

Voorzitter

De commissie verzoekt u tot slot, de Kamer voor te stellen, het volledige rapport in de Handelingen op te nemen.

De **voorzitter**: Ik dank namens de Kamer de commissie voor haar verslag en stel voor, dienovereenkomstig te besluiten.

Daartoe wordt besloten.

(Het rapport is opgenomen aan het eind van deze editie.)¹

De **voorzitter**: Mevrouw Griffith is in het gebouw der Kamer aanwezig voor het afleggen van de voorgeschreven verklaringen en beloften.

Ik verzoek de griffier, haar binnen te leiden.

Nadat mevrouw Griffith door de griffier is binnengeleid, legt zij in handen van de voorzitter de bij de wet voorgeschreven verklaringen en beloften af.

De **voorzitter**: Het is mij een genoegen u als eerste te mogen feliciteren met uw benoeming en heet u wederom welkom in de Kamer. Ik verzoek u, de presentielijst te tekenen en na de schorsing in ons midden plaats te nemen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen over het initiatiefvoorstel van wet van de leden Wolfsen en Luchtveld tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan (Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen) (29934).

Voorts stel ik voor, toe te voegen aan de agenda van volgende week:

- het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk (30354);
- het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Obdam en Wester-Koggenland (30348);
- het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Medemblik, Noorder-Koggenland en Wognum (30376);
- het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van een aantal gemeenten in het westelijk deel van Midden-Limburg (30358);
- het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Ambt Montfort en Roerdalen (30359);
- het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Roermond en Swalmen (30360);
- het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet in verband met de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van de verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de

toegang tot aardgastransmissienetten (PbEU L 289) (30430);

- het wetsvoorstel Regels inzake het toezicht op en de handhaving van de voorschriften voor financiële verslaggeving van effectenuitgevende instellingen alsmede tot wijziging van enige wetten (Wet toezicht financiële verslaggeving) (30336).

Tevens stel ik voor, toe te voegen aan de agenda voor volgende week de brief van het Presidium over een adviesaanvraag aan de Adviescommissie Vreemdelingen-zaken over gezinsvorming (19637, nr. 1052).

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Duyvendak.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): Ik wil het verslag van het algemeen overleg over de files op de korte termijn in de 80-kilometerzones rondom de grote steden op de agenda van de plenaire agenda plaatsen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het verslag van dat algemeen overleg toe te voegen aan de agenda voor volgende week.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik deel de woordvoerders die deelnemen aan het volgende overleg mee dat de vergadering op verzoek van de minister tot 14.30 uur wordt geschorst.

De vergadering wordt van 14.03 uur tot 14.30 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (29978).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Wij hebben een spreektijd van ongeveer vijf minuten afgesproken. Dat is zo ongeveer het gemiddelde van de opgegeven spreektijden.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Ik heb geen doorwrocht, staatsrechtelijk verhaal, maar een grondwetswijziging moet ook niet als hamerstuk worden afgedaan. Het lijkt mij goed dat wij hier even bij stilstaan.

De aanleiding destijds was de discussie over de gekozen burgemeester. Toen is vastgesteld dat het voorzitterschap van beide colleges, zowel dat van de raad als dat van de staten, in een echt dualistisch functionerend bestuur niet combineerbaar is, althans niet overal en niet altijd. Het kabinet heeft toegezegd dat er een grondwetswijziging in voorbereiding zou worden genomen. Die behandelen wij vandaag. Deze grondwetswijziging heeft nadrukkelijk onze steun, want zowel het voorzitterschap van de burgemeester als dat van de



De heer Van Beek (VVD)

© M. Sablerolle – Gouda

commissaris van de Koningin wordt uit de Grondwet gehaald. Dat is consequent, maar dat houdt wel in dat er nog een grondwetswijziging nodig is. In de Gemeentewet, c.q. de Provinciewet moet nog worden bepaald wie dan wel de voorzitter van de Raad, respectievelijk de staten is.

Gelet op de ontwikkeling van het dualisme constateer ik dat het vooral in een aantal grote gemeenten als een probleem wordt gevoeld dat de burgemeester voorzitter is. Die situatie wordt nu opgelost. In een aantal andere, vaak kleinere gemeenten speelt dat probleem helemaal niet. Ik kan mij dus voorstellen dat een keuze op dit punt mogelijk wordt, zodat gemeenten, respectievelijk staten zelf kunnen bepalen wie voorzitter is. Dat moet ook de burgemeester of de commissaris kunnen zijn. Wij nemen niet de starre of principiële houding in dat zij nooit voorzitter zouden mogen zijn. Als een gemeente tot de conclusie komt dat het goed zou zijn als de burgemeester voorzitter van de raad is, dan hebben wij daar geen bezwaar tegen. Wij vinden alleen niet dat dit in de Grondwet moet staan. Wij vinden ook dat dit niet in de wet moet staan. Wij zien veel liever dat gemeenten en staten wat dat betreft een vrije keuze hebben. Dat schot voor de boeg los ik vanmiddag. Ik ben heel benieuwd hoe de minister daarover denkt.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik vind dat een verfrissend geluid: meer keuzevrijheid voor gemeenten hoe ze hun lokale staatsinrichting vorm geven.

De heer **Van Beek** (VVD): De heer Van der Ham zegt dat op een manier alsof hij dat van mij niet gewend is.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik ben altijd blij verrast als ik de heer Van Beek weer zie.

Mag ik constateren dat deze visie een schaduw vooruit werpt op andere vormen van lokaal bestuur, waarbij gemeenten meer vrijheid krijgen, bijvoorbeeld als het gaat om de gekozen burgemeester?

De heer **Van Beek** (VVD): Ik weet niet of ik hier ja of nee op moet antwoorden. Uw vraag is zo algemeen. In het algemeen vind ik wel dat er keuzevrijheid moet zijn. Ik

weet niet welke conclusie u eraan verbindt als ik ja zou zeggen.

De heer **Van der Ham** (D66): U zei hij dat u het niet in de Grondwet wilt hebben, omdat er enige flexibiliteit moet zijn in het lokale bestuur. Vindt u dat de aanstelling van de burgemeester in de Grondwet zou moeten worden geregeld?

De heer **Van Beek** (VVD): Dat is een heel andere vraag. Ik vind inderdaad dat de gekozen burgemeester in de Grondwet moet komen, omdat alle gekozen functionarissen hun rechtsbasis in de Grondwet vinden. Leden van de Tweede Kamer vinden hun rechtsbasis in de Grondwet evenals de leden van provinciale staten en gemeenteraden. Voor de gekozen burgemeester zou dat ook zo moeten zijn. Ik was al voorzichtig met antwoorden met het oog op de conclusie die u eraan zou verbinden. Ik begrijp nu ook dat ik vraag met nee had moeten beantwoorden, maar wij zijn eruit.

Voorzitter. Het ging mij dus om de keuzevrijheid. Die ruimte zou ik graag in de Gemeentewet en Provinciewet zien. Ik ben heel erg benieuwd naar de reactie van de minister erop.

□

De heer **Slob** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Zoals de heer Van Beek ook al zei, het wetsvoorstel dat wij nu bespreken, is een beetje een merkwaardig wetsvoorstel. De memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag waren helemaal verbonden met de discussie die toen werd gevoerd en met grondwetswijzigingen die in de Kamer werden behandeld in verband met de direct gekozen burgemeester. Wij weten dat de context van dit wetsvoorstel inmiddels totaal is veranderd, omdat er in de tussentijd het een en ander is gebeurd. De grond is een beetje onder het wetsvoorstel wegge gevallen, omdat uiteindelijk de direct gekozen burgemeester en de grondwetswijzigingen die om die reden werd voorgesteld, niet door de Eerste Kamer zijn gekomen.

De grond onder dit wetsvoorstel is dus wegge gevallen, maar dat heeft ook meer grond onder de voeten van deze minister gegeven. Het biedt ons ook de mogelijkheid om het wetsvoorstel, nu het niet direct is gekoppeld aan de gekozen burgemeester, op zijn eigen merites te beoordelen. Daarvan hebben wij dus ook gebruik gemaakt. Wij zijn teruggegaan in de geschiedenis naar het moment dat dit artikel in de Grondwet is gekomen. Dat was in 1983. Ter lering en vermaak zou ik de stenografische verslagen van de behandeling in de Kamer aan iedereen kunnen aanbevelen. In de oorspronkelijke voorstellen tot de grondwetsherziening stond dit er niet in. Het is er door amendering van de Kamer in gekomen. Vooral de reacties van de minister en de woordvoerder van de Partij van de Arbeid zijn uitermate boeiend om te lezen. Je ziet bij wijze van spreken de stoom nog uit de oren van de heer Patijn komen.

Mijn fractie – en misschien is dat een fris geluid, mijnheer Van der Ham – is op zichzelf niet tegen het deconstitutionaliseren van het raadsvoorzitterschap en het voorzitterschap van de commissaris van de Koningin, in de zin dat mijn fractie van mening is dat het op zichzelf geen zaak van constitutionele orde behoeft te zijn. Als je ziet wat in de afgelopen jaren is gebeurd,

Slob

waarin ik ook de gehele discussie over de dualisering betrek, is er zelfs iets voor te zeggen om het uit de Grondwet te houden. Ik heb indertijd het debat mogen voeren en ik herinner mij dat het wetsvoorstel over dualisering toen uitvoerig aan de orde is gesteld, ook door ons. Ook in het algemeen overleg over de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur – het was volgens mij het allereerste debat van de heer Pechtold met de Kamer – is dat aan de orde geweest.

Mijn fractie wil de ruimte bieden aan zowel gemeenten als provinciale staten om eigen keuzes te maken. Als deze deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de burgemeester en de commissaris van de Koningin uit de Grondwet is gehaald, moet echter niet daarna – en dat sluit aan bij wat de heer Van Beek heeft gezegd – via wetgeving, voor de burgemeester bijvoorbeeld via de Gemeentewet, alsnog dwingend worden voorgeschreven dat een burgemeester geen raadsvoorzitter meer mag zijn. Dat wil mijn fractie niet. Ik hoor graag van de minister of de insteek van het kabinet is dat wij, als wij het uit de Grondwet halen, nadrukkelijk ruimte bieden aan gemeenteraden en provinciale staten om daarin eigen keuzes te maken. Daarin moeten wij hen niet voor de voeten lopen. Ik kan mij voorstellen dat heel wat gemeenten zeggen dat de burgemeester beter geen raadsvoorzitter meer kan zijn. Maar er zijn ook gemeenten waar het allemaal zo natuurlijk is en de burgemeester zo'n bruggenbouwer is dat het helemaal geen probleem is om de oude situatie te handhaven. Voor de staten speelt het probleem stukken minder. Ik kan mij zelfs voorstellen dat iedere provincie wil dat de commissaris gewoon de voorzitter is. Nogmaals, laat dat een keuze zijn voor gemeenten en provincies zelf.

Als wij dit wetsvoorstel en de bedoeling ervan zo mogen uitleggen, zal ik mijn fractie adviseren om ervoor te stemmen, zowel in eerste lezing als op een later moment in tweede lezing.

□

Mevrouw **Spies** (CDA): Voorzitter. Is het noodzakelijk dat de Grondwet bepaalt dat de commissaris of de burgemeester voorzitter is van provinciale staten dan wel de gemeenteraad? Nee, naar het oordeel van de CDA-fractie is dat niet noodzakelijk. Wij delen op dit punt het oordeel van de Raad van State en vele anderen. Bovendien is al bij de invoering van het dualisme door verschillende leden van de Kamer gesteld dat het maar de vraag is of het handhaven van het voorzitterschap van de commissaris en de burgemeester wenselijk is en of dat in de praktijk niet tot lastige situaties leidt. Wij zijn vier jaar verder en de praktijk laat zien dat het invullen van het voorzitterschap, voorzichtig gezegd, onderwerp van discussie is. De verantwoordelijkheden van GS ten opzichte van PS en van de gemeenteraad ten opzichte van B&W zijn uit elkaar getrokken. Het voorzitterschap van beide organen leidt in sommige gevallen tot een probleem van dubbele petten. Dat wordt, mede dankzij de kwaliteit van velen die in het openbaar bestuur actief zijn, vaak op een elegante manier opgelost. Maar als het spannend wordt, kan die dubbele loyaliteit ook een last zijn. Niet voor niets wordt er dan vaak gesproken over de spagaten van de burgemeester en de commissaris. Ik weet niet of u die spagaat wel eens oefent, maar hij doet pijn.

Kortom, de CDA-fractie vindt het schrappen uit de Grondwet van het voorzitterschap van de staten en de raad eigenlijk een heel logisch gevolg van het dualisme. Daarmee vervalt een verplichting. Dat betekent naar het oordeel van de CDA-fractie niet dat de burgemeester of de CdK niet langer voorzitter mag zijn van de gemeenteraad of van provinciale staten. Sterker nog, gemeenten en provincies krijgen met dit voorstel meer ruimte om het eigen functioneren naar eigen inzicht vorm te geven. Dat past uitstekend in het CDA-gedachtegoed. Ik ben benieuwd hoe de andere collega's daarover denken. Natuurlijk ben ik nog benieuwder naar de reactie van de minister.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik steun u!

Mevrouw **Spies** (CDA): Kijk aan, steun van de D66-fractie.

Bij de schriftelijke inbreng heb ik nogal wat vragen gesteld over de consequenties van dit voorstel. Na aanvaarding zal in de Gemeentewet een nieuwe regeling voor het voorzitterschap moeten worden gevonden. Dat is prima, maar ik heb wel een paar schoten voor de boeg. Er is dan niet de verplichting van het voorzitterschap, maar ik ben wel wat beducht voor het creëren van een nieuwe politieke figuur in ons staatsbestel. Wij vinden het daarom wenselijk dat de voorzitter van de gemeenteraad of van provinciale staten, als het al een ander wordt dan de burgemeester of de commissaris, wel lid is van de raad of van de staten. Wij willen uitdrukkelijk niet toe naar de mogelijkheid om een voorzitter van buiten te benoemen.

Wij zijn van mening dat een voorzitter een belangrijke verantwoordelijkheid moet hebben bij het aansturen van de griffie. Ook vinden wij dat de voorzieningen bij gemeenteraden en staten al van dien aard zijn dat er een behoorlijke ondersteuning bestaat en zien wij geen reden voor het scheppen van een eigen hofhouding om een nieuwe voorzitter heen. "Sober" en "doelmatig" moeten sleutelwoorden zijn bij de verdere vormgeving in de Gemeentewet.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Het voorstel om het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten te deconstitutionaliseren vindt zijn rechtstreekse aanleiding in het voornemen om te komen tot een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. De wens om tot deze grondwetsherziening te komen is, voortgekomen uit het overleg dat wij indertijd hadden over plannen voor de invoering van een gekozen burgemeester. En dat is begrijpelijk: een rechtstreeks gekozen burgemeester heeft een meer politiek karakter dan een door de Kroon benoemde burgemeester. Daarmee zal de spanning tussen het burgemeestersambt en het raadsvoorzitterschap alleen maar toenemen.

Zoals bekend, heeft de SGP-fractie geen behoefte aan een rechtstreeks gekozen burgemeester. Als de gekozen burgemeester er komt, is er overigens wel een serieuze reden om de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap te overwegen. De politieke werkelijkheid is veranderd. De bij de indiening van dit wetsvoorstel bestaande plannen voor deconstitutionalisering van de burgemeester en de invoering van een rechtstreeks door

Van der Staaij

de bevolking gekozen burgemeester hebben het niet gehaald. Inmiddels is een nieuw wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet dat voorziet in rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ingediend. Is er gelet op de achtergrond van dat wetsvoorstel over nagedacht om dit onderwerp bij die gelegenheid te regelen?

De argumentatie van de regering is dat er ook zonder een nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester reden is om de grondwettelijke bepaling over het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten ter discussie te stellen. De eigenlijke motivatie van de regering om te komen tot deconstitutionalisering is dat het voorzitterschap eigenlijk niet van constitutionele orde is. Waarom zou je dat per se in de Grondwet willen regelen? Op zichzelf kunnen wij ons die opvatting voorstellen, maar wij stellen wel vast dat er nog niet zo heel lang geleden door de grondwetgever anders over is geoordeeld. Het artikel dat wij nu willen schrappen, is door een amendement-Faber in de Grondwet terechtgekomen. Indertijd stelde de heer Faber van het CDA dat voor, omdat hij vreesde dat de regeringsvoorstellen onbewust de mogelijkheid van een gekozen voorzitter van provinciale staten of gemeenteraad openlieten. Om dit gat te dichten, werd het amendement voorgesteld en vervolgens aangenomen. Als je zoals wij nog steeds niets ziet in een gekozen burgemeester, heb je geen behoefte om anders dan in de route van het amendement te gaan deconstitutionaliseren.

De heer **Van Beek** (VVD): Tussen Faber en vandaag is er iets veranderd. Ik hoop dat de heer Van der Staaij in zijn betoog ook zal ingaan op de dualisering.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Daar kom ik nog op. Ik zie drie redenen om van dit grondwetsartikel af te stappen. Het idee om de gekozen burgemeester in te voeren, spreekt ons niet aan. Van de stelling dat het voorzitterschap niet van constitutionele orde is, kun je zeggen dat het maar net is hoe je zaken weegt. Het is in het verleden wel erg verweven geraakt met het al of niet invoeren van een gekozen burgemeester. De vraag of iets van constitutionele orde is, wordt nogal eens gebruikt in gelegenheidsargumentatie. Neem nu de gekozen burgemeester. Een tijdje geleden hebben wij daarover hier gediscussieerd. Is de aanstellingswijze van de burgemeester van constitutionele orde? Wij spraken indertijd over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Veel fracties vonden het geen zaak van constitutionele orde. Nu zien wij een grondwetsherziening waarin dit weer wél geregeld wordt. Het kan dus vriezen en dooien. Wij zien geen reden om er nu opeens anders over te denken dan in het verleden. Nuchter bekeken, kun je je afvragen of het voorzitterschap iets is wat je expliciet in de Grondwet moet regelen.

De heer **Van Beek** (VVD): Bij de discussie over het deconstitutionaliseren van het burgemeestersambt als zodanig hebben wij in eerste instantie gezegd dat het wel uit de Grondwet kon. De heer Van der Staaij heeft hopelijk ook gevolgd wat er nadien in de Eerste Kamer nog over gezegd is. Daar heeft men heel nadrukkelijk geconstateerd dat onze handelwijze wat onevenwichtig was.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat is waar. Het ging mij er echter alleen om dat de vraag of iets werkelijk van

constitutionele orde moet worden verklaard, nogal eens door de politieke dagkoersen wordt beïnvloed. Dat vind ik op zichzelf niet zo gelukkig.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Ik ben benieuwd hoe de vraag of je iets wel of niet in de Grondwet moet opnemen, zich verhoudt tot het belangrijke principe van de autonomie van de gemeenten. Door het uit de Grondwet te halen, kom je juist meer tegemoet aan de autonomie van de gemeenten en de provincies, omdat je het dan in de desbetreffende wetten kunt regelen. Ook dat is een uitgangspunt van ons staatsbestel.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ja, daar zit wat in. Ik heb ook niet gezegd dat ik het onzin vind en dat de aanstellingswijze echt in de Grondwet hoort. Je kunt je inderdaad afvragen of je de manier waarop het voorzitterschap wordt vervuld, wel zo dwingend in de Grondwet moet willen regelen of dat je daar meer ruimte voor moet bieden. De eerste pijler voor deconstitutionalisering, het openen van de weg voor een gekozen burgemeester, spreekt ons niet aan, maar hier zit op zichzelf wel wat in. Het sterkste argument – dat is de derde pijler – vind ik evenwel de ervaringen met de dualisering.

Mevrouw **Spies** (CDA): Ik maak er bezwaar tegen dat de heer Van der Staaij hier het beeld oproept alsof wij de constitutie als een soort grabbelton gebruiken en het argument "van constitutionele orde" in dit huis naar believen hanteren. Dat is niet zoals ik het debat hier beleef en herken. Bovendien ken ik de heer Van der Staaij als iemand die altijd buitengewoon veel gewicht toekent aan het advies van de Raad van State. Ik vind dat je het ene debat niet met het andere mag vergelijken. Op dit punt is de Raad van State net als de rest van juridisch Nederland heel helder en duidelijk. Is het voor de heer Van der Staaij geen zwaarwegend argument dat een orgaan als de Raad van State zegt dat dit niet van constitutionele orde is?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het is waar dat het voor ons ook een rol speelt als de vraag wordt opgeworpen of dit wel van constitutionele orde is en of daar wel sterke argumenten voor zijn. Ik zeg erbij dat wij ons indertijd bij de grondwetsherziening wel door het CDA hebben laten overtuigen dat het van constitutionele orde was. Daar denken wij nu echter anders over. Verder is het de vraag of het feit dat je iets van constitutionele orde acht, een zelfstandige reden is om terzake een grondwetsherziening in te dienen. Ik kan mij voorstellen dat wordt overwogen om hoofdstuk 7 van de Grondwet geheel tegen het licht te houden en dat punt mee te nemen bij een integrale herziening. De Raad voor het openbaar bestuur heeft dat ook geadviseerd, maar de regering geeft nu geen prioriteit aan een integrale herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Er zijn echter wel meer vragen te stellen over wat wel en wat niet van constitutionele orde is in hoofdstuk 7 van de Grondwet. De zaken zouden bij een integrale herziening wat meer tot hun recht kunnen komen.

Dan is het nog de vraag in hoeverre de dualisering een argument oplevert voor het onderhavige wetsvoorstel. Voor ons is het juist het sterkste argument dat de dualisering van het gemeentelijke en provinciale bestuur onder omstandigheden leidt tot een spanning inzake het



Mevrouw Fierens (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

voorzitterschap van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin. Die spanning kan ongedaan worden gemaakt door het ambt van burgemeester en commissie van de Koningin te ontvlechten van het voorzitterschap van de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten. Wij kunnen ons die wens dus goed voorstellen. Ik zeg er wel bij dat het geen dwingende reden is om dat nu te doen, want de praktijk laat ook zien dat daar wel mee te leven valt. De meeste burgemeesters geven aan dat zij de spanning met het raadsvoorzitterschap in de praktijk goed weten op te lossen. Bovendien kennen wij in Nederland een gematigde vorm van dualisme die een rol van de burgemeester als voorzitter van de raad zeker kan verdragen. In de discussies over dualisme is in het verleden ook niet voor niets gezegd dat de Grondwet niet per se aangepast behoefde te worden op dit punt. In het licht van de spanning die zich in de praktijk voordoet, is het de vraag of gemeenten en provincies in de praktijk niet meer ruimte moet worden geboden om op dit punt een eigen invulling te kiezen. Ik sluit mij van harte aan bij diegenen die ervoor hebben gepleit om, als dit wetsvoorstel het zou halen, er de nodige ruimte in te bieden en er niet vooraf een invulling aan te geven; de figuur van het voorzitterschap van de burgemeester mag daarbij zeker niet worden uitgesloten.

Concluderend merk ik op dat er zeker iets zit in de enkele wens tot deconstitutionalisering, maar dat dit niet een dwingend argument is om dit wetsvoorstel te steunen. De functie van dit wetsvoorstel als wegbereider voor de gekozen burgemeester is voor de SGP-fractie eerder een contra-indicatie. De aansluiting op het dualiseringstraject is nog het meest serieuze en voor onze fractie het meest aansprekende argument vóór dit wetsvoorstel. Wij zullen onze definitieve stellingname bepalen nadat het debat hierover is afgerond.

Mevrouw **Fierens** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De fractie van de PvdA dankt de minister voor het voorliggende voorstel; wij kunnen ons daarin vinden. Ook wij hebben er een aantal opmerkingen over te maken – ik

kijk naar de heer Van der Staaij – maar wij hebben er wellicht iets minder vraagtekens bij.

De aanleiding was inderdaad het debat over de gekozen burgemeester, maar die aanleiding is nu breder geworden. Voor de fractie van de PvdA is eigenlijk alleen het dualisme al een grond om tot de deconstitutionalisering over te gaan. De dubbelrol van de burgemeester moet namelijk echt worden gewijzigd. Niet alleen vanwege het dualisme, maar ook vanwege de toekomstige gekozen burgemeester is het logisch dat de voorzitter van het bestuur niet óók de voorzitter is van de raad of van de staten, en dus van de controlerende organen. De regeling inzake de voorzitterschappen betreft volgens onze fractie ook geen hoofdelement van de inrichting van ons staatsbestel en kan daarom aan de gewone wetgever worden overgelaten; die opvatting delen wij met de minister. Ik vind dit ook een belangrijk punt omdat dit de autonomie van de gemeenten nog eens onderstreept, en daar hechten wij zeer aan.

De fractie van de PvdA realiseert zich dat het onder de huidige wetgeving al mogelijk is dat de burgemeester op bepaalde momenten het technisch voorzitterschap overdraagt aan anderen. Wij kennen allemaal de praktijken in dit verband in grote of kleine gemeenten; die spagaat van de functie van burgemeester is soms heel erg onhandig, maar in de praktijk lost het zich vaak heel logisch op. Ik herinner mij nog heel goed dat wij in de debatten die wij hebben gehad over de aanpassingswetgeving voor het dualisme, deze praktijk in zijn verschillende varianten uitvoerig aan de orde hebben gehad. Toch is dit een markant moment, want deze deconstitutionalisering is een principiële stap, zowel in het traject van de gekozen burgemeester als in de ontwikkeling van het dualisme. Ook in eerdere debatten heeft onze fractie zich er altijd sterk voor gemaakt, de functie van burgemeester uit de spagaat te halen waarin die nu zit.

Ik refereerde er al aan dat gemeenten autonoom zijn. Wij willen daarom graag aansluiten bij de huidige praktijk in de gemeenten, en in mindere mate de provincies, die groeit en zich ontwikkelt. Wij moeten ruimte laten bij wat er in het vervolg in de Provinciewet of in de Gemeentewet geregeld wordt, zodat gemeenten een en ander naar eigen kleur en smaak kunnen invullen. Daarmee honoreren wij de flexibiliteit en autonomie van de gemeenten en de staten. Hierop horen wij graag een reactie van de minister, niet alleen met betrekking tot de praktische vormgeving, maar ook met betrekking tot de wat meer principiële benadering van de autonomie van de gemeenten.

Wij kunnen ons vinden in het voorstel en hebben verder geen vragen.

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter. Ik kan iedereen direct van de spanning verlossen: ook wij zullen voor dit wetsvoorstel gaan stemmen. Wij spreken hier vandaag over de manier waarop wij in Nederland het voorzitterschap van de hoogste organen in onze gemeenten en provincies regelen. Dat is geen zaak voor lichtzinnigheid. Dit voorzitterschap wordt op dit moment door de Grondwet aan de burgemeester en de commissaris van de Koningin toevertrouwd. Daarin brengen wij wijziging aan. Het is goed om precies te zijn over wat de voorgestelde wijziging van de Grondwet inhoudt. Deze bepaalt

Van der Ham

uitdrukkelijk niet dat een ander dan de burgemeester de gemeenteraad voorziet. Er wordt slechts voor gezorgd dat zijn voorzitterschap niet langer in de Grondwet wordt opgelegd. Dat is ook niet nodig omdat in artikel 132, eerste lid, van de Grondwet allang de opdracht aan de wetgever staat om het voorzitterschap te regelen. Dat is geregeld in artikel 9 van de Gemeentewet en artikel 9 van de Provinciewet.

De fractie van D66 is nooit voorstander geweest van het verankeren van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester in de Grondwet. Een grondwettelijke regeling is hiervoor namelijk niet noodzakelijk. Mijn fractie kan zich dus prima vinden in het voorstel om deze er weer uit te halen. Daarnaast heeft het deconstitucionaliseren van het voorzitterschap het voordeel dat het relatief gemakkelijk wordt om het te veranderen als dat in de toekomst nodig is. Een gewone wet is immers, zoals wij allemaal weten, een stuk gemakkelijker te wijzigen dan de Grondwet. Geen partij dan D66 heeft daar zoveel ervaring mee.

Een goede reden om het voorzitterschap te wijzigen zou bijvoorbeeld ook de invoering van de direct gekozen burgemeester zijn, waarvan wij een hartgrondig voorstander zijn. Mijn fractie is het met de regering en een ruime Kamermeerderheid eens dat deze figuur zeker in dat geval slecht zou samengaan met het raadsvoorzitterschap. Hoewel het volgens de Raad van State geen noodzakelijke voorwaarde is, is het in dit licht goed om de weg alvast voor te bereiden voor een mogelijk andere regeling van het raadsvoorzitterschap.

Zelfs in de huidige constellatie met een door de Kroon benoemde burgemeester ligt het aanstellen van een andere raadsvoorzitter dan de burgemeester voor de hand. Het past immers beter in het al ingezette traject van de dualisering. Hierbij speelt de al in gang gezette ontvlechting tussen de uitvoerende en de controlerende macht. De voorzitter van het college die bepaalt wie het woord krijgt in het orgaan dat hem moet controleren, geeft soms problemen. Daar kan deze grondwetswijziging in voorkomende gevallen een oplossing bieden.

Reden genoeg voor onze fractie om dit wetsvoorstel te steunen. Het moge duidelijk zijn dat met wetswijziging gewacht moet worden tot wij meer duidelijkheid hebben over de direct gekozen burgemeester. Ik hoor graag alvast van de minister wat zijn ideeën zijn over een nieuwe regeling van het raadsvoorzitterschap in het geval van een direct gekozen burgemeester en in de huidige constellatie.

□

Minister **Pechtold**: Voorzitter. Ik dank de Kamer hartelijk voor het kwartier uitstel van de vergadering. Dat is het Koninkrijk ten goede gekomen!

Wij behandelen vandaag in eerste lezing een voorstel tot aanpassing van de Grondwet. Doel van het voorstel is het doen vervallen van de bepaling over het voorzitterschap van provinciale staten en gemeenteraden. Het is een overzichtelijk voorstel. De heer Van Beek zei al dat het geen hamerstuk was, maar dat, als de eerder vanmiddag tentoongespreide eendracht aanhoudt, het wellicht een stuk van hamer kan zijn.

Voor de Grondwetgever lijkt het voorstel een kleine stap, voor het openbaar bestuur biedt het de ruimte voor een sprong voorwaarts. Met die stelling moet ik een beetje uitkijken dat ik, evenals de meeste fracties, niet al

te veel vooruitloop op de inhoudelijke discussie die nog moet volgen. Vandaag gaat het alleen om het uit de Grondwet halen van de bepaling over het voorzitterschap van raden en staten, artikel 125, derde lid. Het voorstel regelt dus niet dat de burgemeester geen voorzitter meer is van de raad of dat de CdK geen voorzitter meer is van de provinciale staten. Wij stellen slechts voor deze bepaling uit de Grondwet te halen.

Ik constateer dat de bestuurspraktijk meer ruimte nodig heeft voor een andere wijze van invulling van het voorzitterschap van raden en staten. In gemeenten als Maastricht en Alkmaar, maar ook in andere gemeenten, verkent men nadrukkelijk de grenzen die op dit moment bestaan. De reden om dit voorstel in te dienen, is dat het raadsvoorzitterschap niet van constitutionele orde is. Het hoeft niet door de grondwetgever te worden geregeld. De regeling van het voorzitterschap kan aan de gewone wetgever worden toevertrouwd. Het voorzitterschap van gemeenteraden en provinciale staten vloeit wat mij betreft logischerwijs voort uit de wettelijke structuren. Het hoeft van mij niet nadrukkelijk in de Grondwet verankerd te worden.

Voor de volledigheid wijs ik erop dat pas sinds 1983 in de Grondwet met zoveel woorden staat dat de burgemeester voorzitter is van de gemeenteraad en de CdK van provinciale staten. Voor die tijd kende de Grondwet het begrip burgemeester ook niet. De regering was bij de grondwetsherziening ook al van mening dat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester niet in de Grondwet thuishoort. Men wilde geen zaken in de Grondwet regelen die er voor die tijd niet in stonden. De regering wilde geen dergelijk gedetailleerd voorschrift in de Grondwet opnemen, temeer daar hoofdstuk 7 van de Grondwet, afgezien van de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, geen specifieke bevoegdheden regelt. De Grondwet geeft bovendien al in artikel 132, eerste lid, aan dat de wetgever de inrichting van gemeentebesturen en provinciebesturen regelt. Dat laat het toe dat de wetgever ook regels stelt voor het voorzitterschap van raden en staten. Het debat over de invulling van het raadsvoorzitterschap zal in een volgende kabinetsperiode uitgebreid kunnen plaatsvinden. Zoals de Kamer terecht heeft aangegeven, is er alle aanleiding om dan met elkaar van gedachten te wisselen over het voorzitterschap van gemeenteraden en provinciale staten.

De verschillende fracties hebben al gerefereerd aan de dualisering van gemeentebestuur en provinciale staten. Daarnaast speelt het perspectief op een rechtstreeks gekozen burgemeester een rol. Hoewel de regering indertijd aangaf dat een gekozen burgemeester die tevens raadsvoorzitter is een werkbaar model oplevert, proef ik uit de verschillende reacties toch wat twijfel. Er is kennelijk voldoende aanleiding om in de toekomst te spreken over het voorzitterschap van raden en staten. Die ruimte voor discussie heeft de regering willen bieden met dit voorstel. Voorafgaand aan de discussie is het vooral de vraag of de Kamer met de regering van oordeel is dat het raadsvoorzitterschap inderdaad niet van constitutionele orde is, met andere woorden, of de Kamer van oordeel is dat de regeling van het voorzitterschap van gemeenteraden en provinciale staten aan de gewone wetgever kan worden toevertrouwd. Met een bevestigend antwoord bewijst de Kamer niet alleen zichzelf een dienst, maar ook de talrijke gemeentebesturen en provinciebesturen.

Pechtold

Ik begrijp dat er hier en daar behoefte aan is om een beetje vooruit te kijken. De heer Van der Ham liet de heer Van Beek bijna in een valletje lopen, zo voelde ik het althans. Zo zie je maar dat duidelijkheid niet altijd gewenst is. Ik voel met de Kamer mee. Men neemt de woorden ruimte en geen verplichting in de mond. Ik voeg daar zelf nog differentiatie aan toe. Van belang is vooral het woord autonomie van mevrouw Spies. Laat gemeentebesturen en staten de ruimte om zelf een oplossing te zoeken. Dat was ook al zo onder het monisme. Wij moeten niet net doen alsof het toen eenheidsworst was en dat wij dat in het dualisme platgeregeld hebben. Ik denk dat wij de andere overheden in de wetgeving binnen bandbreedtes enige ruimte moeten bieden. Daar sta ik niet onsympathiek tegenover.

Ik vind dat wij die onderwerpen in een volgende kabinetsperiode in de volle omvang moeten bespreken. De mogelijkheid van eigen keuzen moeten wij daarbij zeker betrekken. Mevrouw Spies vroeg mij of ik ervaring heb met spagaten. Ik heb veel geoefend, dus het doet geen pijn. Zaken als een eigen hofhouding liggen zomaar op de loer. In het dualisme is de situatie rond de griffier nog steeds een punt van aandacht. De aansturing van de griffier is ook een zeer terecht punt. Een ander belangrijk punt is het lidmaatschap van de raad. Op die punten vindt de Kamer mij aan haar zijde.

De heer **Van der Ham** (D66): Dat u wat meer autonomie aan de gemeenten wilt laten, spreekt mij natuurlijk zeer aan, want het hoeft inderdaad niet allemaal op dezelfde manier geregeld te zijn. Denkt u dan aan wetgeving in de vorm van een soort van menukaart met drie of vier keuzes? Kunt u iets meer zeggen over hoe u dat wil gaan organiseren?

Minister **Pechtold**: Ook nu zijn zaken op lokaal niveau al verschillend geregeld. Kijk eens naar het opstellen van de raadsagenda en de rol van de voorzitter, in dit geval de burgemeester daarbij. De ene gemeente heeft een agendacommissie, de andere een presidium. Men zoekt nu al ruimte voor eigen modellen. Met de Grondwet nog als belemmering hebben wij toch al een stap gemaakt door de burgemeester het voorzitterschap even te kunnen laten overdragen aan een lid van de raad. Ik heb in de praktijk gemerkt hoe belangrijk dat kan zijn als het er even om spant. Dat voorkomt dat de inhoud en de orde met elkaar in conflict kunnen komen. Als een burgemeester bijvoorbeeld iemand niet het woord geeft, kan wel eens worden gedacht dat hij dat niet doet omdat hij die vraag niet wil beantwoorden. In het dualisme zie je dus nu al een hele opmars. De een vindt daar een model bij dat meer past bij de traditie en wellicht de omvang van de raad, de ander vindt weer een ander model. Ik weet niet of wij straks echt een keuzemenu moeten voorstellen. Waarom zouden wij niet iets gewoon vrijlaten? Je moet regelen wat je wilt voorkomen en voor de rest kan iedereen zijn eigen model kiezen. Als je al voorkeuzes voorlegt, dan zit men daar weer aan vast en dat zal ongetwijfeld weer zijn eigen problematiek met zich brengen. Misschien is het een uitspraak van een kunsthistoricus, maar ik vind dat wetgeving vooral moet regelen wat je niet wilt en niet alles moet vastleggen wat je wel wilt.

Voorzitter. Ik ben blij met de bijdrage van de Christen-Unie die constructief meedenkt en zuiver onderscheid maakt tussen de Grondwet en de "gewone" wetgeving.

Ik snap dat ik de heer Van der Staaij nog niet zo ver heb, maar dat hij op interventie van mevrouw Spies zei nog eens goed het oordeel van de Raad van State te willen wegen en de geschiedenis van het dualisme nog eens over het netvlies wil laten gaan, zou wellicht ook voor de SGP-fractie reden kunnen worden om uiteindelijk toch met dit voorstel in te stemmen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor om aanstaande dinsdag over dit wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 15.20 uur tot 16.00 uur geschorst.

Aan de orde is het **hoofdlijndebat** over de **Structuurvisie Zuiderzeelijn (27658, nr. 23)**.

De **voorzitter**: Ik wijs erop dat met de woordvoerders nadrukkelijk is afgesproken dat zij een spreektijd van vijf minuten hebben.

□

De heer **Van Hijum** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Wij zijn verheugd over de brede belangstelling voor dit onderwerp, ook van de kant van het kabinet.

Vorig jaar werden in de Tweede Kamer de nota's Ruimte en Mobiliteit aanvaard. In deze nota's, die een lange termijn perspectief op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de infrastructuur schetsen, wordt de Zuiderzeelijn gezien als middel om de ruimtelijk economische structuur van Noord-Nederland en Flevoland te versterken. In het kabinetsstandpunt van april 2006 naar aanleiding van de structuurvisie over de Zuiderzeelijn wordt deze visie verlaten.

Het is goed dat het kabinet een structuurvisie heeft opgesteld waarin nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn worden verkend. Deze stap vloeit voort uit de adviezen van de commissie-Duivesteijn. De Kamer had bovendien nadrukkelijk gevraagd om een herbezinning op het project. Het project moest "TCI-bestendig" worden gemaakt, omdat wij geen van allen een nieuw, onbeheersbaar project willen.

Beslissen over de aanleg van infrastructuur is echter geen kwestie van boekhouden. Wij zijn het aan de belastingbetaler verplicht om inschattingen te maken van kosten, baten en risico's. Kosten-batenanalyses mogen echter geen schaalap worden voor het ontbreken van politieke visie en moed. Uiteindelijk gaat het om de vragen: wat is onze toekomstvisie, waar zetten wij op in en wat is het ons waard. Investeren wij alleen in de Randstad of durven wij ook te streven naar spreiding van wonen en werken en naar het wegwerken van achterstanden van regio's?

Mijn fractie plaatst vraagtekens bij de inschatting van de maatschappelijke baten die aan de spoorvarianten worden toegerekend. Volgens onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen worden bijvoorbeeld de arbeidsmarkt- en wooneffecten bij de hogesnelheidsstrein te laag ingeschat. Wij hebben een rapport, een alternatieve kosten-batenanalyse van de vakgroep Ruimtelijke