, vijf- of nog-meer-partijcoalities behoren niet meer tot de uitzonderingen. De bestuurskracht van het lokale bestuur neemt af op het moment dat de decentralisatie in dit land op een hoogtepunt is. Terecht bepleiten Elzinga en de zijnen maatregelen om het lokaal bestuur te revitaliseren. Welnu, die maatregelen komen uitvoerig aan de orde in het

kader van het wetsvoorstel Dualisering van het gemeentebestuur. Dat ziet er beloftevol uit, alhoewel de Haagse praktijk met dualisme leert dat wij geen overdreven verwachtingen moeten hebben. Een van de cruciale elementen daarin is de versterking van de legitimatiegrond van de burgemeester die grotere bevoegdheden moet krijgen om leiding te kunnen geven aan het lokale bestuur. Dat element bespreken wij nu. Het lijkt welhaast een vicieuze cirkel, want als wij spreken over democratisering wordt de vraag opgeworpen: wat moet je democratiseren als die functie weinig inhoudt? Als die functie meer gaat inhouden zoals ook in het wetsvoorstel Dualisering van het gemeentebestuur wordt voorgesteld, dan moet serieus worden nagedacht over de legitimatiegrond van een belangrijker wordende functionaris. Eigenstandig noemt de commissie-Elzinga dat met een lelijk woord, maar de strekking ervan onderschrijf ik. Nu krijgt de gemeenteraad een recht van aanbeveling, geen recht van voordracht. En nu komt er een mogelijkheid tot het houden van een burgemeestersreferendum. Hierop zal ik later in mijn betoog ingaan.

De heer **Luijten** (VVD): Ik denk dat ik een heel eind mee kan gaan met de analyse van de heer Van Thijn dat er achter de brede rug van de burgemeester een hoop dingen schuilgaan die onwenselijk zijn. Hij haalt Elzinga aan en die pleit inderdaad voor dualisering. In het wetsvoorstel staat dat de raad een aanbeveling mag doen. Staat dit niet haaks op de dualisering die Elzinga voorstelt? Wordt het niet juist monisme in plaats van dualisme?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Zoals in de stukkenwisseling tot uitdrukking is gekomen en in de diverse rapporten staat, is een 100% dualisering of een 100% monisme niet denkbaar. Als de burgemeester in dat gedualiseerde bestel een eigenstandige functie krijgt, betekent dat niet dat hij niet een sterkere legitimatie vanuit de gemeenteraad zou kunnen krijgen. Hij kan toch niet uit de lucht komen vallen? Je zou hem natuurlijk rechtstreeks kiezen, maar daar bent u ook geen voorstander van.

De heer **Luijten** (VVD): U zegt dat het twee aspecten heeft: monisme en dualisme, maar bij uitvoering van het

Van Thijn

voorstel zoals dat nu voorligt, krijg je in relatie met het rapport-Elzinga een heel moeilijke positie voor de burgemeester. Enerzijds is hij voorzitter van de gemeenteraad en anderzijds is hij voorzitter van de executieve en dus degene die met de voorstellen moet komen. Dat zijn toch ook weer twee zielen in één borst. Dat werkt toch ook niet? Ik begrijp niet waar u naartoe wilt en wat uw voorkeur is.

De heer **Van Thijn** (PvdA): De minister-president komt toch ook niet uit de lucht vallen? De minister-president kan aantreden nadat hij zich ervan heeft vergewist dat hij het vertrouwen heeft van de Staten-Generaal.

De heer **Luijten** (VVD): Ja, maar de minister-president zit niet de Tweede Kamer voor.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat zou ik hem ook niet aanraden. Het voorzitten van de gemeenteraad is de minst belangrijke functie van de burgemeester. Het is een beetje hamertje tik spelen. Je corrigeert dan een gemeenteraadslid dat de spreker niet laat uitspreken en dergelijke. Dat is niet zo verschrikkelijk belangrijk als wij het hebben over de eigenstandige functie van de burgemeester. Dat hij een hamer heeft, maakt een burgemeester niet plotseling monist.

Ik kom terug bij de lange weg die wij zijn gegaan. Eigenlijk is de burgemeestersdiscussie in de jaren zestig in Amsterdam ontstaan naar aanleiding van de burgemeesterscrisis die daar toen is uitgebroken. Ik herinner mij nog mijn eerste interpellatie in 1965. Burgemeester Van Hall weigerde die interpellatie toe te staan en de vragen te beantwoorden, omdat hij geen verantwoording verschuldigd was aan de gemeenteraad. Toen is in 1969 de plicht tot verantwoording aan de gemeenteraad in de Gemeentewet opgenomen. In 1972 kwam het recht op inspraak bij burgemeestersbenoemingen in de vorm van de profielschets, maar nog heel vaagjes. In 1983 kwamen de vertrouwenscommissies. In 1993 kwam de vertrouwensregel, voorgesteld in het rapport De burgemeester ontketend en door alle deelnemende partijen onderschreven. In dat rapport werd ook een unaniem pleidooi gehouden voor een recht van aanbeveling.

Dat ligt nu op tafel, helaas in een wat gewrongen constructie. Ik kan dat niet ontkennen. De heer Dölle sprak over drie zielen in één borst. Ik zou zeggen: hoe meer zielen, hoe meer vreugde, zeker voor het CDA. Mijn fractie vindt het jammer dat, omdat de deconstitutionalisering nog niet heeft plaatsgevonden – de vraag daarnaar is al 155 jaar in dit huis aan de orde; Thorbecke was al voor de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming – nu als argument wordt gehanteerd dat er wel eens een zekere spanning met de Grondwet zou kunnen ontstaan als het recht van aanbeveling een enkelvoudig karakter zou krijgen. Dat wordt overigens door menig staatsrechtman en -vrouw in twijfel getrokken. Ik kan daarvoor woorden citeren van Elzinga zelf, van Van der Berg, van Jurgens en, sinds vanmorgen ook van prof. Dölle.

De heer **Dölle** (CDA): Dat laatste zou ik niet doen. Ik zou wel graag aanschuiven bij dit illustere trio van sociaal-democraten, maar dit gaat te ver. Een enkelvoudige aanbeveling kan volgens ons zeer zeker in strijd komen met het grondwettelijke benoemingsbeleid. Wij wachten op de argumentatie van de regering over omstandigheden om daarvan af te wijken. U mag mij dus niet zomaar aan dat rijtje toevoegen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Nee, maar u kunt ook zonder dat u die argumenten kent het verschil zien tussen een voordracht en een aanbeveling. Elke aanbeveling, of die nu enkelvoudig is of meervoudig, is niet bindend. Een voordracht is bindend. Ik onderschrijf dat die in strijd zou komen met het huidige grondwetsartikel. Dat betreur ik, omdat dat artikel allang geëlimineerd had moeten zijn, maar dat is nu eenmaal niet gebeurd. De Grondwet verdient respect, ook al zijn sommige artikelen niet ons lievelingsartikel. Wij vinden het jammer dat de minister in onze ogen te veel armslag behoudt om de aanbeveling niet te volgen, maar het is niet anders. In de schriftelijke behandeling hebben wij erop gewezen, dat de genoemde criteria willekeurig zijn, onhelder en niet consistent, maar ik heb alle begrip voor het feit dat de minister eenvoudigweg niet verder kan gaan getet op de Grondwet en datgene wat de Tweede Kamer wil. Dat begrip slaat evenwel om in

onbegrip als coalitiegenoot VVD dan nog blijft vinden dat aan het benoemingsrecht van de Kroon geweld wordt aangedaan. Op die manier wordt de Grondwet zo onwelwillend uitgelegd dat zij bijna fungeert als een vestingwal om elke verandering bij voorbaat in de kiem te smoren.

Naar mijn stellige overtuiging is die spanning er niet. De heer Platvoet heeft daarvoor trouwens al een aantal argumenten genoemd. In de Grondwet staat dat de benoeming geschiedt bij koninklijk besluit. Dat blijft zo, ook als er sprake is van een enkelvoudige aanbeveling. Alleen in geval van zwaarwichtige redenen heeft de minister het recht niet tot benoeming over te gaan. In sommige bijzondere gevallen, bijvoorbeeld bij een gemeentelijke herindeling, kan er ingevolge het amendement-De Cloe dat aan de overzijde van het Binnenhof is medeondertekend door de VVD, sprake zijn van een enkelvoudige aanbeveling. Het is misschien goed om één keer letterlijk te citeren uit het rapport van een op dit punt unanieme commissie-Elzinga. Op pagina 411 staat: Een recht van aanbeveling van de raad acht de commissie met de commissie-Biesheuvel, met de Raad van State en met de regering wel verenigbaar met de Grondwet omdat de Kroon niet gebonden is aan een aanbeveling en daarvan kan afwijken op grond van zwaarwegende belangen. Dit geldt zowel voor een meervoudige als een enkelvoudige aanbeveling.

Voorzitter. Ik ben blij dat de heer Luijten zijn conceptspeech van tevoren heeft uitgereikt. In de Volkskrant beklagt de heer Luijten zich over het feit dat het wetsvoorstel toch voor tweeërlei uitleg vatbaar is. Hij wijst erop dat na de behandeling van het wetsvoorstel de heer De Cloe, bij dit onderwerp de woordvoerder van de Partij van de Arbeid aan de overzijde van het Binnenhof, zou hebben gezegd dat er in de praktijk vrijwel altijd sprake zal zijn van een enkelvoudige aanbeveling, omdat nummer 2 zich zal, terugtrekken. Ik heb dat heel goed gelezen. Ik heb de heer De Cloe uiteraard even gebeld. Er staat dat hij spreekt van een verwachting. Persoonlijk vind ik dat nogal speculatief. Ik kan mij ook het omgekeerde voorstellen. Ik wil mij dat ook voorstellen. Om een paar

Van Thijn

redenen denk ik dat nummer 2 zich in de meeste gevallen niet zal terugtrekken. De eerste reden is dat het geen schande is om als tweede uit de bus te komen. Als ik deze zaal rondkijk, zie ik verschillende collega's die dat wel eens is overkomen. Het vergroot gewoon de kansen voor een volgende keer. De tweede reden is dat het niet fraai is als je gaat voor een publiek ambt en je zegt tegen de sollicitatiecommissie: u moet goed weten dat ik alleen maar beschikbaar ben voor de eerste plaats; anders trek ik mij terug. Ik denk dat dit getuigt van een slechte mentaliteit en dat het niet erg bevorderlijk is voor de carrière van de ambitieuze sollicitant dat hij te boek zal staan als een wegloper. Belangrijker is dat in deze systematiek de vertrouwenscommissie zou moeten vragen vanaf het eerste moment of de kandidaat bereid is de gifbeker tot de bodem leeg te drinken, want ook de kandidaat zal moeten respecteren wat in de wet staat. In deze systematiek is afgesproken dat al op het moment dat de profielschets wordt opgesteld de raad moet beslissen of hij de kiezers gaat raadplegen. Dus elke sollicitant is van het begin af aan ervan op de hoogte dat het een lange en ingewikkelde weg kan worden. Voor het argument van de hangende pootjes heb ik helemaal geen begrip. Ook zittende burgemeesters en de gemeenteraden aan het hoofd waarvan zij staan, moeten er begrip voor hebben dat in dit land de burgemeesterspositie eindig is en dat kan men kan solliciteren naar een andere functie.

Over grondwettigheid gesproken, mijnheer de voorzitter. Ik begreep ook uit de Volkskrant dat de heer Luijten straks een novelle gaat eisen, waarmee het vermeende lek in de wet wordt gerepareerd en de grondwettigheid wordt gewaarborgd. Ik vond dat een nogal komische aankondiging. Als er iets in strijd is met de Grondwet – en de heer Luijten spreekt over respect voor de Grondwet – is het wel het vragen om een novelle. Daarmee wordt de minister gevraagd mee te werken aan een verkapt recht van amendement van de Eerste Kamer.

De heer **Luijten** (VVD): Ik heb niet in de Volkskrant gezegd dat ik zou vragen om een novelle_

De heer **Van Thijn** (PvdA): Nee, u zou het eisen.

De heer **Luijten** (VVD): Helemaal niet. De journalist heeft mij gevraagd: wat kan er dan gebeuren? Dan zijn er een paar instrumenten, zoals novelles en richtlijnen. Een novelle is iets heel normaal. Het betreft een wetswijziging die via de Tweede Kamer hier komt. Ik snap niet wat daar ongrondwettelijk aan zou zijn. Maar ik kan het niet eisen. Het is aan de minister om op onze bezwaren wel of niet in te gaan.

De heer **Van Thijn** (PvdA): U kent het verschil tussen een technische novelle en een inhoudelijke novelle. Een inhoudelijke novelle betekent een recht van amendement voor de Eerste Kamer. Daar zullen sommigen niet tegen zijn, maar wij moeten ons opstellen conform de Grondwet. Uw inzet moet zijn de verdediging van de Grondwet.

De heer **Luijten** (VVD): Dat is mijn inzet ook. Als u op de internetsite van de Eerste Kamer kijkt, ziet u een lange lijst van inhoudelijke novelles die dit huis inmiddels hebben bereikt. Ik begrijp uw probleem dus niet met de Grondwet. Een novelle kan, maar het is aan de regering of zij daarmee instemt. Ik kan een novelle niet eisen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dus wat in de Volkskrant staat, namelijk dat u dit gaat eisen, is niet juist?

De heer **Luijten** (VVD): Ik zal de bezwaren die wij hebben straks te berde brengen en dan is het aan de regering om daarop adequaat te reageren. Ik vertrouw dat de regering toe. Ik zal haar niet voorschrijven hoe zij mij moet antwoorden.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat maakt het voor de regering een stuk simpeler. Ik zag die novelle al boven de markt hangen. Wij zien uw bijdrage aan dit debat met grote belangstelling tegemoet.

Mijnheer de voorzitter. Het burgemeestersreferendum is een interessante noviteit. Ik zie best de complicaties. Die zijn er. Ik zie ook best dat het vanwege die complicaties lang niet altijd zal worden toegepast, hoewel dat ook speculatie is. Principieel is er wat mijn fractie betreft geen enkel bezwaar tegen om die mogelijkheid te openen, al is het

meer een volksraadpleging dan een referendum. Het zal zeker kunnen bijdragen aan de zo broodnodige revitalisering van de gemeentepolitiek. Ik kan niet inzien dat de campagne nergens over zou gaan. Wij streven ernaar – ik ben het wat dit betreft helemaal met de heer Dölle eens – dat de burgemeesterspositie in tact blijft. Ik voel weinig voor een burgemeester als eerste wethouder. Een burgemeester is een teamleider en zijn positie als teamleider en coördinator, artikel 53a van de dualiseringwet, wordt versterkt met bijvoorbeeld de introductie van een agenderingsbevoegdheid. Ik kan niet inzien waarom beoogde teamleiders niet met elkaar in debat zouden kunnen gaan over de wijze waarop zij in de komende vier jaar denken leiding te geven aan het gemeentelijk bestel zonder allerlei standpunten in te nemen over bijvoorbeeld bestemmingsplannen, tippelzones en openingstijden van horecabedrijven.

De heer **Dölle** (CDA): Ik denk dat aspirant-teamleiders wellicht met elkaar in debat kunnen gaan, maar ik kan mij de gezichtsuitdrukking ongeveer voorstellen van de mensen in de zaal, de mensen die naar de lokale tv kijken en de mensen die het advertentieblad lezen. U weet welke discongruentie er bestaat tussen het beeld van de burgemeester en zijn bevoegdheden. De kiezers die meedoen aan zo'n referendum willen – ik neem als voorbeeld maar mijn eigen stad, Groningen – weten wat de burgemeester vindt van het nieuwe stadion, die garage in de binnenstad, de nieuwe sluitingstijden en de OZB. Hij kan wel zeggen dat zijn teamopvatting ongeveer dit is en dat hij van plan is zus of zo te doen, maar ik denk dat dit niet goed werkt.

De heer **Van Thijn** (PvdA): In uw stad, een echte wethoudersstad, mag de burgemeester dat niet allemaal zeggen. Dit wetsvoorstel is juist ingediend om de burgemeester meer gezicht, meer profiel, meer inhoudelijke bevoegdheden en meer mogelijkheden voor teamleiderschap en coördinatie te geven. Zo langzamerhand denk ik dat het vocabulaire van de burgemeester gelijke tred zal houden met die bevoegdheden. Ik ben daar niet bang voor.

Ik wil nog zeggen – het kwam al zijdelings ter sprake – dat mijn fractie

Van Thijn

sterk hecht aan de burgemeester als teamleider en dat het zeer te betreuren zou zijn als voortaan als gevolg van deze wetgeving kandidaten voornamelijk gerekruteerd worden uit de eigen kring. Zoals in het rapport De burgemeester ontketend met zoveel worden is gezegd, hetgeen door Elzinga is overgenomen, is het van groot belang dat de burgemeester van buiten komt. De gedachte dat de burgemeester die geacht wordt boven of tussen de partijen te staan als regel uit die partijen zelf gerekruteerd wordt en dat misschien in de toekomst een breder beroep zou moeten worden gedaan op kandidaten uit de civil society juist vanwege de noodzaak om de kwijnende lokale politiek te revitaliseren, is in de schriftelijke gedachtewisseling niet bepaald door de minister omarmd. Daarmee missen wij wellicht een unieke kans. Het feit dat de burgemeesters boven de politiek staan, maar voornamelijk uit de politiek gerekruteerd worden en dat het in het merendeel van de gevallen in de grote gemeenten of oud-Kamerleden zijn of oud-wethouders doet de geloofwaardigheid van dat ambt geen goed. Ik maak mij zorgen over de levenskansen voor de wethouders van buiten, daar in gemeentelijke kring nu al gezegd wordt: daar zullen wij bij wijze van zeer hoge uitzondering een beroep op doen. Het gaat er nu juist om, de zieltogende lokale democratie kwaliteitsimpulsen van buiten te geven. Zo draaien wij in kringetjes rond en brokkelt het draagvlak onder de lokale politiek meer en meer af.

Mijnheer de voorzitter. Wij zien met belangstelling de behandeling van de wet inzake de dualisering tegemoet, maar wij vinden de gang van zaken rondom een van de speerpunten voor een nieuw bestel, de burgemeester, weinig hoopgevend. Het zal toch niet zo zijn dat een meerderheid van deze Kamer opnieuw de mogelijkheden van bestuurlijke vernieuwing torpedeert? Daarmee zouden VVD en CDA een zware verantwoordelijkheid voor het obsoleete karakter van het lokale bestuurlijke systeem in Nederland op zich nemen en zou de senaat haar reputatie waarmaken uiteindelijk toch een bolwerk te zijn van bestuurlijk conservatisme.

De heer **Dölle** (CDA): Met de opmerking dat wij beschermers zijn

van een obsoleet stelsel, aangeklaagd door diverse Europese landen, ben ik het uiteraard niet eens. Dat er sprake is van een zieltogende lokale democratie is te vroeg gesproken. Er zijn duidelijke commentaren, onder andere van Alders om maar eens iemand te noemen die veel Europese ervaring heeft, waarin juist de loftrumpet gestoken wordt over ons stelsel. Ik ben het met u eens dat er ontbindingsverschijnselen zijn, maar die zie je ook in landen als Engeland. In Londen is voor het eerst een burgemeester gekozen, met een opkomstpercentage van 29. Daar heeft de gekozen burgemeester niet de vitalisering gebracht die u hoopt. Als u het CDA afschildert als poortwachter van een ruïne of iets dergelijks_

De heer **Van Thijn** (PvdA): U maakt het erger en erger!

De heer **Dölle** (CDA): Dat moet wel, want dan kan ik het verder van mij werpen. In elk geval wil ik dit ver van mij werpen, ook vanuit de verantwoordelijkheid die wij traditioneel voelen voor het lokale bestuur, waarmee wij als christen-democratie nauwe banden hebben.

De heer **Luijten** (VVD): Wij hebben het vandaag over de benoemingswijze van de burgemeester. Straks zullen wij het hebben over dualisering naar aanleiding van het rapport van de commissie-Elzinga. Ook daar heeft mijn partij standpunten over. Is het niet beter te praten over wat voor een burgemeester je wil hebben dan dat je het regelt via de benoemingswijze? Is de volgorde niet verkeerd als ik uw logische gang van denken hier mag volgen?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voor mensen die elke vernieuwing tegenhouden, is de volgorde een interessant agendapunt. Als wij eerst de constitutionalisering hadden behandeld die vorig jaar op de agenda stond, zou zijn gezegd: wij kunnen beter wachten op het rapport van de commissie-Elzinga. Ik vind dat wij de zaken moeten behandelen als zij zich aandienen. Dit is de kans om een heel klein stapje te zetten in het slepende dossier van de democratisering van het burgemeestersambt in dit land.

De **voorzitter**: Ik wijs de Kamer op

het volgende. Blijkens de sprekerslijst is er nog een uur spreektijd voor de overige sprekers. Die spreektijd is te kort om de eerste termijn van de Kamer af te wikkelen voor de Verenigde vergadering. Bovendien is gebleken dat iedereen ruim de tijd neemt, in elk geval ruimer dan men aanvankelijk had voorzien. Ik heb het idee dat in elk geval de heer Ruers en wellicht ook de heer Luijten pas vanmiddag aan het woord kunnen komen bij de hervatting van de vergadering. Het vergaderschema schuift dan gewoon door.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter. Zoals bekend, worden in bijna alle landen met een democratische staatsinrichting de burgemeesters rechtstreeks door de bevolking gekozen. Europese organen begrijpen ons niet. De heer Dölle gaf net aan dat dit misschien nog wel meevalt, maar ik ben het eens met wat de heren Van Thijn van Platvoet hierover hebben gezegd. Ik heb zelf in het comité van de regio's gezeten en ik kan beamen dat je met grote verwondering wordt aangekeken als je moet bekennen dat je benoemd bent. Ze jagen je soms het schaarrood naar de kaken, het valt moeilijk uit te leggen en soms wordt zelfs gezegd dat je eigenlijk maar niet moet meedoen aan de beraadslagingen. Zo heb ik dat ervaren.

De **voorzitter**: Ik zie dat de heer Dölle wil interrumpen. Dit is echter een persoonlijke ervaring, die zich niet leent voor een interruptie.

De heer **Terlouw** (D66): Betekent dit dat al die landen in Europa en de rest van de wereld met gekozen burgemeesters ook betere burgemeesters hebben dan Nederland? Nee, dat hoeft het niet te betekenen. In elk geval hebben wij naar mijn waarneming in Nederland een goed burgemeestersbestand en zou je dus kunnen zeggen dat ons benoemingsstelsel nog zo gek niet is. Waarom hecht D66 dan toch zo aan de gekozen burgemeester? Daarvoor zijn vanmorgen argumenten genoemd door de heer Platvoet en de heer Van Thijn. In het algemeen deel ik die argumenten. Ik wil daaraan toevoegen dat de noodzaak om een burgemeester te kiezen groter wordt. Dat heeft vooral te maken met onze opvattingen over de

Terlouw

mondigheid, over de emancipatie van de burger, die ook toeneemt.

Er is veel veranderd in de laatste 50 jaar, zoals ik gisteren ook heb gezegd. De gemiddelde Nederlander is welvarender geworden, beter opgeleid, beter geïnformeerd en internationaler gericht. Hij heeft geleerd bezwaar en beroep aan te tekenen, hij kent de weg naar de Raad van State en hij wordt geacht een Europeaan te worden. Dat is de werkelijkheid. Zo'n burger moet je ook in staat stellen zelf te bepalen wie hij wenst als burgemeester of als commissaris van de Koning. Je moet hem zelfs in staat stellen daarbij zijn eigen fouten te maken. Directe verkiezingen zijn de zuiverste manier om tot een keus te komen. Het is absoluut niet een garantie voor het beste resultaat. Zo zouden er bij de huidige krachtsverhoudingen, als wij een systeem van gekozen burgemeesters zouden hebben, heel weinig D66-burgemeesters worden gekozen. Dat is, zoals u begrijpt, in mijn ogen een bewijs van de stelling dat je niet altijd het beste resultaat krijgt.

Het huidige systeem is sterk verouderd. Weliswaar zijn er vertrouwenscommissies, maar hoe vaak komt het niet voor, met name in grotere gemeenten of provincies, dat een vertrouwenscommissie maar al te goed weet dat haar keuze toch uit een bepaalde politieke partij moet komen? Intussen is, geloof ik, iedere in het parlement vertegenwoordigde politieke partij aanhanger van de decentralisatiegedachte, wil iedere partij de afstand tussen bestuur en burger verkleinen en hoor ik nooit een politicus pleiten tegen emancipatie van de burger. De selectieprocedure bij de benoeming van een nieuwe burgemeester is niet meer van deze tijd, zei de vertrouwenscommissie van de gemeenteraad in Arnhem na de benoeming van Pauline Krikke tot burgemeester van die stad, zo las ik in de krant. Volgens datzelfde bericht zou CDA-fractievoorzitter J. Vierdag in Arnhem hebben gezegd dat het beter is, als de gemeenteraad in alle openbaarheid de meest geschikte kandidaat selecteert.

"Niet meer van deze tijd", maar dan is de vraag hoe je tot een andere werkwijze komt. Wij debatteren vandaag over een wetsvoorstel dat bepaald niet uitblinkt door elegantie. Als mijn partij het had mogen opstellen, had het er anders

uitgezien. Dat weet u allemaal. Het doet gekunsteld aan. Het draagt sporen van compromissen. Het heeft het karakter van een overgangswet. Dat valt allemaal niet te ontkennen, maar in onze ogen is het voorstel niet in strijd met de Grondwet, is het voor enige tijd bruikbaar en is het een noodzakelijke stap om te komen tot de meest democratische oplossing: de direct door de bevolking gekozen burgemeester en commissaris. Ik zie verwantschap met evolutieprocessen in de natuur via natuurlijke selectie. De meest kansrijke, de meest geperfectioneerde levensvormen zijn er niet ineens. Er zijn tussenvormen die je later niet terugvindt, omdat het betere ervoor in de plaats is gekomen. Maar die tussenvormen waren wel noodzakelijk om het betere te bereiken.

De fractie van D66 is van oordeel dat het wetsvoorstel niet in strijd is met de Grondwet. Wij zijn blij dat de regering in de schriftelijke gedachteswisseling afstand heeft genomen van uitdrukkingen als "op gespannen voet met de Grondwet". Inderdaad, een regeling is wel of niet in strijd met de Grondwet, niet een beetje.

De minister doet een voordracht aan de Kroon voor het benoemen van een burgemeester, nadat daarover in de ministerraad is beraadslaagd, althans soms bij grote steden. De Grondwet regelt niet op welke manier de voordracht tot stand komt. Dat is dan ook aan verandering onderhevig. Vroeger werd een provincie of een gemeente er niet of nauwelijks in gekend. Het was een zaak van de minister van Binnenlandse Zaken en van het kabinet. Die of die dragen wij voor en daarmee basta. De betrokkenen moeten zich daar vooral niet mee bemoeien, zo is toch jaren de praktijk geweest. Die tijden zijn voorbij door de ontwikkelingen die ik zo-even kort heb aangeduid. Meer en meer is de ministerraad zich gaan laten leiden door wensen uit de gemeenten en de provincies. Dit wetsvoorstel doet nog een stapje verder in die richting. De ministerraad vindt het steeds belangrijker wat de raden en de staten vinden, in sommige gevallen zelfs wat de bevolking vindt na een, volgens dit wetsvoorstel zeer beperkt, referendum. Wat is daartegen? Het is ook steeds relevanter. Naarmate de burgers meer geëmancipeerd zijn, naarmate zij beter kunnen oordelen, naarmate

zij zich meer kunnen laten informeren, doet het er toch ook meer toe wat zij vinden? Echter, de aanbeveling vanuit de raad of de staten kan de voordracht volgens dit wetsvoorstel niet dicteren. De minister van Binnenlandse Zaken houdt het recht, nee hij houdt de plicht om niet iemand voor te dragen die hij niet geschikt acht. Hij moet kunnen zeggen en zal in sommige gevallen moeten zeggen: het spijt me, maak maar een andere aanbeveling; ik kan deze aanbeveling niet volgen. Het zal niet gauw voorkomen, zo hoop ik van harte en denk ik ook, maar het kan. Het maakt daarbij in wezen niet uit of de aanbeveling een of twee namen bevat. Essentieel is dat de minister niet gehouden is iemand voor te dragen die hij ongeschikt acht. D66 kan in deze constructie werkelijk niets ongrondwettelijks bespeuren.

Ten overvloede zeg ik het nog eens: wij vinden deze regeling bepaald niet optimaal. Wij zijn voorstander van volledige autonomie van de burgers in gemeenten en provincies in dit opzicht. Maar zo lang de Grondwet niet is veranderd, is dit in staatsrechtelijk opzicht een correcte procedure, zo vinden wij.

Voorzitter: Jurgens

De heer **Terlouw** (D66): Voorzitter. De raad kan een raadplegend referendum laten houden dat gaat tussen twee kandidaten, als het voornemen daartoe voor het openstellen van de sollicitatieprocedure aan de commissaris van de Koningin kenbaar is gemaakt. Dat geeft de bevolking in sommige gevallen meer invloed, dus stemmen wij ermee in, maar het heeft wel iets gekunstelds. Het is niet zozeer een referendum over beleid, maar de bevolking gaat meedoen in een sollicitatieproces. Het is niet zonder problemen, zoals vorige sprekers al hebben aangestipt. Het dreigt over beleid te gaan waarover zo'n kandidaat zich misschien niet moet uitspreken. Ik probeer het me voor te stellen.

Na een vertrouwelijke gespreksronde besluit de gemeenteraad de sollicitaties van mevrouw A en mijnheer B bekend te maken en de keus tussen hen aan de bevolking voor te leggen. Mijnheer C echter, die ook heeft gesolliciteerd, laat dat in een uitgebreid interview in de lokale pers weten en zegt niet te

Terlouw

begrijpen waarom de bevolking hem niet mag kiezen. Mevrouw A en mijnheer B zijn zeer correct en vertellen in een korte doch stevige campagne dat ze hun rijkstaken met verve zullen uitvoeren en, mochten zij worden benoemd, het college met vaste hand zullen leiden. Over het politieke programma van de raad zeggen zij niets, want daar gaan zij niet over. Integendeel, zij houden krampachtig hun mond dicht over hun opvattingen dienaangaande, want wie wordt benoemd moet straks de raad zo objectief mogelijk voorzitten. Ik refereer aan datgene wat de heer Dölle zei. Mijnheer C heeft daar echter weinig boodschap aan. Hij weet wel hoe de wet luidt, maar hij laat toch steeds van zich horen. Hij wijst op het voetbalstadion dat hij in zijn huidige gemeente heeft gebouwd, hij vindt absoluut dat er een zwembad moet komen, hij wil de gemeentelijke belastingen verlagen, enz. Je kunt niet verhinderen dat hij dat doet. De burgerij mag niet voor hem kiezen, maar hij zegt het wel. Zou de bevolking zo het gevoel krijgen dat zij een beslissende stem heeft in de aanbeveling betreffende hun nieuwe burgemeester? Ik schets maar een geval en wil graag horen wat de minister daarvan vindt. Het klinkt kritisch, maar ik herhaal dat wij dit beschouwen als overgangswetgeving, die moet leiden naar een echt door de bevolking gekozen eerste burger.

Wat de herbenoeming van burgemeesters betreft, verandert er door dit wetsvoorstel nauwelijks iets. De procedure blijft in mijn ogen even onbevredigend als die ook nu is. Een tijdje voordat de termijn van de burgemeester erop zit, overlegt de raad met de commissaris over het functioneren van de burgemeester. Daarna wordt er een aanbeveling opgesteld, die via de commissaris naar de minister gaat. Zo staat het in het wetsvoorstel. Meestal zit het wel goed. Wij hebben in het algemeen goede burgemeesters, de bevolking en de raad zijn tevreden en de burgemeester kan worden herbenoemd. Zo gaat het meestal. In het incidentele geval dat de burgemeester aanstootgevend gedrag vertoont, zal de aanbeveling negatief zijn, wat de minister in zijn voordracht kan volgen. Maar wat te doen als de burgemeester is tegengevallen, in inzet, in initiatief, in het gebruiken van zijn contacten? Wat met name te doen als de minister indertijd niet de

aanbeveling van de raad heeft gevolgd?

In de huidige praktijk maakt dat niets uit, de burgemeester wordt herbenoemd, wat de raad ook aanbeveelt. In de memorie van antwoord zegt de minister dat in zo'n geval de profielschets in beginsel het toetsingskader vormt van de raad terzake van het functioneren van de burgemeester. En meer van dat soort zinnen. Maar in begrijpelijk Nederlands weten we dat als de burgemeester een brave man is maar niet erg bevalt, in de praktijk de minister daar bitter weinig aan kan doen of doet. Dat heeft te maken met rechtsposities, gewoontes, menselijke overwegingen en wat dies meer zij. En als de raad hem wegstuurt, moet de gemeente het wachtgeld betalen.

Hoe anders is dat als de burgemeester rechtstreeks wordt gekozen. Hij is zich er dan ten volle van bewust dat herverkiezing geenszins zeker is. Daar weten wij, gekozenen, allemaal van mee te praten. Dat accepteer je, dat is all in the game.

Ik blijf toch ook een probleem houden met de behandeling van een sollicitatie door een vertrouwenscommissie in beslotenheid. De noodzakelijk geachte informatie moet worden verworven via de commissaris. Stel de sollicitant is burgemeester in een andere gemeente. Een lid van de vertrouwenscommissie mag nu niet aan zijn neef, die in die andere gemeente woont, vragen: hoe doet die burgemeester van jullie het? Hij mag aan niemand wat vragen, behalve aan de commissaris. In het gewone leven is het meer en meer de gewoonte dat, als iemand solliciteert, hij of zij niet alleen wordt ondervraagd of doorgezaagd door de eventueel toekomstige werkgever, maar dat de sollicitant van zijn kant zich ook kan verstaan met zijn toekomstige collega's en allerlei vragen kan stellen. Een sollicitatie is meer en meer een wisselwerking tussen de sollicitant en degene bij wie hij solliciteert. Zo niet de burgemeesterssollicitant. Die mag alleen met een delegatie uit de raad praten, op een geheime plaats, met een geheime agenda. De mensen met wie hij het meest te maken zal krijgen als hij wordt benoemd, de wethouders, krijgt hij meestal niet te zien. Hij krijgt niet de gelegenheid om na te gaan of het klikt tussen hen, zoals bij gewone procedures het geval is. De procedure voor de

benoeming van een directeur van een bedrijf gaat zo anders en men is ook veel eerlijker, ook richting de sollicitant. De leden van de vertrouwenscommissie van een gemeente zijn zelden geselecteerd op hun ervaring in het voeren van gesprekken met sollicitanten. Wonderbaarlijk genoeg loopt het toch nog vaak goed af. Misschien komt het wel door de bemoeienis van de commissaris die een voorselectie maakt.

Gemeenteraden hebben veel meer vrijheid bij dit hele proces dan ze vaak schijnen te beseffen. Niets let gemeenteraden om in alle openbaarheid zich te oriënteren over personen die ze graag als nieuwe burgemeester zouden willen hebben. Ze kunnen er vrijuit over praten. Ze kunnen gesprekken met bijvoorbeeld zittende burgemeesters voeren. Ze kunnen handelen zoals kerkenraden in protestante kerken dat doen, die dominees gaan horen en eventueel daarna beroepen. En als ze hun keus hebben gemaakt, niet uit een lijstje sollicitanten maar uit alle volwassen Nederlanders, kan alsnog de sollicitatieprocedure worden gevolgd die de wet voorschrijft. Dat kan nu al, maar als het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet krijgt, is de kans dat de gemeenteraad zijn zin niet krijgt wel heel klein geworden.

De minister erkent in de memorie van antwoord dat dit allemaal kan, maar hij ziet er weinig in. Dat begrijp ik niet. Het argument dat het oneerlijk zou zijn tegenover andere sollicitanten klopt niet. Iedereen is gerechtigd aan de vacante gemeenteraad te laten weten dat hij/zij geïnteresseerd is en dat hij graag mee beoordeeld wil worden als een van de Nederlanders die burgemeester van zo'n gemeente zouden kunnen worden. Wat zou het aangenaam zijn als over benoemingen in een openbaar ambt in alle openbaarheid zou worden gesproken en dat wij dan af waren van dat gedoe met uitlekken, geheimhouding en mensen die het niet willen weten voor hun eigen gemeente. Dat kan als het initiatief van de vacante gemeente zou uitgaan, en niet van de sollicitant. Gemeenten, weet toch wat je allemaal mag op grond van de huidige wet.

Verder zou de geschetste werkwijze de horizontale doorstroming van burgemeesters geweldig kunnen bevorderen. In de huidige praktijk solliciteren burgemeesters om allerlei redenen zelden naar een

Terlouw

gemeente in dezelfde klasse. Jammer. Want verandering is vaak heilzaam, zowel voor de betrokkene als voor de gemeenten. Er is nu eenmaal een piramidale opbouw, dus je kansen liggen in het horizontale vlak en niet allemaal naar boven. Dat horizontale doorstromen gebeurt echter niet.

Ik heb kritische opmerkingen geplaatst bij dit wetsvoorstel. Dat vindt zijn oorzaak natuurlijk in het feit dat we een fundamenteel ander systeem voorstaan. Maar rechttoe, rechtaan moderniseren van het systeem in Nederland, zoals Europa dat allang heeft gedaan, is nu eenmaal niet haalbaar in Nederland. Ik las vanmorgen een hoofdartikel in Trouw waarin staat dat wij in Nederland parmantig vooroplopen bij allerlei andere zaken, zoals euthanasie, maar dat wij achteraan sukkelen op het gebied van de gekozen burgemeester en de referenda, en dat het dus maar via de achterdeur moet. Het alternatief is dat wij het houden bij een systeem uit de 19de eeuw.

De heer **Dölle** (CDA): Het is inderdaad waar dat in Noord-Europa over het algemeen de burgemeester niet wordt gekozen door de bevolking en in Zuid-Europa wel. Het is ook zo dat Trouw dat wel eens kwalificeert als achterlopen. Echter, is het specifieke takenpakket van de Noord-Europese burgemeester waarvan de openbare orde zo'n belangrijk onderdeel uitmaakt, nu juist niet een van de legitieme redenen waarom er sprake is van de behoefte aan enige afstand van het electoraat op dit punt?

De heer **Terlouw** (D66): Daar heeft de heer Dölle gelijk aan, maar het leidt tot zeer gewrongen situaties. Een gemeente wil een burgemeester die alles kan, een schaaft met vijf poten. En als die dan komt, dan wordt zijn takenpakket teruggebracht tot alleen maar de rijkstaken, terwijl de bevolking denkt dat het de eerste burger en dus de baas is. De werkelijkheid is dat hij zich in het college moet beperken tot bijna niets. Dat is mijns inziens helemaal verkeerd. Dat is niet modern en doet ook geen recht aan de zeggingskracht en de emancipatie van de Nederlandse burger.

Het leven in de politiek is nu eenmaal dat wij te maken hebben met de tekst van de Grondwet, met

de politieke realiteit, met het besef dat je in een coalitiekabinet maar kleine stappen kunt maken, met de taaiheid van de materie en met het respect voor de opvatting van anderen. Wij pleiten krachtig voor aanvaarding van dit wetsvoorstel. Een veranderende samenleving heeft behoefte aan veranderende procedures en aan andersdenkende politici in beide Kamers der Staten-Generaal. Er kan waardevolle ervaring door worden opgedaan. Meer dan zeven jaar is deze coalitie nu aan het werk. Er zijn in mijn ogen belangrijke dingen bereikt. Het zou treurig zijn als we in dit dossier weer van nul af aan moesten beginnen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. In de voorbereidende fase van de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel hebben de fracties van SGP en ChristenUnie een bescheiden rol vervuld. Mijn bijdrage aan de afrondende fase van de behandeling van dit wetsvoorstel zal daarmee in overeenstemming zijn. Die bescheidenheid is wat mij persoonlijk betreft in elk geval passend in het licht van de ervaring waarop de vorige spreker kon duiden in deze aangelegenheid.

Het wetsvoorstel toont in verschillende opzichten verwante trekken met de referendumvoorstellen die wij gisteren in eerste termijn van de zijde van de Kamer bespraken. Formeel neemt het ook een voorschot op een grondwetsherziening waarmee de regering de deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris wil bereiken. Dat is zo'n parallel met gisteren. Als het zover mocht komen, staat misschien daarna ook de weg naar rechtstreekse verkiezing door de bevolking of de gemeenteraad van de nu nog benoemde ambtsdragers open. Materieel is er de overeenkomst waar te nemen dat ook dit voorstel staat in het teken van democratisering, openbaarheid – volgens sommigen nog onvoldoende – en verkleining van de zogenaamde kloof tussen burger en politiek. Dit streven krijgt in dit voorstel gestalte door voor de benoeming van de burgemeester de gemeenteraad in plaats van de commissaris van de Koningin een recht van aanbeveling toe te kennen en de mogelijkheid om voorafgaand aan die aanbeveling

een raadgevend referendum te houden, waarbij de referendumgerechtigden een voorkeur voor één van de twee personen kenbaar kunnen maken.

Net als bij die andere referenda, raadgevende referenda, is ook hier sprake van een beïnvloedingsinstrument als aanvulling op het algemeen vertegenwoordigend stelsel, aldus de memorie van antwoord. Al worden ze dan niet gekozen in ultieme zin, kandidaten zullen de referendumcampagne als een verkiezingscampagne ervaren. Zij zullen waarschijnlijk ook campagne moeten voeren, met alle handicaps die daaraan verbonden zijn. Voorgaande sprekers hebben daar al bloemrijke voorbeelden van genoemd. De voorgestelde veranderingen zijn beperkt tot de aan de voordracht van de minister voorafgaande benoemingsprocedure. Met andere woorden, de Kroon is en blijft voorshands nog de uiteindelijk verantwoordelijke voor de benoeming, al zal de ruimte om af te wijken van de aanbeveling vermoedelijk afnemen.

De vraag is of onder andere de ambtsdragers in kwestie op deze wijziging zitten te wachten. Het lijkt er niet erg op, gezien de brief die wij van het Nederlands genootschap van burgemeesters ontvingen. Dat is misschien niet zo vreemd omdat, naar mijn indruk althans, bestuurders in het algemeen gesproken liever functioneren op basis van een benoeming dan op basis van een verkiezing. Waar het om gaat, is natuurlijk niet of de bevolking direct of indirect meer invloed krijgt op de benoeming van burgemeesters, maar of er dankzij dit wetsvoorstel ook grotere zekerheid ontstaat dat gemeenten kwalitatief goede of zelfs betere, liefst de beste, burgemeesters krijgen. Ik hoorde de heer Terlouw net zeggen dat in dit stelsel is begrepen dat eventueel ook de keuze voor mindere kwaliteit gerespecteerd dient te worden. Bij het "conflict" tussen kwaliteit en inspraak is het de vraag hoever de concessie kan gaan die je aan kwaliteit wilt doen, omdat je de kwaliteit van de inspraak wilt verhogen.

De heer **Terlouw** (D66): Volksvertegenwoordigers worden toch ook door het volk gekozen? Zij worden toch niet op kwaliteit beoordeeld? Het is de ultieme keuze van de

Holdijk

bevolking. Dat gebeurt al bij de volksvertegenwoordiging. Waarom zou dat niet gebeuren bij de eerste burger?

De heer **Holdijk** (SGP): Ik geef toe dat een democratisch bestel nooit een garantie is voor de beste kwaliteit. Toch denk ik dat wij allemaal willen dat volksvertegenwoordigers van de kwaliteitsklasse A zijn. Dat het niet gebeurt, accepteren wij. De vraag is echter hoever die concessie gaat.

De heer **Terlouw** (D66): Wij willen natuurlijk heel graag dat volksvertegenwoordigers van topkwaliteit zijn, maar dat mag niet ten koste van het democratische systeem gaan.

De heer **Holdijk** (SGP): Als wij de balans opmaken, dan denk ik dat wij daar een verschillend gewicht aan toekennen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Hebt u de overtuiging dat benoemde burgemeesters nu wel altijd de vereiste topkwaliteit hebben? Ik denk aan de schandalen rondom de burgemeesters van de laatste jaren.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik denk dat de praktijk de heer Platvoet voor een groot deel in het gelijk stelt. De gangbare benoemingsprocedure biedt geen garantie voor kwaliteit. Wat dat betreft brengt elke benoeming, hoe ook tot stand gekomen, bepaalde risico's mee. De meest veelbelovende mensen blijken in de praktijk vaak tegen te vallen. Dat is een gegeven in de menselijke samenleving. Ik blijf het een gewaagde stellingname vinden als men de voorkeur geeft aan de inspraak, wat die ook mag opleveren. Zo vat ik het probleem tot nu toe tenminste samen, maar daar wil ik graag verder over denken en spreken. De vraag is of meer democratie ook tot een betere benoemingsbeslissing zal leiden. "Nee", zullen sommigen zeggen. Zij denken dat het mogelijk zelfs tot slechtere benoemingsbeslissingen kan leiden. Dat is de prijs die dan betaald moet worden, maar daarom wil ik dit wetsvoorstel niet omhelzen.

Voorzitter. Een van de vragen die nu nog niet afdoende te beantwoorden zijn, is of benoembare kandidaten met voldoende kwaliteit niet door de veranderingen in de benoemingsprocedure zullen worden afgeschrikt.

Dat zou heel slecht zijn, zei de heer Van Thijn. Zij zouden met graagte en zonder schaamte een tweede positie moeten willen innemen, gegeven het feit dat zij naar een openbaar ambt solliciteren. Ik denk dat wij voorlopig nog in het duister tasten over het praktische effect daarvan. Ik vraag mij af of dit afschrikkingseffect zich inderdaad zal manifesteren of dat het heel erg zal meevallen. Het lijkt erop dat de regering bereid is om zekere risico's te nemen. Dat leid ik onder andere af uit de op mij wat laconiek overkomende mededeling in de memorie van antwoord dat na invoering van dit wetsvoorstel de nodige ervaring zal moeten worden opgedaan met het nieuwe fenomeen van het raadlegend referendum. Dat is een feit, maar daarom is er wel onzekerheid over de vraag welk effect van deze vernieuwing zal uitgaan. Men kan wel de noodzaak van een cultuuromslag afkondigen, maar daarmee is deze natuurlijk nog geen feit. De te verwachten effecten, positieve en negatieve, en de richting van die effecten zijn op dit moment nog moeilijk in te schatten, al zijn de meeste sprekers die ik tot nu toe heb gehoord daar erg optimistisch over.

Veel belangrijke detailkwesties die overigens van uitermate groot praktisch belang zijn voor alle betrokken partijen, laat ik nu rusten. Deze zijn in de stukkenwisseling uitgebreid aan de orde geweest. Dat is zoals iemand voor mij al zei, een belangrijke winst die wij hebben geboekt met de schriftelijke gedachteswisseling.

Vooral met het oog op de voorgestelde introductie van het burgemeestersreferendum en de daarmee beoogde democratisering vraag ik thans nog kort aandacht voor de verkenning van wat het ambt van politicus of bestuurder, in elk geval een openbaar ambt, is. Ook los van de tijd staat mij toch een beetje voor ogen de klassieke figuur die sommigen voor 19de- of 20ste-eeuws hebben verklaard.

Wat is de essentie van een ambt? Vanouds zowel in de kerk als in het openbaar bestuur zijn drie elementen kenmerkend voor een ambt: charisma, vocatio en electio. Een ambtsdrager is geroepen om dienstbaar te zijn. Hij of zij vervult een ministerium. Dat is echt niet alleen aan ministers voorbehouden. Bij de roeping tot en de vervulling van een dienst is altijd sprake van wisselwerking tussen ambt en

gemeenschap. Het ambt wortelt in de gemeenschap en komt daaruit voort, maar staat tevens in een positie tegenover die gemeenschap. Er is in het tweerichtingsverkeer tussen ambt en gemeenschap naast de vocatio en de electio ook sprake van een tweede lijn, het charisma zoals ik dat noemde, om leiding te geven, om gezag uit te oefenen. Deze drie woorden (charisma, vocatio en electio) horen onlosmakelijk bij elkaar. Ontbreekt een van deze drie elementen in de ambtsopvatting, dan kan geen ambtsdrager op de lange duur functioneren, zo is mijn vaste overtuiging. Ik wil hiermee zeggen dat het mij wil voorkomen dat bij de discussies over referenda, over democratisering van benoemingswijzen en over democratisering van ambten te eenzijdig de nadruk wordt gelegd op één element: de electio. Alsof de representatie daarin zou opgaan.

Daarmee heb ik tevens een van de belangrijkste gronden van onze reserves ten aanzien van het wetsvoorstel verwoord. Andere kritiek op het voorstel spitst zich bijvoorbeeld toe op de vraag wat nu materieel de verbetering betekent die dit wetsvoorstel oplevert in vergelijking met de bestaande benoemingsprocedure. De vraag wordt opgeworpen of niet al vergaand rekening wordt gehouden met de voorkeur van de gemeenteraad. Ik wil ook niet blind zijn voor de onvolkomenheden in het bestaande stelsel. Die zijn vanmorgen voldoende de revue gepasseerd. Maar dat alles is toch in onze optiek van een tweede orde. Wat telt, is het eerste, namelijk wat ik noemde het bewustzijn van het ambtelijk karakter van een openbare functie. Misschien, zo vlei ik mij, vindt de minister het de moeite waard op dat punt nog eens in te gaan.

De **voorzitter**: Ik wijs de heer Holdijk erop dat voor charisma, vocatio en electio nog selectio komt. Die kan hij misschien aan zijn trio toevoegen, want daarmee zijn wij vandaag ook bezig.

Ik moet de collega's voorhouden dat doordat alle sprekers behalve de heer Platvoet hun aangegeven tijd hebben overschreden, wij niet redelijkerwijs nog voor de opening van de Verenigde vergadering deze termijn kunnen afronden. Om ons en de minister de gelegenheid te geven rechtvaardig aanwezig te zijn in de

Holdijk

Verenigde vergadering zou ik de vergadering om tien voor half een moeten schorsen. Ik denk dat ik de heer Luijten geen plezier doe als ik hem nu dwing in een kwartier zijn standpunt samen te vatten. Zijn welsprekendheid kennende, moet ik concluderen dat hem dat te weinig ruimte geeft.

Ik schors daarom thans de vergadering. Deze zal na de Verenigde vergadering om drie uur worden hervat. De heer Luijten zal dan als eerste het woord krijgen, gevolgd door de heer Ruers.

De vergadering wordt van 12.03 uur tot 15.00 uur geschorst.

Voorzitter: Korthals Altes



De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Het voorstel dat wij vandaag bespreken is vrijwel exact vier jaar geleden aan de overkant ingediend. Vandaag spreken wij over de benoeming van zowel de burgemeester als de commissaris van de Koningin. Als ik in mijn betoog spreek over de burgemeester bedoel ik vaak ook impliciet de commissaris.

Als wij de vele publicaties over dit voorstel nog eens in beschouwing nemen, moet ik zeggen dat ik er nog niet echt een van een uitgesproken voorstander van dit wetsvoorstel ben tegengekomen. Prof. Elzinga schrijft in Binnenlands Bestuur van 17 november vorig jaar: "De wetgever heeft zich in dit burgemeesters-dossier dan ook niet van een erg sterke kant laten zien." De commissaris van de Koningin in Noord-Holland, Van Kemenade, zegt in het Parool van 30 september vorig jaar op de stelling van de journalist dat de wet op de helling gaat: "Ho, ho, eerst moet de Eerste Kamer zich er nog over buigen. Er zijn gegronde redenen om aan te nemen dat die niet over één nacht ijs zal gaan. Want er is zeker spanning met artikel 131 van de Grondwet en wets-technisch zitten er allemaal losse einden aan." Ook in zijn nieuwjaars-toespraak van 5 januari heeft Van Kemenade geen goed woord voor dit voorstel over.

Maar naast staatsrechtgeleerden van sociaal-democratische huize hebben ook het Nederlands genootschap van burgemeesters en alle commissarissen van de Koningin zich nadrukkelijk tegen dit voorstel

uitgesproken. Last but not least liep ook de Raad van State niet over van enthousiasme. Hij gebruikte de kwalificatie "vlees noch vis".

De kwalificaties van collega-fracties in de schriftelijke voorbereiding zijn eveneens helder. De CDA-fractie spreekt van een voorstel dat intrinsiek onverenigbare ideeën tracht te verzoenen. De PvdA-fractie heeft het over veelheid en vaagheid van criteria. De fractie van Groen-Links stelt dat het voorstel hybride trekken vertoont en geen duidelijke stap kent in de richting van dualisering van de gemeentepolitiek. Ook de eerste termijn van mijn collega's vlak voor de onderbreking geven aan dat niet iedereen zegt: dit is het nu.

Laten wij er geen doekjes om winden. Het voorstel dat hier ligt, is een wettelijke vertaling van een politiek compromis tussen PvdA, D66 en mijn partij. In het regeerakkoord staat dat artikel 61 van de Gemeentewet moet worden aangepast, opdat het voor gemeenten mogelijk wordt om een volksraadpleging over kandidaten te houden ten behoeve van de openbare aanbeveling door de gemeenteraad over een te benoemen burgemeester. Maar er staat ook bij dat daarbij de discretionaire bevoegdheden van de gemeenteraad respectievelijk de Kroon conform de huidige Grondwet onaangetast blijven. Vandaag zal men niet van ons horen dat wij het houden van een referendum maar niets vinden. Dat is wel zo, maar ook mijn fractie is loyaal met de fractie aan de overzijde, die dit compromis heeft gesloten. Maar dat betekent niet dat wij iedere wettelijke vertaling van dit akkoord zomaar klakkeloos goedkeuren.

De VVD-fractie is zich er ten volle van bewust dat het in wezen gaat om de principiële discussie tussen hen die voorstander zijn van een rechtstreeks door de kiezers gekozen burgemeester, zoals wij in veel Europese landen kennen, en een door de Kroon voor volle verantwoordelijkheid van de minister – bij grote steden de ministerraad – benoemde burgemeester. Ook is er de variant van de door de gemeenteraad gekozen burgemeester. De VVD is voorstander van de door de Kroon benoemde burgemeester. D66 is de exponent van de rechtstreekse verkiezing en beroept zich erop dat Nederland en Georgië de enige

landen zijn waar de burgemeester wordt benoemd.

Naar het oordeel van de VVD-fractie is er een fundamenteel verschil tussen landen als Frankrijk en Duitsland, waar men de burgemeester kiest, en Nederland, waar de burgemeester volgens de VVD benoemd moet blijven. Frankrijk is een centraal geregeerde staat, met Parijs als middelpunt. Parijs benoemt in de departementen de prefect, die het centrale gezag vertegenwoordigt. Voor gemeenten is er vrijwel geen speelruimte. Ook politieke bevoegdheden worden centraal aangestuurd. Onder Parijs valt de gendarmerie nationale en de nationale politie, die zorgen voor de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Duitsland is een federatieve staat, waarin de Länder groot gezag hebben, in elk geval over de politie. In ons land kennen wij van oudsher een vergaande autonomie op gemeentelijk gebied. In onze middeleeuwse oorsprong waren het al de vrije boeren en burgers die het zelf voor het zeggen hadden. Hier zijn het niet de prefecten en de Stadtdirectors die het centrale gezag belichamen binnen de lokale gemeenschap met beperkte autonomie en beperkte eigen bevoegdheden. In Nederland hebben de lokale gemeenschappen vergaande autonome bevoegdheden en is de burgemeester de representant van het centrale gezag in de lokale gemeenschap met ruime autonomie en ruime eigen bevoegdheden.

Het gaat altijd om checks and balances, om evenwicht, om countervailing power: bij ons grote autonomie en eigen beslissingsbevoegdheid met een benoemde voorzitter van de raad (de staten), bij hen (Frankrijk en Duitsland en vele andere landen) groot centraal gezag met een gekozen burgemeester zonder bevoegdheden. Zonder bevoegdheden? Geen bevoegdheden op de juist zo gevoelige terreinen van openbare orde en veiligheid en de macht over de politie.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Hoe komt de heer Luijten erbij dat de burgemeester in ons bestel de vertegenwoordiger van het centrale gezag is?

De heer **Luijten** (VVD): Hij heeft taken die hij namens het centrale

Luijten

gezag uitoefent, zoals het toezicht op de politie.

De heer **Van Thijn** (PvdA): De burgemeester is met grote nadruk uitgeroepen tot gemeentelijk orgaan. Vroeger was hij rijksputtenkijker, maar dat is afgeschaft. Anders dan de commissaris van de Koningin is de burgemeester een zelfstandig gemeentelijk orgaan.

De heer **Luijten** (VVD): Maar hij oefent bovengemeentelijke taken uit.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Daarmee is zijn zelfstandigheid niet aangetast.

De heer **Luijten** (VVD): Hij representeert wel het gezag in de lokale gemeenschap en heeft daar ruime autonome bevoegdheden voor.

Wij discussiëren over de vraag of de burgemeester gekozen of een beetje gekozen zou moeten zijn, zonder eerst te definiëren of wij het wel over dezelfde burgemeester hebben. In Frankrijk is het een plaatselijke vertrouwensman of mascotte zonder macht in de door de benoemde prefect centraal aangestuurde gemeenschap. In Nederland is het de vertegenwoordiger van het gezag in de autonome gemeenschap. De VVD-fractie waarschuwt ervoor om die buitenlandse figuur, die leeft in een andere biotoop, zomaar over te planten in de polder.

Uit onze schriftelijke inbreng is gebleken dat wij grote twijfels hebben, juist over de vertaling in de wet. Ook de Raad van State heeft die twijfels, net als mijn collega Te Veldhuis in de Tweede Kamer. Ook hij zette grote vraagtekens bij de verenigbaarheid van hetgeen nu voorligt met artikel 131 van de Grondwet. De Grondwet is helder. De burgemeester en commissaris van de Koningin worden door de Kroon benoemd.

De heer **Van Thijn** (PvdA): U zegt dat de Grondwet helder is, maar u moet zelf ook helder zijn. Wat u zegt, staat niet in de Grondwet.

De heer **Luijten** (VVD): De Kroon benoemt.

De heer **Van Thijn** (PvdA): In artikel 131 staat dat commissaris van de Koningin en burgemeester bij koninklijk besluit worden benoemd.

De heer **Luijten** (VVD): En de Kroon draagt voor voor dat besluit.

Wij zetten grote vraagtekens bij de verenigbaarheid van wat nu voorligt met artikel 131 van de Grondwet. Het vasthouden aan een aanbeveling van twee personen was voor de VVD voorwaarde om er met de coalitie uit te komen. De fractie van de VVD aan de overkant is ervan uitgegaan dat er dus gegarandeerd sprake zou zijn van een aanbeveling van twee personen en is daardoor uiteindelijk akkoord gegaan. De inkt van de Handelingen van dat debat in de Tweede Kamer was echter nog niet droog of de politieke aap kwam, wat ons betreft, uit de mouw. Immers, op 31 januari van dit jaar vond er een gesprek plaats tussen het dagelijks bestuur van het Nederlands genootschap van burgemeesters en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer. Namens de vaste commissie was alleen de voorzitter, de heer De Cloe, aanwezig. Wat hij daar als voorzitter van die vaste commissie zei, is uiterst interessant. In de notulen staat het als volgt: "Het is hem – De Cloe – bekend dat het Nederlands genootschap van burgemeesters tegen het burgemeestersreferendum is. Hij kan zich de bezwaren wel voorstellen, maar tilt er niet zwaar aan. Het gaat op papier om een voordracht van twee personen. Hij verwacht dat dit in de praktijk vrijwel altijd zal neerkomen op een uiteindelijke voordracht van één persoon, namelijk degene die de voorkeur heeft gekregen. Een tweede kandidaat zal zich dan naar verwachting terugtrekken. De enkelvoudige aanbeveling die door het Nederlands genootschap van burgemeesters wordt voorgestaan, is dan een feit."

Dat is heldere taal, maar dan valt er voor de Kroon weinig meer te kiezen. Dat betekent volgens mijn fractie dat er in de praktijk sprake zal zijn van strijdigheid met de Grondwet. De minister zegt dit zelf trouwens ook. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft hij bijvoorbeeld duidelijk gezegd dat bij het systeem van onze Grondwet, waarin momenteel sprake is van een kroonbenoeming, beter een meervoudige dan een enkelvoudige aanbeveling past, maar dat dit nog niet betekent dat een enkelvoudige aanbeveling in strijd is met de Grondwet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat

was nou net mijn punt: maakt u nu eens hard waarom een enkelvoudige aanbeveling in strijd zou zijn met de Grondwet. Uit het feit dat u de laatste woorden van de minister hebt aangehaald, maak ik nu evenwel op dat u uiteindelijk ook vindt dat er in dat geval geen sprake is van strijdigheid met de Grondwet.

De heer **Luijten** (VVD): Ik vind dat het strijdig is met de Grondwet of althans de geest daarvan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat moet u dan eens uitleggen. Ik heb in mijn eerste termijn het voorbeeld gegeven van een andere grondwetsbepaling die hier identiek aan is, waar het gaat om ministers en staatssecretarissen. Ik heb toen al gezegd dat daar in het regeerakkoord alleen maar enkelvoudige aanbevelingen voor worden gedaan. In de Grondwet staat nergens dat er sprake moet zijn van een meervoudige aanbeveling. Hoe kunt u dus hard maken dat het in strijd zou zijn met dat grondwetsartikel?

De heer **Luijten** (VVD): In de Grondwet wordt ook nergens gesproken over de rol van gemeenteraden bij burgemeestersbenoemingen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat staat in de Gemeentewet.

De heer **Luijten** (VVD): Ja, maar wij hebben het nu over de Grondwet. Duidelijk is dat een enkelvoudige aanbeveling op gespannen voet staat met die grondwettelijke benoeming. De regering heeft dit diverse malen gezegd en dat is in de Tweede Kamer ook diverse malen herhaald. Een enkelvoudige aanbeveling is er naar ons oordeel gewoon op gericht om de Kroon te doen besluiten overeenkomstig die aanbeveling. Als je een motiveringsplicht invoert, openbaarheid invoert, een aanbeveling van twee personen invoert, terwijl het de facto een persoon kan zijn, en ook nog een referendum invoert, dan moet een minister wel heel sterk in zijn schoenen staan, wil hij daar namens de Kroon van afwijken. Kortom, de speelruimte wordt beperkt. Dat staat evenwel niet in de Grondwet. Je kunt dat wel doen, maar dan moet je eerst de Grondwet aanpassen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): In

Luijten

het wetsvoorstel dat wij nu bespreken, is sprake van een aanbeveling van twee personen. Verder staat er dat er een sterke motivatie gegeven moet worden, wil er een enkelvoudige aanbeveling kunnen plaatsvinden. Ik heb hier al het een en ander over gezegd, want ik vind dit te ver gaan. U spitst een en ander echter steeds toe op de Grondwet, maar u kunt niet hardmaken dat die bepaling in de Grondwet veronderstelt dat er een aanbeveling van twee personen plaatsvindt. Als je die bepaling combineert met het wetsvoorstel dat wij nu bespreken, heeft de minister nog altijd de gelegenheid om daarvan af te wijken.

De heer **Luijten** (VVD): Dan wijs ik nog even op de brief van de minister zelf. Daarin staat dat de ratio van de huidige kroonbenoeming is gelegen in de wegging van bovenlokale belangen en de check op de geschiktheid van de kandidaat. Ongewijzigd handhaven van de kroonbenoeming is in ieder geval niet mogelijk, indien er slechts een kandidaat wordt voorgedragen. Dan zul je de kroonbenoeming dus aan wijziging moeten onderwerpen. Dat gebeurt trouwens ook, want de deconstitutionalisering komt eraan. Wij vinden evenwel dat het op gespannen voet staat met de Grondwet. Het is immers nooit de bedoeling geweest dat de Kroon uiteindelijk een stempelmachine wordt.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Ik geloof dat wij twee dingen moeten onderscheiden. In de eerste plaats is dat de strijdigheid met de Grondwet. Er staat niet voor niets in de Grondwet dat de benoeming geschiedt bij koninklijk besluit. Zolang er geen sprake is van een bindende voordracht, blijft dat koninklijk besluit in volle omvang intact. Dat is politiek gesproken echter niet het punt. In de tweede plaats – dat is belangrijker – constateert de heer Luijten terecht dat er is afgesproken dat er altijd zoveel mogelijk sprake zal zijn van een meervoudige aanbeveling, uitzonderingen daargelaten.

De heer **Luijten** (VVD): Ja, omdat er dan het minste kans is op strijdigheid met de Grondwet.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik vind

dat jammer, maar dat is nu eenmaal afgesproken.

De heer **Luijten** (VVD): Het is ook niet voor niets afgesproken.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Neen, dat is afgesproken om u ook aan boord te trekken.

De heer **Luijten** (VVD): Kijk, dat bedoel ik. Wij moeten aan boord getrokken worden, omdat wij twijfels hadden over de verenigbaarheid met de Grondwet.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat is dus afgesproken. Daar is geen speld meer tussen te krijgen. Ik begrijp echter niet waarom u zich dan zo vreselijk stoort aan een Kamerlid dat op de een of andere bijeenkomst zegt dat het in de praktijk heel anders zal gaan. Ik heb vanmorgen gezegd dat ik verwacht dat het in de praktijk juist wel zo zal gaan. U zult onze woorden dus tegen elkaar moeten afwegen.

De heer **Luijten** (VVD): Het was niet zomaar een Kamerlid, maar de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ja, maar wij zijn nu bezig met dit wetsvoorstel te beoordelen naar de letter en naar de geest. Mijn fractie denkt – vele anderen denken dit ook – dat het in de praktijk helemaal niet zo zal gaan als de heer De Cloe heeft verondersteld. Mijn veronderstelling is dat, als in de wet staat dat er een meervoudige aanbeveling wordt verwacht, dit in de praktijk ook zo zal gaan.

De heer **Luijten** (VVD): Dat is nu juist mijn punt: twee vertegenwoordigers van de PvdA geven nu al een andere uitleg aan dezelfde wet. Daarom vind ik dat wij die wettekst wat scherper moeten stellen. Als het mogelijk om dit nu al binnen een partij op twee verschillende manieren uit te leggen...

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat is een beetje flauw. Wij zitten hier als leden van de Eerste Kamer over dit wetsvoorstel te vergaderen. Daarbij moeten wij elkaar serieus nemen en moeten wij elkaar niet de maat nemen met uitspraken van meneer X of meneer Y, of die nu wel of niet van dezelfde partij is. Ik sla u toch ook niet om de oren met uitspraken

van de heer Wiegel? Wij beoordelen de wet op zijn eigen merites. Ik zeg dat er in de praktijk in de regel sprake zal zijn van een meervoudige aanbeveling. Dat is nu namelijk wettelijk geregeld.

De heer **Luijten** (VVD): Wij hebben daar dus grote twijfels over. En daarin worden wij gesteund door de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer die de situatie in de praktijk ook anders ziet in de toekomst.

De heer **Terlouw** (D66): Misschien moeten wij er even over ophouden wat individuen vermoeden.

De heer **Luijten** (VVD): Wij hebben het wel over de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken.

De heer **Terlouw** (D66): Ja, maar het is toch een individu, net zoals de heer Van Thijn dat is en zoals u dat bent. Wij hebben te maken met de wettekst.

De heer **Luijten** (VVD): Hij ook!

De heer **Terlouw** (D66): Ik wil toch nog even een poging doen om te weten te komen waarom het volgens u ongrondwettig zou zijn, als een minister altijd de mogelijkheid houdt om de aanbeveling niet te volgen. Die mogelijkheid houdt hij toch? En dat is toch ook de bedoeling van de Grondwet?

De heer **Luijten** (VVD): De heer Terlouw heeft gelijk dat hij die mogelijkheid op papier houdt. In de praktijk zal het voor hem echter bijna onmogelijk zijn.

De heer **Terlouw** (D66): Dat ben ik niet met de heer Luijten eens. Gisteren, toen het over het referendum ging, had ik enig probleem. Als de hele bevolking in een referendum zegt dat een aangenomen wet verworpen moet worden, dan is het politiek inderdaad lastig om iets anders te doen. In dit geval is dat echter helemaal niet zo. Als de minister zegt dat hij de aanbeveling niet kan verantwoorden, dan zal driekwart van de bevolking dat begrijpen.

De heer **Luijten** (VVD): Het gaat natuurlijk om de eigenstandigheid

Luijten

van de burgemeester. Wij willen niet dat hij een verlengstuk van de gemeenteraad wordt. Wij willen dus dat hij onafhankelijk van de raad blijft en daarom vinden wij het belangrijk dat de Kroon hem uiteindelijk benoemt. Als er een voordracht van twee personen is, zoals dat ook bedoeld is, dan is de ruimte voor de minister volgens ons groter dan wanneer er gewoon een naam naar de minister wordt gestuurd. Dan is die ruimte volgens ons te klein en gaat er een spanning ontstaan tussen de Grondwet en de praktijk. Dat is ons punt.

In NRC Handelsblad van 21 mei staat een artikel over de burgemeestersbenoeming in Vlaardingen. De gemeenteraad had gevraagd of er, vooruitlopend op de behandeling van dit wetsvoorstel in deze Kamer, al met de nieuwe procedure mocht worden gewerkt. De raad wilde geen referendum houden, maar wel een openbare aanbeveling van twee kandidaten.

Hoogleraar Elzinga zei, niet te verwachten dat de minister toestemming geeft. Hij zei: "Dat doet hij niet. De wet is er nog niet, en bovendien is het wetsvoorstel nog wat omstreden. Als Vlaardingen slim is, doet men een enkelvoudige unanieme aanbeveling; dat gebeurt steeds vaker. Zo is het in Amsterdam ook gegaan. Als de minister één kandidaat krijgt, moet hij wel heel zwaarwegende argumenten hebben om daarvan af te wijken. De scharrelruimte van de minister moet klein gehouden worden."

De heer **Terlouw** (D66): De heer Luijten heeft een heel betoog gehouden waarom hij vindt, dat er een kroonbenoeming moet zijn. Oké. Daarvoor zijn argumenten; ik denk daar anders over. Maar de heer Luijten zal het toch met ons eens zijn dat hoe meer een ministerraad zich laat leiden door wat de bevolking en de gemeenteraad willen, hoe beter dat is in een moderne samenleving? Dat kun je toch beperken tot een enkele aanbeveling, op grond waarvan de minister zegt: dat weegt voor mij enorm zwaar, maar het geeft niet de doorslag? Dat doet uiteindelijk de wet.

De heer **Luijten** (VVD): Dat kan ik met de heer Terlouw eens zijn. Als je kiest voor een door de raad of de bevolking gekozen burgemeester, is daar wat voor te zeggen. Maar dan

moet je geen burgemeester vanuit een ander biotoop in de polder plaatsen. Wij gaan nu een beetje de gekozen burgemeester in het huidige stelsel plaatsen. Dat functioneert niet. Kies dan duidelijk voor een gekozen burgemeester en pas de wet daarop aan!

De heer **Terlouw** (D66): De heer Luijten heeft gelijk: je kunt een gekozen burgemeester niet ineens in dit systeem overhevelen. Daarvoor is een grondwetswijziging nodig, waarin de burgemeester een heel andere positie krijgt, omdat hij op een programma moet worden gekozen. Dat willen wij ook allemaal. Maar hoe kom je daar? Daar kom je blijkbaar alleen maar via dit soort tussenstappen.

De heer **Luijten** (VVD): Maar wij toetsen als Eerste Kamer op vragen als hoe de wet in elkaar zit qua grondwettelijkheid en rechtstatelijkheid. In dit wetsvoorstel zitten nogal wat open eindjes. Daarop wil ik dit voorstel toetsen.

Wij kennen in ons land geen constitutionele toetsing door de rechter. Daarom is het van belang dat wij dit toetsen aan de Grondwet. In laatste instantie is het immers deze Kamer die de constitutionele toetsing verricht. De wet die hier wordt aangenomen, moet eenduidig zijn en niet voor velerlei uitleg vatbaar. Zoals net is gebleken, is dat hier wel degelijk het geval. In het openbaar heb ik al gezegd dat wij grote twijfel hebben. De minister wordt verondersteld, zijn discretionaire bevoegdheid inzake benoemingen te behouden, maar moet volgens de regering de aanbeveling van de raad volgen, behoudens enkele bijzondere omstandigheden. Hoe je het ook wendt of keert: dit vreet gaten in de benoemingsbevoegdheid van de Kroon en daarmee in de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is niet langer dezelfde bevoegdheid als neergelegd in de Grondwet. De motiveringsplicht van de minister, indien hij van een aanbeveling afwijkt, is een beperking van de discretionaire bevoegdheid van de minister, zoals vastgelegd in artikel 131.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Luijten moet toch echt uitleggen, waarom het huidige wetsvoorstel in strijd zou zijn met de zeer lapidaire tekst van de Grondwet dat de

burgemeesters bij koninklijk besluit worden benoemd. De keuze van de formulering, die exact dezelfde is als in de oude Belgische Grondwet, heeft in België geleid tot een ontwikkeling, waar de gemeenteraad in feite een enkelvoudige voordracht doet en door de Kroon wordt overgenomen. Er zijn ook andere ontwikkelingen denkbaar, die uiteindelijk resulteren in een koninklijk besluit. Het voorbeeld van de heer Platvoet is juist: bij ministers en staatssecretaris is het niet zo dat er meerdere kandidaten moeten worden voorgesteld, omdat anders de keuze van de Kroon zou worden beperkt. Kortom, de tekst van de Grondwet, hoe je het ook wendt of keert, kan en mag daarvoor niet worden gebruikt. Die tekst laat namelijk alle mogelijkheden open. De afsluitende omstandigheid is dat een koninklijk besluit ten grondslag ligt aan een burgemeestersbenoeming. Wat daaraan voorafgaat, is geheel open. Dat is, zoals de heer Terlouw terecht zegt, een kwestie van ontwikkeling van de politiek. De discussie behoort dus terug te komen op het door de heer Van Thijn en anderen aangekaart punt. Een reëel punt is de vraag, of het concrete voorliggende voorstel zal worden uitgevoerd.

De heer **Luijten** (VVD): Wij willen geen Belgische toestanden. De huidige kroonbenoeming wil de VVD graag zo houden. Wij denken dat de ruimte voor de Kroon om te benoemen met dit voorstel kleiner wordt. Dat is onze kritiek. Daarom hebben wij daar antwoorden van de regering voor nodig, want wij zijn op dat punt niet overtuigd. Wij voelen wat dat betreft een zekere spanning.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik stel vast dat dit een politieke afweging is. De heer Luijten wil de ruimte voor de Kroon om geheel vrij te beslissen niet verder beperken. Dat is zijn goed recht, maar als dat wel zou gebeuren, dan is dat niet in strijd met de Grondwet.

De heer **Luijten** (VVD): Kijkend naar de Grondwet is het duidelijk dat de Kroon uiteindelijk benoemt. Ik wil de Kroon wat dat betreft ook die vrijheid geven.

Uit de nadere memorie van antwoord blijkt dat de regering en de VVD-fractie het erover eens zijn dat meer burgers bij het bestuur moeten

Luijten

worden betrokken. Uit de analyse van de staatscommissie-Elzinga blijkt overduidelijk dat het probleem zit in de relatie tussen de gemeenteraad en de burgers, maar juist niet in die tussen de burgemeester en de bevolking. Dit voorstel beoogt de gemeenteraad meer invloed te geven als het gaat om de te benoemen burgemeester en, als het zo uitkomt, de kiesgerechtigden hierover te laten meedenken.

In de ogen van mijn fractie kenmerkt de voorgestelde procedure zich door onduidelijkheden: van de commissaris van de Koningin en de raad naar de vertrouwenscommissie, wellicht naar de burger, van de burger weer naar de raad, en dan naar de minister. Eenieder heeft zo zijn belang en zijn rol. Het lijkt ondenkbaar dat dit leidt tot een harmonieus en gestroomlijnd benoemingsproces. Verder zal de dwingende termijn, genoemd in lid 5 van artikel 61, in de praktijk zeer wel een bron van onrust kunnen zijn. Juist vanwege het feit dat de procedure zoveel actoren kent, met zoveel uiteenlopende bestuurlijke perspectieven, zal het voorkomen dat de termijn niet wordt gehaald. Wat er dan dient te gebeuren, is niet helder. De minister antwoordt op onze vragen hierover dat er geen sprake is van een dwingende termijn en dat die richtinggevend is bedoeld. Desalniettemin valt uit de tekst van het desbetreffende artikel niets anders op te maken dan dat het een dwingende termijn betreft. Wanneer deze termijn inderdaad richtinggevend is bedoeld, waarom is dat dan niet in de formulering tot uitdrukking gebracht?

In antwoord op een andere vraag van mijn fractie zegt de minister over de situatie dat een van de twee kandidaten die onderwerp van het referendum zijn zich terugtrekt, dat die ertoe leidt dat het onderwerp van het referendum formeel nog wel twee namen kent, maar de facto niet, omdat stemmen op een teruggetrokken kandidaat geen zin heeft. Maar dan is het referendum wel uitgeschreven. Ik kan mij voorstellen dat er kiezers zijn die een proteststem willen laten horen door wel op die kandidaat te stemmen. Waarom maakt de regering wat dit betreft geen eind aan alle twijfel door te verplichten dat een aanbeveling meer namen moet kennen, bijvoorbeeld vier of vijf? Dan is zo'n aanbeveling minder kwetsbaar en

dan valt er voor de kiezer, als er een referendum wordt gehouden, nog wat te kiezen. Dat zou de positie van de Kroon ook versterken. Wij krijgen daar graag een reactie van de minister op. De aanname van de minister dat het referendum geen doorgang kan vinden wanneer een van de kandidaten zich terugtrekt, lijkt ons gezien de tekst van het voorstel eerder iets dat door de rechter zal worden uitgemaakt.

Toch kan de procedure nog complexer worden. In lid 2 van artikel 61 staat vermeld dat de raad aangeeft of hij al of niet een referendum over de aanbeveling wenst te houden. Dit "aangeven" is ongetwijfeld een besluit in de zin van artikel 1.3 van de AWB, hetgeen inhoudt dat er een bezwaarprocedure kan worden gestart. Ik had het mooier gevonden als hiervoor gewoon de term "besluit" had gestaan, in die zin dat de raad besluit of er een referendum komt. De minister wees er eerder op dat bezwaar niet mogelijk zou zijn op grond van artikel 8.4, sub d, met een verwijzing naar niet nader genoemde jurisprudentie. In het desbetreffende sub staat dat besluiten tot benoeming of aanstelling niet in aanmerking komen voor beroep. Hier is volgens onze stellige overtuiging geen sprake van een aanstelling of benoeming. Dit is louter een besluit over het al of niet houden van een referendum. Op basis van dat referendum doet de raad een aanbeveling.

Ook verschilt de VVD-fractie van mening met de minister over de autonome referendumbevoegdheid in gemeenten. De minister zegt dat een referendum over het besluit van de raad geen burgemeestersreferendum in de zin van artikel 61 te houden, niet mogelijk is, aangezien dit de wettelijke regeling zou doorkruisen. Wij vermogen niet in te zien welke wettelijke regeling dan wordt doorkruist. Op basis van welk artikel of lid uit het voorstel wordt die doorkruising dan veroorzaakt? Mocht de minister aannemelijk kunnen maken dat de wettelijke regeling wel wordt doorkruist, dan zou de VVD-fractie graag vernemen waarom de minister afwijkt van de circulaire uit 1992 over de aanwijzingen van de regelgeving. In aanwijzing 50 valt te lezen dat de termen belanghebbende, beroep en besluit in bestuursrechtelijke regelingen worden gebruikt in de betekenis die

daaraan is gegeven in de AWB. Een besluit in de zin van de AWB, artikel 1:3 is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Daar is in dit onderhavige geval toch ook sprake van? Dus hier zou beroep op mogelijk moeten zijn, want het besluit valt niet onder de uitzondering. Het lijkt de VVD-fractie dan ook niet meer dan redelijk dat de kiesgerechtigde bevolking van een gemeente het niet toekennen van inspraak kan aanvechten door de daartoe aan haar verleende referendummogelijkheid. Dus er zou een referendum gehouden kunnen worden over het feit dat er geen referendum gehouden zou moeten worden. De minister sluit het uit, maar volgens mij kan hij dat niet doen op basis van de regeling die er nu ligt.

Verbaasd was mijn fractie over de reactie van de minister op de vraag hoe hij dit wetsvoorstel ziet in het kader van de termen monisme en dualisme. Verbaasd waren wij omdat de minister zich hierover niet lijkt te willen uitspreken. Zoals reeds door de Raad van State werd gezegd, vertoont de voorgestelde procedure kenmerken van zowel monisme als dualisme. En zo vraagt de VVD zich af: maak je door geen heldere keuze te maken voor een bepaalde richting, het jezelf niet onnodig moeilijk? Evenals voor het kabinet in het regeerakkoord gold, moet wat de VVD betreft de keuze in de richting van dualisme gaan. Juist het feit dat het voorstel monistische en dualistische kenmerken vertoont, geeft weinig blijk van begrip voor de toekomstige wetgevingspraktijk. Wij zijn op weg naar een meer gedualiseerde bestuurswetgeving. Dit voorstel valt naar de mening van de VVD niet met die trend te rijmen. Het gevaar is zelfs niet geheel denkbeeldig dat de raad aanbevelingen uit zijn midden doet, waardoor het geheel nog monistischer wordt. Je krijgt dan niet een burgemeester die boven de partijen staat, maar een soort eerste wethouder en de raad regelt de zaken dan bij wijze van spreken onderling. Dat zou de positie van de gemeenteraad inderdaad versterken, maar voor ons in de meest onwenselijke zin. De heer Van Thijn heeft daar ook op gewezen. Dat kan toch niet de bedoeling zijn?

Mijn fractie zet ook vraagtekens bij de te verwachten praktijk van de campagnes die de kandidaat-

Luijten

burgemeesters zullen voeren om de voorkeur van de kiezer te winnen. De minister heeft aangegeven dat dit de verantwoordelijkheid van de kandidaat zelf zal zijn. Dat is waar, maar het neemt niet weg dat het gevaar van populisme groot is. Immers, inhoudelijke thema's kan de kandidaat-burgemeester in spe niet opvoeren, want daar gaat hij niet over. Dat ligt meestal vast in een akkoord van collegepartijen. Dat is dus voorbehouden aan de raad en de wethouders. De burgemeester moet gewoon het bestaande collegeprogramma uitvoeren. Dus als het niet om de inhoud kan gaan, gaat het om de verpakking. Wij vrezen dat de kandidaat met de best gevulde campagnekas de beste kansen maakt om de gunst van de kiezer te winnen. Dat is niet een ontwikkeling waar wij echt op zitten te wachten.

De minister en de VVD delen de mening dat het van zeer groot belang is, de kloof tussen burgers en politici te verkleinen, maar zijn het oneens over de vraag of de ingeslagen weg wel de goede is. Het is weliswaar zo dat de kiezer in sommige gevallen, als het de raad behaagt, een advies mag uitbrengen over wie hij het liefst als nieuwe burgemeester ziet. De kiezer mag zich dan uitspreken over twee door een vertrouwenscommissie geselecteerde personen. Maar het blijft de vraag of de raad zich aan dat advies houdt, of de minister zich op zijn beurt weer conformeert aan zijn aanbeveling en of, indien één van die kandidaten zich terugtrekt, er überhaupt geen referendum komt. De minister gaf aan niet in te zien hoe dit voorstel zou kunnen leiden tot een vergroting van de kloof tussen burger en politiek. Ons antwoord hierop is: door ze een bevoegdheid te geven en deze een stuk mooier te presenteren dan deze in werkelijkheid zal blijken te zijn, kan deze kloof juist groter worden. Wat dat betreft zijn wij het geheel met Elzinga eens dat een burgemeestersstemming alleen interessant is als de rechtsgevolgen klip en klaar zijn. En dat is hier niet het geval.

De VVD-fractie heeft kennisgenomen van recente publicaties over de verminderde belangstelling voor de functie van burgemeester. Wij maken ons daar zorgen over. Daarom vragen wij aan de minister aan te geven of naar zijn oordeel dit voorstel bij zal dragen tot het

aantrekkelijker maken van het ambt van burgemeester.

Voorzitter. De VVD heeft nog steeds een voorkeur voor de benoemde burgemeester waarbij de gemeenteraad wordt geraadpleegd.

Maar als blijkt dat daar in het parlement op een gegeven moment geen meerderheid meer voor is, dan kunnen we maar beter het woord direct aan de kiezer laten en ook de burgemeester laten kiezen. Die burgemeester krijgt dan natuurlijk ook veel meer te vertellen over de gemeentepolitiek en kan komen met een eigen programma. Wat dat betreft steunt mijn fractie het minderheidsadvies van de staatscommissie-Elzinga. Dat betekent dat we nog wel wat meer moeten veranderen. We krijgen dan echt dualisme op gemeenteniveau en we krijgen dan dus ook een totaal andere burgemeester. We moeten dat wettelijk dan heel goed regelen. Dat kan in ieder geval niet in de wet, zoals deze er nu ligt.

De heer **Van Thijn** (PvdA): U begon uw betoog met de opmerking dat dit wetsontwerp een weerspiegeling is van een politiek compromis. Nu houden wij elkaar in dit huis niet aan politieke compromissen die elders worden gesloten. Ik wil dat ook niet doen, maar ik heb wel een vraag. U brengt ontzettend veel bezwaren naar voren tegen dit wetsontwerp. Staat u dan wel achter het politieke compromis, waarvan u in het begin zei dat u dat als uitgangspunt neemt?

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Laat ik duidelijk zijn. Ik heb een aantal kritische vragen gesteld, maar ik ben niet de enige die dat gedaan heeft. Anderen hebben dat ook gedaan. Zelfs u, mijnheer Van Thijn, heeft een aantal kritische vragen gesteld. Ik zou dus de wedervraag aan u kunnen stellen. Wij zullen uiteindelijk de afweging hier moeten maken. Wij hebben gezegd dat wij van het referendum geen hoofdpunt zullen maken. Het is onderdeel van het politieke compromis geweest. Wij stellen alleen vragen bij de wettelijke uitwerking van het compromis.

Voorzitter. Het zal duidelijk zijn dat wij zeer kritisch staan tegenover de voorliggende wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet. Wij zien dan ook met meer dan gemiddelde belangstelling het

antwoord van de minister met name op het punt van de uitvoering van de wet en de verenigbaarheid met de Grondwet tegemoet.

□

De heer **Ruers** (SP): Mijnheer de voorzitter. Ik wil het voorliggende wetsvoorstel benoemen als een typisch "paars" product. Daarmee is heel veel gezegd. Het lijkt mij in dat verband goed om de uitspraak van de heer Te Veldhuis, lid van de VVD-fractie in de Tweede Kamer en woordvoerder bij dit onderwerp, aan te halen. Dat was nogal illustratief. Hij beschrijft in de betreffende passage op 13 september vorig jaar de innige verhoudingen binnen Paars op dit terrein als volgt: "Wij waren niet enthousiast, wij zijn niet enthousiast, maar we hebben in de onderhandelingen over het regeerakkoord voldoende andere zaken binnengehaald om deze concessie te compenseren. Het is duidelijk een concessie geweest. Op grond daarvan is de VVD akkoord gegaan met het extra doel: het facultatieve burgemeestersreferendum."

Op een ander moment dezelfde dag zei de heer Te Veldhuis: "Ik kom tot het facultatieve raadplegende burgemeestersreferendum. In 1999 hebben wij daarmee in het kader van het regeerakkoord ingestemd." Dit lijken me duidelijke uitspraken. Het zijn de typische resultaten van paarse onderhandelingen en paarse uitkomsten. Als je dit leest en de woordvoerder van de VVD in deze Kamer vandaag hoort, dan vraag ik me af waarom alle dreigementen de afgelopen dagen in de kranten nodig waren dat men dit wetsvoorstel niet zag zitten. Het zal wel bij het spelletje horen om naar buiten toe iets anders te vertellen dan men hier uiteindelijk gaat stemmen. Dit kenmerkt Paars.

De heer **Luijten** (VVD): Ik vraag de heer Ruers aan te geven waar ik heb gezegd dat ik deze wet niet zo zie zitten. Ik heb gezegd dat ik verduidelijking en aanscherping van de wet wil, maar ik heb absoluut niet gezegd wat mijn fractie gaat doen.

De heer **Ruers** (SP): Ik heb een paar dagen geleden in de Volkskrant een verhaal gelezen waarin u – tenzij vals is geciteerd – van dit wetsvoorstel niets heel liet en dreigde tegen te stemmen.

Ruers

De heer **Luijten** (VVD): Ik ben nooit verkeerd geciteerd, want het is een artikel van de journalist. Verder heb ik duidelijk aangegeven waar mijn fractie verhelderingen wil. Wij kregen te maken met een wet die, koud uit de Tweede Kamer, al weer anders werd uitgelegd als daar bedoeld. Wij zijn daardoor op een dwaalspoor gebracht. Wij hebben gezegd dat wij in ieder geval klip en klaar duidelijkheid willen hebben hoe deze wet bedoeld is.

De heer **Ruers** (SP): Ik heb het artikel anders gelezen, maar het zal wel een kwestie van interpretatie zijn.

Mijnheer de voorzitter. Ik kom nu bij het wetsvoorstel zelf. Dat de SP ontevreden is met de huidige staatsrechtelijke positie van de burgemeester en de bijbehorende benoemingsprocedure, is algemeen bekend. Meestal ging en gaat het bij burgemeestersbenoemingen om partijpolitieke benoemingen, ook al beweren sommigen tegen beter in dat de kwaliteit van de kandidaat doorslaggevend is. De praktijk heeft geleerd dat je kwaliteit nog zo goed kan zijn, als je geen lid bent van de juiste politieke partij, heb je gewoon pech gehad. Ik heb dat de afgelopen jaren ook in de Utrechtse gemeenteraad gezien. Ik geef drie voorbeelden, waarbij er in de loop der tijd overigens wel sprake is van een stapsgewijze verandering. Ik herinner mij het bekende verhaal van de heer Vonhoff, die eind jaren zeventig burgemeester van Utrecht werd. Zoals wij weten, was hij lid van de VVD. Hij vertelde eens hoe hij tot burgemeester werd benoemd. Hij ging naar de commissaris en deelde hem mee, wel zin in die functie te hebben. Na een aantal weken werd bepaald dat hij burgemeester werd. De heer Vonhoff zat echter in Zuid-Frankrijk op de camping en kon niet bereikt worden. Na lang zoeken vond een journalist van een plaatselijke krant hem, die hem het heugelijke nieuws berichtte dat hij tot burgemeester van Utrecht was benoemd. Zo ging dat kennelijk eind jaren zeventig.

Ongeveer tien jaar geleden – een tweede stap – heb ik van dichtbij in een vertrouwenscommissie mogen meemaken dat er weer een burgemeester moest worden benoemd. Iedereen kon solliciteren, maar tot onze verrassing trof de vertrouwenscommissie zeven

kandidaten aan die allemaal lid waren van de VVD. Tevoren was dus al beklonken dat het een VVD-burgemeester moest worden en dat is het natuurlijk ook geworden.

Een paar jaar geleden hebben wij de derde fase gehad. Het ging toen anders. Wij hebben toen zo ongeveer de procedure gevolgd die nu in het wetsvoorstel is beschreven: een uitgebreide vertrouwenscommissie en een ruim aantal kandidaten uit zeer diverse richtingen waarmee intensief werd onderhandeld en zorgvuldig werd omgegaan. Wij kwamen zelfs tot een tweemansaanbeveling, die overigens daarna door toedoen van de commissaris weer enige problemen heeft opgeroepen, maar het was toch een hele stap vooruit.

Gegeven de ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar gaat het de goede richting op. Het gaat naar onze mening nog niet ver genoeg, maar er zit vooruitgang in. Misschien komen wij vandaag weer iets verder. In de loop der jaren is wel duidelijk geworden dat de politieke kleur erg belangrijk was. Hoe het op basis van het nieuwe wetsvoorstel zal gaan met nieuwe kandidaten, bijvoorbeeld zonder specifieke politieke kleur, vraag ik mij af. Dat de kwaliteit vooropstaat, heb ik eerlijk gezegd nog niet gezien.

Wij zijn voorstander van een door en uit de raad gekozen burgemeester. Uit een oogpunt van lokale democratie lijkt ons dat verreweg het beste. Door de VVD-fractie in de Tweede Kamer, maar ook zojuist is dat model wat schamper het Belgische model genoemd, oftewel de burgemeester uit de kroeg, zoals de heer Te Veldhuis het noemt. Die arrogantie is bepaald misplaatst, want als men ervan uitgaat dat de burgemeester de primus inter pares is in de raad en het gemeentebestuur, als men de burgemeester ziet als de door de raad aangewezen leider van het gemeentebestuur – ik denk daarbij aan de functie die vandaag al eerder is genoemd, namelijk die van teamleider – en als men zich ten doel stelt de democratie werkelijk te bevorderen, ook op lokaal niveau, dan doet zo een door en uit de raad gekozen voorzitter van de raad, dus ook een rechtstreeks gekozene, uit democratisch oogpunt zeker niet onder voor de huidige Nederlandse burgemeester en de procedure die daarbij wordt gehanteerd. Waarschijnlijk is het

zelfs een betere procedure, want er komt zo bijvoorbeeld een einde aan de zogenaamd politiek neutrale positie van de benoemde burgemeester. Ook komt er een einde aan de halfslachtige situatie die wij nu kennen, waarin de burgemeester geacht wordt boven de partijen te staan, maar wel deel uitmaakt van het politieke college van B en W; situaties die uit een oogpunt van democratie zeker niet de schoonheidsprijs verdienen.

Maar ik begrijp wel dat het Belgische model, waarover zo neerbuigend wordt gedaan, voor sommige landelijke partijen een nadeel heeft, want dan is het afgelopen met de landelijk benoemde burgemeester, met de verdeling van de baantjes en de partijpolitieke benoemingen in achterkamertjes. Kennelijk zijn sommige partijen daar erg aan gehecht, ook al verbloemt men dat door te stellen dat het allemaal in strijd met de constitutie is. Ik denk dat dit een doekje voor het bloeden is. Feitelijk wil men niet afzien van de voordelen die geput worden uit de huidige situatie.

Mijnheer de voorzitter. Het doet de SP daarom deugd, dat in het wetsvoorstel een begin wordt gemaakt met een betere, meer democratische benoemingsprocedure. Bij het opschrijven van deze tekst ging ik er maar van uit dat de sprekers voor mij alle beperktheden, gebreken, manco's, tekortkomingen in het wetsvoorstel omstandig uiteengezet hebben. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de opmerkingen van de heer Platvoet, die ik geheel kan onderschrijven. Ik zal deze dan ook niet herhalen. Bovendien ga ik niet herkauwen wat er al aan de overkant van het Binnenhof is gezegd. Ik wil nog wel een inhoudelijke opmerking maken over het later ingevoegde raadplegende referendum met de bijbehorende verkiezingscampagne. Ik vind dit een onzalig idee en begrijp het eerlijk gezegd niet. Dit is volgens mij vragen om problemen. Als je de plaatselijke politiek kent, zie je voor je wat dit zal betekenen. Ik vrees dat het alleen maar tot teleurstellingen zal leiden. Ik wijs op wat wij gisteren hebben besproken over het referendum en de ontwikkeling in die richting. Die raadgevende referenda die waarschijnlijk wel in de wet zullen worden opgenomen, zullen niet zo snel plaatsvinden. Ik denk dat

Ruers

in de praktijk eerder de raadplegende referenda zullen worden toegepast. De burger in een doorsnee gemeente zal daardoor eerder te maken krijgen met het raadplegende referendum op dit terrein dan met een raadgevend referendum. Ik vrees dat de burger dan slechte ervaringen opdoet met referenda en dit zou wel eens contrair kunnen werken. Het is een gevaarlijke ontwikkeling als de eerste grote ervaring van de burger met een referendum niet veel oplevert. Dit zal negatieve gevolgen hebben. Ik hoor graag van de minister hoe hij hierover denkt, want ik denk dat wij hiermee iets moeilijks in huis halen. Ofschoon ik in het algemeen voorstander ben van referenda, meen ik dat wij hiermee moeten oppassen.

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. Ik vind het jammer dat er alweer zo'n krakkemikkige wet is gemaakt. Dit lijkt bijna een handelsmerk te worden van Paars, op dit terrein althans. Ondanks onze bezwaren tegen de ongerijmdheden en tekortkomingen van het voorstel, zien wij er toch ook de positieve kanten van. Die geven vandaag voor ons de doorslag in de hoop dat er na dit voorstel een ontwikkeling op gang komt die ons wel tot een democratisch gekozen burgemeester brengt. Ik voeg hieraan echter direct toe dat ik die ontwikkeling somber inzie indien er na de volgende verkiezingen weer dit soort paarse of soortgelijke combinaties aan de macht komen. Ik denk dat je met recht kunt zeggen dat dit soort wetsvoorstellen duidelijk maakt dat er van de paarse partijen op dit gebied weinig substantieels te verwachten is. Ik zie graag de reactie van de regering tegemoet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De minister zal morgenochtend bij de aanvang van de vergadering, om tien uur, antwoorden.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken (26271).**

(Zie vergadering van 2 juli 2001.)

Dit wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 15.35 uur tot 15.40 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum (27033);**

- **Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet) (27034).**

(Zie vergadering van 2 juli 2001.)

De beraadslaging wordt hervat.



Minister **De Vries**: Voorzitter. Graag wil ik alle woordvoerders voor hun inbreng bedanken. Ik heb met grote interesse naar hun bijdragen geluisterd en met name genoegen beleefd aan de uiteenzettingen van de heren Van Heukelum, Dölle en Jurgens over de parlementaire voorgeschiedenis van het referendum. Ook hieruit bleek dat de geschiedenis vanuit verschillende gezichtspunten kan worden bekeken. Ik hoop dat ik vooral de heer Van Heukelum nog van een enkel punt kan overtuigen, omdat hij nadrukkelijk zei daar behoefte aan te hebben.

Het is voor de tweede keer in twee jaar tijd dat deze Kamer het referendum op de agenda heeft; twee jaar na de verwerping van het vorige grondwetsvoorstel inzake het correctief referendum in tweede lezing. Thans spreken wij opnieuw over een grondwetsvoorstel ter invoering van het beslissend referendum. Voor het eerst in de Nederlandse parlementaire geschiedenis is er bovendien een uitvoerende regeling inzake het referendum. In dat voorstel voor een Tijdelijke referendumwet is een concrete uitwerking gegeven aan de manier waarop het raadgevend referendum in het Nederlands staatsrechtelijk bestel kan worden ingepast. Onzekerheid over mogelijke uitwerkingen van de grondwettelijke bepalingen over het referendum bestaat nu niet meer, omdat de proeve voor de uitvoeringswet die bij de indiening van het grondwets-

voorstel aan het parlement is aangeboden inzicht geeft in hoe de regering het beslissend referendum in de toekomst wil vormgeven. Dat heeft als voordeel dat de discussie niet langer wordt gevoerd vanuit mogelijke ideeën voor uitwerking en eventuele bezwaren daartegen, maar dat wij ongeveer weten waarover we spreken.

Voorzitter: Boorsma

Minister **De Vries**: Niet alleen bij het opstellen van het grondwetsvoorstel, maar ook bij het ontwerpen van het voorstel voor de Tijdelijke referendumwet en de proeve is het advies van de commissie-Biesheuvel van onschatbare waarde geweest. Een groot deel van de vragen die bij de concrete vormgeving van het referendum aan de orde zijn, is al door deze commissie onderkend en van een antwoord voorzien. Vele van de door de commissie aangedragen oplossingen liggen ten grondslag aan deze voorstellen. Ik hecht eraan, op dit moment hierbij stil te staan. Niet alleen vanwege de kwaliteit van het advies, maar nu vooral omdat de voorzitter van deze commissie, de heer Biesheuvel, postuum de eer zou moeten worden bewezen die hem toekomt. Ook de heer Jurgens stond hierbij stil. Ik betreur het zeer dat de heer Biesheuvel de daadwerkelijke invoering van het referendum niet meer kan meemaken.

Menigen heeft in zijn bijdrage gerefereerd aan het feit dat wij zo kort na mei 1999 opnieuw over het referendum spreken. Het komt mij voor, abstraherend van concrete bezwaren waarover ik zo kom te spreken, dat wij dit ook van de andere kant kunnen bekijken: het feit dat het referendum wederom aan de orde is, kan ook als een nieuwe, en wellicht laatste kans worden beschouwd, die wij naar mijn stellige overtuiging niet kunnen laten passeren.

De invoering van het referendum kent een zeer lange voorgeschiedenis. Ik zie ervan af om hier opnieuw op in te gaan, ook al omdat ik de betogen van de Kamerleden hierover al buitengewoon instructief vond en een verhandeling van mijn kant over de voorgeschiedenis van deze voorstellen hieraan weinig nieuws zou toevoegen. Wel wijs ik er graag op dat wij natuurlijk niet voor niets het referendum al zo lang als onderwerp op de agenda hebben.