

## Nicolaï

achten. Zij moeten bovendien een precieze planning aangeven van wanneer en hoe dat plaats gaat vinden. Daarbij moeten de principiële redenen waarom een bepaald zbo wordt gehandhaafd of is opgericht steeds glashelder worden aangegeven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De Kamer is natuurlijk blij met elke toezegging van de minister. Wat zegt hij nu echter anders toe dan al in artikel 42 is geregeld?

Minister **Nicolaï**: Ik zeg toe dat ik er integraler op zal toezien vanuit de verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon en de Kamers daarover integraler en daarmee overzichtelijker en inzichtelijker zal informeren.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat betekent dus dat de coördinerend bewindspersoon meer doet dan een nietje jagen door de stukken die hij krijgt?

Minister **Nicolaï**: Ja, dat betekent het. Nog iets belangrijker is dat het ook betekent dat ik de vinger aan de pols houd tijdens het gehele traject. Dat is materieel van niet minder belang.

De invoering van het wetsvoorstel moet absoluut ook leiden tot minder regels. Zo eenvoudig en helder moet het zijn, zeg ik met name in de richting van de heer Luijten. Er zal meer volgens het standaardmodel van de kaderwet worden georganiseerd, waardoor er minder onduidelijkheid en minder regels zullen zijn.

Ik wil besluiten met een algemene opmerking, die ik wil ophangen aan een vraag van de heer Van Raak: is hiermee de principiële discussie over de zbo's afgerond of juist begonnen? Aan het begin van mijn betoog heb ik nadrukkelijk gezegd dat dit wetsvoorstel niet het laatste woord is in deze principiële discussie, die nog niet volledig is gevoerd of tot een einde is gekomen. Daaraan is een bijdrage geleverd door de heer Kohnstamm met zijn rapport en door een aantal woordvoerders hier en in de Tweede Kamer met hun inbreng. Het betreft een heel principiële discussie over de vraag of wij niet toch verder zouden moeten gaan door uitvoerende taken van de overheid zelf bij agentschappen of, zoals dat tegenwoordig wordt genoemd, baten- en lastendiensten onder te brengen. Ik vind dat die discussie met deze wet niet tot een einde gebracht moet worden, integendeel. Ik denk dat deze wet de beste stap is om die discussie verder te helpen. Deze wet is bij uitstek het instrument om veel scherper zicht te krijgen op de zbo's die er zijn en de overwegingen om deze in stand te houden of nieuwe op te richten. Wij kunnen nu ook zien wat de concrete mogelijkheden zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid en de democratische controle hierop te garanderen of om, als er principiële overwegingen zijn, de ruimte te geven voor de uitvoering zelf. Die zorgen en twijfels kunnen met aanneming van deze wet helder in beeld worden gebracht. De principiële discussie kan wat mij betreft daarna verder gaan.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben heel blij met deze laatste opmerking, want nu kan ik een beetje in het hoofd en het hart van de minister kijken. Ik heb nog een ander principieel punt genoemd. De minister heeft in de memorie van antwoord geschreven dat hij het niet elegant vond om in dit stadium van het wetgevingsproces te gaan sleutelen aan een artikel van dit

wetsvoorstel dat de Tweede Kamer per amendement heeft toegevoegd. Ik kon niet anders dan daaruit lezen dat de Eerste Kamer zich niet mag uitspreken over zaken die door de Tweede Kamer per amendement zijn toegevoegd en dat zij ook niet mag vragen om wijziging daarvan.

Minister **Nicolaï**: Ik zou terug moeten naar de eerste les staatsrecht als ik dat zou bedoelen.

De heer **Van Raak** (SP): Wat heeft de minister met deze passage in de memorie van antwoord die mij zo verontrustte, bedoeld?

Minister **Nicolaï**: De Eerste Kamer heeft haar eigen rechten. Ik had het niet in mijn hoofd gehaald om daar ook maar enigszins aan te tornen, maakt u zich geen zorgen. De Eerste Kamer kan alles vragen en alles terugsturen wat zij dienstig, nuttig en nodig acht. Er kan natuurlijk altijd een oproep zijn die de regering ter harte zal nemen. Iets anders is dat ik het inderdaad niet netjes vind om uit eigen beweging na amendering door de Tweede Kamer tot een ander voorstel te komen. Dat is een ander deel van het verhaal, maar dat raakt niet aan de positie van de Eerste Kamer. Ik heb al gezegd dat ik het inhoudelijk op wezenlijke punten eens ben met de amendering van de Tweede Kamer, althans voor zover het de aanscherping van de zbo-wet betreft.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De minister heeft twee van mijn vragen nog niet beantwoord. De ene heeft betrekking op de evaluatiebepaling in de wet. Ik heb daarnaast een vergelijking gemaakt tussen het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken en het oordeel van de regering over de ontwikkeling van de zogenaamde Europese regelgevende agentschappen. Daar zit een parallel in die mogelijkerwijs kan bijdragen aan een principiële discussie over dit soort fenomenen, nu en in de toekomst.

Minister **Nicolaï**: Mijn excuses. Het is geen rechtvaardiging, maar er was korte tijd om deze beantwoording voor te bereiden waarin ik bovendien bezig was met de voorbereiding van een belangrijke bijeenkomst met de Nederlandse Antillen die morgen zal plaatsvinden. Ik zal proberen om deze vragen te beantwoorden in de tweede termijn.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 18.10 uur tot 19.15 uur geschorst.

### Voorzitter: Schuyer

---

Aan de orde is de voortzetting van 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 beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Nicolaï**: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders voor de opmerkingen die zij hebben gemaakt en de vragen die zij hebben gesteld. Ik dank de Kamer ook voor de bereidheid om dit wetsvoorstel op zo'n korte termijn te behandelen, want daardoor is het mogelijk om het voor de verkiezingen af te handelen zodat deze wijziging van de Grondwet in eerste lezing op tijd plaatsvindt. Ik ben verheugd over de zeer brede bijval die ik van alle woordvoerders, wellicht onder voorbehoud van de heer Holdijk, heb gehoord. Wellicht kan ik ook de heer Holdijk in mijn korte beantwoording nog over de streep trekken. Als dit niet lukt, kan ik hem misschien nog overtuigen met de notitie over hoofdstuk 7 en de Grondwet in het algemeen.

Wij zijn gelukkig op tijd met de behandeling van deze wijziging van de Grondwet, nog voor de verkiezingen. De heer Dölle had twee vragen over de procedure. Ik heb aangekondigd dat er een herzien KB zal worden geslagen. Hij vroeg of dat principiële of staatsrechtelijk moet worden beschouwd als service aan de burger of als een constitutionele verplichting. Het is formeel niet nodig, dit nieuwe KB. Wij zijn het er materieel over eens dat het goed is en dat ik het niet voor niets doe. Er zou dus kunnen worden gezegd dat het service is, maar ik vind het eigenlijk ook een goed gebruik. Het is constitutioneel niet vereist.

De tweede vraag van de heer Dölle was van enig staatsrechtelijk belang, meer ten principale, namelijk hoe kort voor verkiezingen de bekendmaking uiterlijk moet plaatsvinden. Daar zijn geen vaste en precieze normen voor. Formeel kan het vlak van tevoren, dus de dag voorafgaand aan verkiezingen of zelfs op de verkiezingsdag zelf, plaatsvinden. Naar de geest van de wet lijkt het mij logisch om er in elk geval een aantal dagen tussen te hebben zitten zodat de burger die erin is geïnteresseerd er kennis van kan nemen en het mee kan nemen in zijn afweging. Wij streven naar uiterste publicatie van dit wetsvoorstel in de week voor de verkiezingen, als de behandeling en stemming in deze Kamer snel plaatsvinden.

Inhoudelijk is deze wijziging in feite een eenvoudige stap. Het betreft het vervallen van een bepaling over het voorzitterschap van provinciale staten en gemeenteraden. De bedoeling is om deze bepaling over het voorzitterschap, artikel 125, derde lid, uit de Grondwet te halen. Het is gelukkig volstrekt helder dat dit voorstel niet regelt dat burgemeesters of commissarissen der Koningin geen voorzitter meer zijn van de gemeenteraad of de provinciale staten. De reden van het schrappen van deze bepaling is dat het onvoldoende van constitutionele orde is om het op deze wijze in de Grondwet te verankeren. Deze wijziging staat dus los van de politieke discussies over bijvoorbeeld de invoering van de gekozen burgemeester. Zaken rond het voorzitterschap worden aan de gewone wetgever toevertrouwd.

Er werd op gewezen dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten pas sinds 1983 op deze wijze in de Grondwet is vastgelegd. De regering vond toen ook eigenlijk al dat dit niet in de Grondwet thuishoorde omdat deze geen zaken moet regelen die te gedetailleerd van aard zijn of in hun aard niet constitutioneel genoeg zijn. Het opnemen van deze bepaling was toen vooral een strategische keuze vanwege de vrees voor uitholling van de positie van de burgemeester. Dat

is voor ons niet meer een punt van zorg, hetgeen overigens te maken heeft met de dualisering. Daarom kunnen wij nu deze stap zetten. In de praktijk worden de grenzen van de mogelijkheden verkend. Er worden alternatieve stappen gezet. Daar staat tegenover dat het Genootschap van burgemeesters juist heeft betoogd dat de huidige praktijk voortgezet moet worden en dat dus de burgemeester de voorzitter van de gemeenteraad moet blijven. In de Tweede Kamer is de mogelijkheid besproken om de keus geheel aan de gemeenten te laten. Er zijn dus verschillende varianten en modaliteiten genoemd voor de latere wetgeving.

De heer Dölle vroeg wat de situatie in andere landen is. In de memorie van toelichting heb ik Estland genoemd. In een aantal deelstaten daar kent men de constructie waarmee de voorzitter niet de voorzitter van de raad is.

Door een aantal leden van de Kamer zijn interessante en behartigenswaardige woorden gesproken over de varianten. De heer Engels heeft een aantal mogelijkheden genoemd en ook de heer Platvoet heeft dat gedaan. Terecht is er echter door de heer Van Heukelum en anderen op gewezen dat die varianten niet op de agenda staan. Vandaag staat op de agenda of wij de bepaling over het voorzitterschap van de raad en de staten uit de Grondwet willen halen. Na de tweede lezing kan gediscussieerd worden over de vraag wat wij eventueel nog verder bij wet willen regelen.

Het voorgaande geldt ook voor datgene waarover de heer Platvoet sprak toen hij wees op punten die in de beschouwingen betrokken moeten worden. Hij sprak in dat verband over de voorzitter van het presidium, de onkostenvergoeding voor raadsleden en de leden van de griffie. Dat zijn echter allemaal onderwerpen die nu niet op de agenda staan. Eerst moet de tweede lezing volgen en daarna kan de wetgever bepalen of er reden is om een nadere regeling te treffen. Een volgend kabinet zal dus moeten beslissen of die er inderdaad moet komen en het zal die eventueel met de Kamers moeten bespreken.

Namens dat nieuwe kabinet zeg ik al toe dat uiteraard de VNG, het ipo, het Genootschap van burgemeesters en de Vereniging van raadsleden, de griffiers, de gemeentesecretarissen en de wethouders bij de behandeling van dit onderwerp betrokken moeten worden. Zij moeten hierover uiteraard hun oordeel kunnen geven. Hierop heeft de heer Platvoet terecht gewezen.

De heer Van Heukelum zei uit te zien naar de algemene notitie over de mogelijkheden voor grondwetsherziening. Daarbij zou ook de weging van het constitutionele karakter van de Grondwet of delen daarvan aan de orde moeten komen. De planning is dat in de eerste helft van het volgend jaar, dus in 2007, de Kamers die notitie tegemoet kunnen zien.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Ik begrijp dat de minister niet wil weergeven wat de basishouding van het kabinet is ten aanzien van formele differentiatie. Daarbij doel ik op de mogelijkheid om ook in de Gemeentewet en de Provinciewet de regeling over de aanstellingswijze te schrappen. Deze opstelling van het kabinet moeten wij voorlopig maar aanvaarden.

Ik begrijp dat het aantal landen waar de burgemeester de raad niet voorziet, zeer beperkt is. De minister noemde

## Dölle

in dat verband namelijk Estland en een paar deelstaten. Dat is een teken temeer dat het heel belangrijk is het verschil tussen lokaal bestuur en de nationale modellen behoorlijk in de gaten te houden. Ik zal echter niet in herhaling vervallen.

De heer Van Heukelum heeft gevraagd om een notitie over de mogelijkheden van grondwetsherziening. Misschien is daarom ook gevraagd in het perspectief van de nationale conventie. Zal die notitie preluderen op een algemene herziening, een herziening die wij ook in 1983 hebben gekend: een grote herziening? Op dit punt krijg ik graag een reactie van de minister.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De minister zegt dat de discussie over dit wetsvoorstel losstaat van de bespreking van andere onderwerpen, zoals de gekozen burgemeester. Dat vind ik op zichzelf geen goede opstelling. In eerste termijn heb ik gezegd dat het proces voor wetgeving van de positie van de burgemeester zeer verbrokken is geweest. Anderen hebben dat bij eerdere gelegenheden ook gezegd. Dit proces verdient absoluut niet de schoonheidsprijs.

Het klopt dat de alternatieven waarover de heer Engels en ik hebben gesproken niet op de agenda staan. Tegelijk geldt dat door de regering het argument is gebruikt dat dualisering leidt tot scheiding van posities. Dat argument zou ook moeten leiden tot wetgeving waarmee wel iets wordt geregeld ten aanzien van de voorzitter van raden en staten. Het is dan een beetje flauw dat wij met het debat daarover nog niet kunnen beginnen en dat wij nog niet kunnen proeven wat er in de boezem van de regering leeft. Ik begrijp evenwel heel goed dat de besluitvorming erover pas kan plaatsvinden na tweede lezing. Dat dat zo is, vind ik goed.

De heer **Dölle** (CDA): U legt steeds een verband tussen de dualisering en het voorzitterschap. Door dualisering heeft het college een enigszins zelfstandige positie gekregen. Ik wijs er evenwel op dat zelfs in landen waar de burgemeester wordt gekozen, waar de kandidaat-burgemeester campagne moet voeren, de burgemeester de raad voorzit. Dus er is niet een direct verband tussen de Nederlandse bescheiden vorm van ontvlechten, die wij "dualisering" noemen, en de veel radicaler vorm die men in het buitenland kent. Ik begrijp dan ook niet waarom u steeds die koppeling legt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het buitenland laat ik liever buiten beschouwing. Ik ben niet zo'n type dat altijd naar de situatie in het buitenland gaat kijken om goede voorbeelden te vinden voor democratisering. Ik vind dat Nederland inventief genoeg is en alles goed zelf afkan. Op een bepaalde manier ben ik het wel met u eens, zij het op een andere manier dan u zou willen. Als het monistische model nog zou bestaan, zou er volgens mij ook veel voor te zeggen zijn om de raad niet door de burgemeester te laten voorzitten. Voor mij is namelijk steeds het centrale element in het debat geweest dat de raad de sterkste positie behoort te hebben in het gemeentelijke krachtenveld. Dat idee kan het beste gestalte krijgen als de voorzitter van de raad aan de raad die rol toekent. Volgens mij kan dan niet de burgemeester de voorzitter zijn omdat hij nog een andere positie heeft.

De minister zei dat als het bedoelde debat er komt het logisch is dat het niet eendimensionaal van aard is, maar dat dan de verschillende alternatieven worden besproken. Ook de andere punten die bij het raadsvoorzitterschap een rol spelen, zouden dan nadrukkelijk bij de afweging moeten worden betrokken, maar dit is uiteraard een zaak voor een volgend kabinet.

□

Minister **Nicolai**: Voorzitter. Ik dank de twee leden die gesproken hebben voor hun opmerkingen in tweede termijn. De heer Dölle sprak nog over de differentiatie-mogelijkheden. Die vergen een principiële discussie en die komt niet alleen hier aan de orde, maar ook in het laatste manifest van de VNG. De heer Dölle wees op het onderscheid tussen formele differentiatie en de materiële differentiatie. Hoe verleidelijk ook, ik laat mij niet verleiden om de discussie daarover met de heer Dölle aan te gaan. Zij staat niet op de agenda.

De notitie waarover hij het had, is een verkennende notitie. Daarmee wordt zowel ingegaan op de discussie over hoofdstuk 7 – daarbij denk ik aan de punten die hier aan de orde zijn – als op een aantal voorstellen die van de kant van de conventie zijn gedaan. De notitie zal dus een verkennend karakter hebben.

De heer Platvoet maakte zich opnieuw zorgen over de verbrokkeling. Om verdere verbrokkeling te voorkomen, wilde ik juist niet alvast een beetje filosoferen over mogelijke varianten en alternatieven. Ik vind dat wij de koninklijke weg moeten bewandelen. Als een nieuw kabinet daartoe een nieuw wetsvoorstel gaat indienen, zullen de varianten op een zorgvuldige manier aan de orde komen. Ik vind het op dit punt iets lastiger om namens een nieuw kabinet te spreken, maar wat mij betreft zal de notitie niet eendimensionaal van karakter zijn. Maar ja, ik weet niet wie deel gaan uitmaken van het nieuwe kabinet.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) (27426).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. Ik complimenteer de minister vanaf deze plaats voor zijn beantwoording in eerste termijn bij dit wetsvoorstel. Ik stel het bijzonder op prijs dat hij de moed heeft gehad om de behandeling van dit wetsvoorstel op de valreep door te zetten. Er tekent zich brede steun af, dus het is een heel goede beslissing geweest. Wij hebben dit delicate, lastige en