

21ste vergadering

Dinsdag 22 maart 2005

Aanvang 9.00 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 73 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Vidéc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindersma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en mevrouw Peijs, minister van Verkeer en Waterstaat, de heren Brinkhorst, minister van Economische Zaken, Veerman, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, De Graaf, vice-minister-president, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Van Geel, staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mevrouw Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, en mevrouw Van Gennip, staatssecretaris van Economische Zaken.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken (29805).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (28509).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Het is wel erg vroeg om te beginnen met een theatervoorstelling, maar ik doe het toch. In Amsterdam speelt bij de Theatercompagnie een stuk getiteld Gilgamesh. Gilgamesh speelt in Mesopotamië, het huidige Irak, 3000 jaar voor Christus, en gaat over een koning die wanhopig op zoek is naar onsterfelijkheid. Die vindt hij natuurlijk niet. Na drie uur prachtig en spectaculair toneel valt het doek. De koning is dood. Dat is een onomkeerbaar proces. Het is het oudste verhaal in de literatuur. En de oudste les.

Minister De Graaf streeft ± zo zegt hij bij herhaling ± naar een onomkeerbaar proces. Hij vecht zich bijkans dood voor de gekozen burgemeester, die volgens het

regeerakkoord nog in deze periode tot leven moet komen. Lukt dat niet in één keer, omdat er in een aantal gemeenten te grote uitvoeringsproblemen bestaan, dan maar gefaseerd, maar wel als onomkeerbaar proces, zodat er geen terugweg meer mogelijk is en volgende kabinetten ± uit oogpunt van rechtsgelijkheid en bestuurlijke symmetrie ± op die weg moeten doorgaan. In feite beslissen wij, of liever gezegd de Tweede Kamer in eerste instantie, ook over toekomstige regeerakkoorden.

Ik zeg bewust de Tweede Kamer. Daar speelt natuurlijk in principe het inhoudelijke debat. Het gaat over de wenselijkheid van een gekozen burgemeester. Over de verschillende modaliteiten. Over de vraag of de burgemeester door de kiezer of door de gemeenteraad gekozen moet worden. Over een fasering, ja of nee, en in welke mate. Over de inpassing in de dualisering. Over de verhouding met de gemeenteraad, nog altijd het hoogste orgaan. Over de positie van toekomstige wethouders. Over de wijze van verkiezing. Over wat te doen bij conflicten.

Over dat soort vragen spreken wij als Eerste Kamer nu niet. Wij spreken, in tweede lezing, over de vraag of het thans verantwoord is om tot deconstitucionalisering over te gaan, dat wil zeggen de Kroonbenoeming uit de Grondwet te schrappen en het oordeel over de wijze van aanstelling aan de gewone wetgever over te laten. Op zich heeft mijn fractie daarmee geen probleem. Ook wij zijn van mening dat de benoemde burgemeester niet meer van deze tijd is. Bovendien is de realiteit dat door een reeks van stappen de Kroonbenoeming in betekenis sterk is uitgehold. Daar hebben wij als PvdA-fractie ook onze

Van Thijn

steentjes toe bijgedragen: de verantwoordingsplicht van de burgemeester aan de raad in de jaren zeventig; de instelling van vertrouwenscommissies in de jaren tachtig; de ongeschreven regel dat ook een burgemeester het vertrouwen dient te bezitten van de raad of anders moet aftreden in de jaren negentig; de introductie van een recht van aanbeveling in 2000. In feite is het nu zo dat geen burgemeester tegen de wil van de raad nog benoemd kan worden. Het is min of meer regel geworden dat de voorkeur van gemeenteraden wordt gevolgd. Een verheugende ontwikkeling waaraan ook achtereenvolgende bewindslieden van de PvdA van harte hebben meegewerkt. Deze stappen zijn terug te vinden in het rapport "De burgemeester ontkend", waar de minister veelvuldig naar verwijst en dat mede mijn naam draagt.

Het lag dan ook geheel in deze lijn dat mijn fractie in eerste lezing heeft gestemd voor het voorstel, de Kroonbenoeming uit de Grondwet te verwijderen. Maar sinds de eerste lezing en de indiening van het huidige voorstel in tweede lezing zijn de omstandigheden ingrijpend veranderd. En die omstandigheden moeten worden meegewogen. Van mijn oude leermeester, prof. mr. Van der Hoeven ± hij is in Haagse kringen welbekend als prominent lid van de Raad van State ± heb ik ooit geleerd dat een grondwetsherziening nooit een steriel proces kan zijn dat zich in het luchtledige afspeelt. Een grondwetsherziening, zo schreef hij, wordt per definitie medebepaald door wat hij de "ambiance" noemde, de politieke omgevingsfactoren op dat moment en vooral ook door de vraag of er een breed maatschappelijk draagvlak voor is. Dat geldt ook nu. Een tweede lezing kan nooit een automatisme zijn. Dat gold bijvoorbeeld ook voor de fractie van de VVD. Hoewel wij nu nog naar de argumenten van deze fractie moeten raden ± de VVD-fractie heeft niet deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding van dit wetsontwerp ± zei de toenmalige woordvoerder ten tijde van de eerste lezing (de heer Luijten) dat een stem vóór niet zou betekenen dat men ook in tweede lezing vóór zou stemmen. Letterlijk zei hij: "de VVD zal in de tweede ronde tegen deconstitutionalisering stemmen, indien dit de mogelijkheid

opent voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester."

Ons probleem met de tweede lezing is in zekere zin omgekeerd. Inmiddels ± en dat is een ingrijpende verandering van de "ambiance" ± is de mogelijkheid die altijd onze voorkeur had bij voorbaat uitgesloten. Van een reële keuze door de wetgever uit verschillende modaliteiten is geen sprake meer. Terwijl de deconstitutionalisering destijds beoogde om de toekomstige keuze aan de wetgever over te laten, is dat debat bij voorbaat, als gevolg van het regeerakkoord, in de kiem gesmoord. Van alle smaken is er nog maar één smaak aan de orde, namelijk de smaak van deze minister. Dat is knap werk, dat wel, en dat meen ik, maar de vraag is of de Eerste Kamer met zo'n dichtgeschroefde procedure, die haaks staat op de oorspronkelijke bedoeling van de wet, kan leven, zeker als die de bedoeling heeft om ook volgende kabinetten voor voldongen feiten te plaatsen.

Misschien dat wij dat zouden moeten doen; misschien dat wij het debat aan de overzijde ± al of niet in goed vertrouwen ± zouden moeten afwachten. Het is overigens hoogst ongelukkig dat deze debatten zo dicht op elkaar plaatsvinden, maar dat komt mede omdat het voorstel in tweede lezing ons pas zo laat, in november vorig jaar, heeft bereikt, overigens buiten de schuld van de minister. Erger was dat het voorstel staatsrechtelijk gezien hoogst controversieel was, vanwege strijdigheid, naar onze mening, met artikel 137, lid 4 van de Grondwet. Mijn collega Jurgens heeft daarover een uiterst belangwekkend principiële debat aangespannen dat wij nipt hebben verloren. Wij hebben ons toen neergelegd bij de grondwetsinterpretatie van de meerderheid en zagen ervan af, een verdere behandeling tegen te houden, wat heel goed zou hebben gekund.

Nee, de problemen die wij met dit wetsontwerp hebben, zijn van procedureel-inhoudelijke aard en hebben alles te maken met zorgvuldigheid, consistentie en uitvoerbaarheid van het ingezette wetgevingsproces. Dat is de kerntaak van de Eerste Kamer. Het zijn problemen die gelden ongeacht de uitkomst van het inhoudelijke debat aan de overzijde. Zij zijn omstandig in de schriftelijke behandeling aan de orde gekomen.

Het gaat ons om een drietal problemen, aannemende dat wij hier niet ingaan op de verschillende modaliteiten van de gekozen burgemeester, hooguit op het feit dat er in het geheel geen modaliteiten aan de orde komen. Ik zal die drie achtereenvolgens behandelen. Punt één is de vraag of de minister, omdat hij met alle macht geprobeerd heeft, de gekozen burgemeester binnen het huidige grondwetsregime te persen ± nog even afgezien van de deconstitutionalisering ± geen spanning heeft opgeroepen met name op het punt van het voorzitterschap van de raad (artikel 125, lid 3 van de Grondwet). Punt twee is het tempo van de invoering. Kunnen de gemeenten, die nog volop bezig zijn met de verwerking van de dualiseringsoperatie, al in 2006 een tweede ingrijpende stelselwijziging aan? Bestaat niet het gevaar dat de lokale democratie wordt ontwricht? Het derde probleem is: moeten wij niet meer inzicht hebben in de uitkomsten van de evaluatie van het politiebestedel, omdat ± als alle voortekenen niet bedriegen ± nu de indruk bestaat dat er getornd gaat worden aan de belangrijkste taak van de burgemeester, zeker in de grotere gemeenten, namelijk de politietoekening. In plaats van een versterkte burgemeester ± en dat is de inzet van deze hervormingsoperatie ± krijgen wij dan te maken met een verzwakte burgemeester.

Over het voorzitterschap van de raad zegt de minister dat er wel degelijk argumenten zijn die pleiten voor handhaving van het voorzitterschap van de raad. De raad blijft ook na dualisering belangrijke bestuursbesluiten nemen. Maar los daarvan kan de continuering van de situatie best een werkbaar model opleveren. Hij verwijst daarbij naar het buitenland. Dit pragmatische antwoord spreekt mijn fractie wel aan, temeer daar de minister inmiddels op dit punt alsnog een grondwetsherziening heeft voorbereid, zodat de overgangperiode tot het moment waarop de raad zelf de beste oplossing kan kiezen, van beperkte duur blijft. Op dit punt laat mijn fractie haar bezwaren vallen.

Dan blijven er nog twee punten over. Wij vinden onverkort dat de stapeling van reorganisatieprocessen de gemeentelijke democratie onder een té zware druk plaatst. Nu al zijn wethouderscrises aan de orde van de dag. De stabiliteit van het gemeente-

Van Thijn

bestuur komt ernstig in gevaar als daar nog een burgemeestersverkiezing en de organisatie daarvan ± haasje rep je ± overheen komt. Ook als de minister deze zomer haalt, is naar onze mening het tempo van invoering te krap bemeten. De minister werpt de vraag op of dit soort uitvoeringsvraagstukken nu wel aan de orde kan zijn, maar de Eerste Kamer heeft leergeld betaald en bekijkt te allen tijde de uitvoerbaarheid van ingediende voorstellen. Een vreemdeling in Jeruzalem kan zien dat het voorgenomen tempo, als neergelegd in het overlegde tijdschema, vragen is om problemen. Alleen al het feit dat eventuele kandidaten slechts enkele weken krijgen om zich te profileren, is weinig passend bij het belangrijke ambt waar het hier om gaat. Hoe wij de burgemeester ook gaan verkiezen, het blijft in de ogen van mijn fractie een belangrijk ambt. De minister ziet dat ook wel een beetje in. Niet voor niets, zo heb ik begrepen, is de big bang van tafel. Wat dat betekent, hopen wij in de loop van dit debat te horen.

Het woord fasering doet de ronde, maar de minister zal begrijpen dat het in dit debat nodig is om precies te weten hoe die fasering er uitziet, om wat voor gemeenten het gaat, met name om het uitvoeringsprobleem te kunnen beoordelen dat voor ons zo zwaar weegt. Ik heb wel begrepen ± de minister moet dat maar bevestigen ± dat het overgrote deel van de gemeenten in 2006 de (stoelen-)dans zal ontspringen. Dat is pure winst. Maar het laat onverlet dat in de overige gemeenten, die toch al opgezadeld worden met reeksen van nieuwe taken, de boog te gespannen blijft. Met name de grote steden hebben op dit moment wel andere dingen aan hun hoofd.

De minister poneert in weerwil van het advies van de commissie-Leemhuis de stelling dat de beide veranderingsprocessen elkaar kunnen versterken en dat de gekozen burgemeester met meer gezag als procesmanager zal kunnen optreden. Wij vragen ons af waar hij zijn optimisme vandaan haalt. In een aantal gevallen ± althans dat mogen wij toch hopen, anders heeft de vernieuwing totaal geen zin ± zal de nieuw gekozen burgemeester een nieuwkomer zijn die alle zeilen zal moeten bijzetten om het vertrouwen van de raad (en van het ambtelijke apparaat) te winnen en zijn nieuwe

macht daadwerkelijk in gezag om te zetten. Mijn fractie is dan ook van mening dat invoering in 2006 hoe dan ook sterk ontraden zou moeten worden.

Ons belangrijkste bezwaar betreft echter de ontbrekende samenhang met de op handen zijnde reorganisatie van het politiebestedel. Wij achten het onbegrijpelijk en ook wel een beetje onverantwoord dat de minister die samenhang zo lang zo hardnekkig heeft ontkend. Hij had al tijdens kunnen weten dat dit voor onze fractie een zwaar punt is. Al bij de begrotingsbehandeling op 17 februari 2004 vroegen wij de garantie dat de gekozen burgemeester, als het er dan ooit van zou komen, in de volle waardigheid van zijn politiefunctie zou moeten kunnen aantreden, zeker waar het de 25 korpsbeheerders betreft. Wij vroegen om de besluitvorming daarover desnoods uit te stellen tot na het bekend worden van de rapportage van de commissie-Leemhuis ± alweer de commissie-Leemhuis, wij grossieren erin ± over de evaluatie van het politiebestedel.

Al die tijd is de minister dit probleem blijven ontkennen. De dossiers mogen, naar zijn mening, niet gekoppeld worden. Het zijn ook verschillende portefeuilles, dus dan mag de Kamer daar niet in samenhang over spreken. Het toppunt van verkokering. Verder zei hij dat wij onmogelijk op de evaluatie vooruit kunnen lopen, althans dat zei zijn collega Remkes en deze minister sloot zich daarbij aan. Bij die evaluatie mocht geen variant worden uitgesloten. Een centralisatie van het politiebestedel kon onmogelijk, zo zei de heer Remkes, in dit stadium worden uitgesloten. Intussen heeft een reeks van gezaghebbende auteurs er op gewezen dat bij een verkiezing van de burgemeester deze onvermijdelijk zijn beheerstaken zal verliezen. Ook de Raad van State heeft, heel voorzichtig, want het is een heel hoog orgaan, op deze mogelijke consequentie gewezen. De introductie van een nieuw type bestuurder, zo zegt de Raad, zal "de neiging tot verdere centralisatie van het gezag over de politie licht versterken".

Dat alles is op zichzelf geen verrassing. In de tientallen jaren dat wij over dit vraagstuk praten, is de democratisering van het burgemeestersambt met dit argument bestreden. Een verkiezing

kon niet, omdat de burgemeester nu eenmaal het hoofd van de politie is. Degenen die zo lang dit ± principieel onjuiste ± argument hebben gehanteerd, draaien nu de stelling om. Inmiddels heeft het kabinet zelf de evaluatie niet afgewacht en een wetsontwerp ingediend (29704), om nu al de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie te versterken. Aan de autonomie van de korpsbeheerders wordt geknabbeld door deze verantwoordingsplichtig te maken aan de minister van BZK, een omdraaiing van het stelsel. Bijna alle fracties aan de overzijde lopen storm tegen dit voorstel. Is dit een opmaat naar de centralisatie van de politie? Dat vragen zij in het voorlopige verslag. Blijft de Nederlandse politie wel ingebed in het openbare bestuur? Het is met name de VVD-fractie aan de overzijde die een duidelijke koppeling legt met het dossier van de gekozen burgemeester. Beoogt het voorliggende wetsvoorstel niet de verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid bij de door de bevolking gekozen burgemeester weg te nemen? Dat vraagt de VVD-fractie. Zal dat niet ten koste gaan van het integrale veiligheidsbeleid dat per definitie op gemeentelijk niveau vorm moet krijgen? Zo vraagt de VVD-fractie. Mijn fractie is het met die vraagstelling van harte eens. Van de minister mag worden verwacht dat hij duidelijke garanties uitspreekt dat het verkiezen van de burgemeester niet ten koste zal gaan van zijn belangrijkste taak, zeker in de grotere gemeenten, namelijk zijn politietaken en dat zijn gezag niet zal worden aangetast, zoals de minister nu al een paar keer betoogde. Zijn collega Remkes verklaarde gisteren met veel aplomb in NOVA dat er aan het gezag niet zou worden gemorfeld. Dat moest er nog bij komen! Nee, wij praten over de beheerstaak, laat daar geen misverstand over zijn. De stelling dat het beheer het gezag volgt, is onjuist. Uit jarenlange ervaring weet ik dat het omgekeerde het geval is, ik kan u tientallen voorbeelden geven. Het gezag volgt het beheer. Zonder invloed op de verdeling van capaciteit kan het gezag niet worden waargemaakt. Voor mijn fractie is de lokale inbedding van ons politiebestedel, verankerd in de functie van korpsbeheerder (in samenspraak met het regionale college), een groot goed. Als de gekozen burgemeester

Van Thijn

betaald zou moeten worden met de afschaffing van die cruciale functie en van die lokale inbedding, dan is de prijs voor de gekozen burgemeester eenvoudigweg te hoog. Wij vinden het onbegrijpelijk dat deze minister de relevantie van deze koppeling zo lang heeft ontkend. Dan zwijg ik nog maar over een feit waar wij het in februari 2004 ook over hadden, namelijk dat een centralisatie van de politie haaks staat op de grondregels van het programma "de andere overheid", waarin het juist decentralisatie is wat de klok slaat.

Mevrouw de voorzitter. De minister heeft een en andermaal, ook weer in zijn nadere memorie van antwoord, te kennen gegeven dat hij geen voorschot kan en mag nemen op de uitkomsten van de evaluatie van het politiebestedel. Eventuele herzieningen zullen ook pas in een volgende kabinetsperiode aan de orde zijn. Als dit zo is, dan is dat voor ons een reden te meer om ook de invoering van een gekozen burgemeester tot een volgende kabinetsperiode uit te stellen. Waarom nu wel een onomkeerbaar proces in gang zetten dat per definitie volgende kabinetten bindt wat de burgemeester betreft en tegelijkertijd nalaten om uitspraken te doen over een toekomstig politiebestedel, terwijl beide dossiers nauw samenhangen? Koning Gilgamesh ± voor wie zich de onomkeerbaarheid niet tot een enkel onderwerp beperkte, maar uitstrekke tot het hele leven ± zou zich 5000 jaar later, dit horende, in zijn graf omdraaien.

□

De heer **Van Raak** (SP): De gekozen burgemeester had een feestelijke verbetering moeten worden van de lokale democratie, maar eindigt, naar het zich laat aanzien, in een bestuurlijke kater. Bijna alle partijen willen een gekozen burgemeester, maar weinig politici zien ± als zij eerlijk zijn ± iets in de burgemeester van De Graaf. De grondwetsherziening die nodig is voor een nieuwe burgemeester leek in eerste instantie een formaliteit, maar is nu onderwerp geworden van een politiek circus. Voorzitter, waar is het toch zo misgelopen? Hoe komt het dat een bestuurlijke vernieuwing die zó eenvoudig leek, zó ingewikkeld is geworden?

De afgelopen weken zijn veel katten uitgedeeld. Hoe komt het toch dat een minister van een partij die de gekozen burgemeester al bijna veertig jaar hoog in het vaandel voert, met zulke onvoldragen voorstellen komt? Hoe democratisch is het dat een minister actief campagne voert voor een voorstel dat nog bij de Tweede Kamer ligt? Of dat een minister van Bestuurlijke Vernieuwing niet in het parlement, maar in de achterkamertjes besluit tot aanpassing van zijn plannen? Is het wel netjes dat regeringspartijen in de Tweede Kamer blijven morrelen aan voorstellen die zijn vastgelegd in het regeerakkoord? Maken linkse partijen in de Eerste Kamer misbruik van hun positie als zij aankondigen dat zij mogelijk een grondwetsherziening zullen tegenhouden?

Vandaag hebben wij het niet over de gekozen burgemeester, maar toch zal hij regelmatig opduiken. Het standpunt van de SP is bekend: wij zijn vóór een gekozen burgemeester, maar het liefst door de gemeenteraad. Dan wordt de burgemeester niet meer benoemd én blijft in de lokale politiek de gemeenteraad de baas. Dit is geen unieke opvatting, maar één die volgens mij kan rekenen op heel veel sympathie in beide Kamers en daarbuiten. Vandaag hebben wij het niet over de nieuwe gekozen burgemeester, maar halen wij slechts de oude benoemde burgemeester uit de Grondwet. Of toch niet? En wordt vandaag indirect al wél een begin gemaakt met een nieuwe burgemeester?

Waarover hebben wij het vandaag? Waartoe besluiten wij precies? Als wij vandaag de burgemeester uit de Grondwet halen, is dat dan het begin van een open debat over de toekomst van de lokale democratie? Of besluit mijn fractie dan feitelijk voor de gekozen burgemeester die de minister voor ogen staat? Het is mijn fractie allemaal nog niet zo duidelijk. Hopelijk kan de minister ons een handje helpen. Ik heb daartoe drie vragen.

De aanstelling van de burgemeester is onderdeel van de spelregels van de politiek. Voorzitter, als ik een spelletje speel met mijn vriendin, dan loopt dat vaak uit op onenigheid. En wat blijkt: heel vaak gaat die onenigheid over de spelregels. De spelregels van onze democratie zijn deels vastgelegd in de Grondwet.

Om die regels te veranderen, is tweederde meerderheid nodig. Is dat conservatief? Wellicht, maar dan wel van het goede soort. Voor die tweederde is immers veel te zeggen. Als slechts de helft plus één voldoende zou zijn, zou elke regeringscoalitie naar believen de spelregels kunnen veranderen. Als iederéén zou moeten instemmen, zou een zeer kleine minderheid een alom gewenste verandering kunnen tegenhouden. De vereiste tweederde meerderheid voorkomt dat de democratie al te gevoelig wordt voor de waan van de dag, maar maakt breed gedragen veranderingen goed mogelijk.

Hoewel de deconstitutionalisering van de commissaris en de burgemeester een lange geschiedenis kent ± goedkeuring in eerste lezing vond al plaats in 2002 ± komt zij voor mijn fractie eigenlijk te vroeg. Als wij vandaag de burgemeester uit de Grondwet halen, weten wij immers niet wat wij daarvoor terug krijgen. Wij weten elke dag weer een klein beetje minder wat wij ervoor terug krijgen. Ondertussen besluiten wij echter wel dat de spelregels over de aanstelling van de burgemeester niet meer de steun van een tweederde meerderheid nodig hebben, maar dat er volstaan kan worden met een gewone meerderheid.

Voorzitter. Dat gaat volgens mij niet helemaal goed. Mijn fractie denkt dat het beter is om de spelregels van de politiek, dus ook de aanstelling van de burgemeester, vast te leggen in de Grondwet. Dat brengt mij bij mijn eerste vraag. Is de minister het met de SP-fractie eens dat de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming niet het begin, maar het eindpunt zou moeten zijn van de discussie over de gekozen burgemeester? Of dat, als het wél een formeel beginpunt is, harde garanties moeten worden gegeven voor een open inhoudelijk debat?

De minister presenteert zijn rechtstreeks gekozen burgemeester als een toppunt van democratisch bestuur. De totstandkoming van deze burgemeester is tot nu toe niet onderwerp geweest van open besluitvorming. De rechtstreeks gekozen burgemeester van De Graaf is in 2003 op initiatief van D66 vastgelegd in het regeerakkoord. Deze stond niet in de verkiezingsprogramma's van de andere regeringspartijen en was

Van Raak

evenmin onderwerp van de verkiezingscampagnes. Als wij de verkiezingsprogramma's als uitgangspunt nemen, zijn er in deze Kamer slechts enkele voorstanders van de voorstellen van De Graaf, en dat wellicht nog met moeite. Het debat tussen de regeringspartijen over de burgemeester vindt niet plaats in het parlement, maar in een nieuw soort Torentjesoverleg.

Tegenstanders van de rechtstreeks gekozen burgemeester worden door de minister afgedaan als niet meer van deze tijd. Als wij niet instemmen met zijn voorstellen, dan zijn wij ± riep de minister uit ± nèt zo ondemocratisch als Georgië! Voorzitter, deze opmerking is om te beginnen niet aardig voor Georgië, waar de nieuwe president Saakasjvili een harde strijd levert voor de democratisering van dat land. Bovendien is de uitspraak van de minister niet waar, het is niet zo dat alle beschaafde democratieën een rechtstreeks gekozen burgemeester hebben. Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken zijn toch landen die wereldwijd geprezen worden om hun hoogstaande democratie. In deze landen kiest de gemeenteraad de burgemeester. In Spanje en Frankrijk is het op hoofdlijnen niet anders en de Belgische gemeenteraden doen een voordracht die daarna door de deelregering wordt bekrachtigd. Natuurlijk zijn er ook landen met door de burgers gekozen burgemeesters, Italië bijvoorbeeld, de Bondsrepubliek Duitsland en Oostenrijk. Ook in de Verenigde Staten wordt de burgemeester al heel lang direct gekozen. Juist daar is echter op dit moment een debat gaande om wellicht de gemeenteraad weer wat meer zeggenschap te geven over de burgemeester. Waarom horen wij dat deel van het verhaal niet van deze minister? Heeft hij last van selectieve wijsheid?

Voorzitter, de discussie over de burgemeester is in Nederland in volle gang. In de Tweede Kamer liggen op dit moment twee voorstellen voor de gekozen burgemeester. In verschillende partijen is een discussie gaande over de toekomst van het lokale bestuur. Lange tijd verliep de discussie over de vernieuwing van de lokale democratie moeizaam. Het is mede de verdienste van deze minister dat die discussie in een stroomversnel-

ling is gekomen. Daarvoor onze complimenten.

De komende jaren wordt het lokaal bestuur zéker op de schop genomen. Dat is hard nodig, maar laten wij het dan wel goed doen. Laat elke partij met voorstellen komen. Laten wij die voorstellen in alle openheid met elkaar bespreken. En laat de lokale democratie onderwerp zijn van verkiezingen, om te beginnen de raadsverkiezingen van het voorjaar 2006. Dat zijn toch uitgangspunten van democratie die de minister van Bestuurlijke Vernieuwing moeten aanspreken! Pas als dát debat is gevoerd en een gekozen burgemeester naar voren komt die de steun heeft van een groot deel van de kiezers en gekozenen, is naar onze opvatting de tijd aangebroken om de Grondwet te veranderen.

Veranderingen in de spelregels van de politiek moeten zorgvuldig plaatsvinden. De Eerste Kamer heeft hier, denk ik, een bijzondere taak. De minister wil de rechtstreeks gekozen burgemeester invoeren, maar is niet bereid om eerst de Grondwet aan te passen. Het is mijn fractie niet duidelijk waarom. Het is voor ons bijvoorbeeld logisch dat de rechtstreeks gekozen burgemeester niet ook voorzitter is van de gemeenteraad. Onze collega Engels, een partijgenoot van de minister, wees al eens op dit probleem. Waarom is de minister niet bereid om die zaken netjes grondwettelijk af te handelen? Dat zou hem sieren.

De huidige voorstellen van minister De Graaf hebben veel kritiek gekregen van betrokkenen, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Griffiers, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Raad van State, de Raad voor het Openbaar bestuur en van de reeds genoemde commissie-Leemhuis in haar evaluatie van de dualisering van het gemeentebestuur. In 2002 hebben wij het lokale bestuur gedualiseerd, waarbij het college van B&W een sterkere positie kreeg ten opzichte van de gemeenteraad. Ik wil vandaag niet al te veel ingaan op de concrete burgemeestersvoorstellen van de minister, maar ik moet wel opmerken dat de wethouders hun nieuw verkregen slagkracht alweer moeten inleveren. Ook hebben wij het niet over de dualisering, maar ik moet wel constateren dat in veel gemeenten de problemen erg groot zijn.

Graag sluit ik mij ook aan bij de kritiek van onze collega Van Thijn, die misschien geen Mesopotamische koning is, maar toch wellicht het eeuwige politieke leven heeft en zich ernstig zorgen maakt over de politiek. Een voordeel van de huidige burgemeester is zijn of haar relatieve neutraliteit. Dat is zeker van belang voor het beheer van de politiek. De rechtstreeks gekozen burgemeester, die toch achter de brede rug van deze Grondwetsherziening te voorschijn springt, waar gaat die nou precies over? Wat zijn de bevoegdheden van de nieuwe burgemeester? Daarover is nog veel onduidelijkheid, in ieder geval bij de fractie van de SP. Een nieuwe Politiewet is nog in de maak. Dat brengt mij bij mijn tweede vraag.

Kan de minister ons uitleggen waarom de aanstelling van de burgemeester met alle geweld nu al uit de Grondwet moet? Is hij het met ons eens dat wij beter kunnen wachten tot ook het voorzitterschap van de gemeenteraad uit de Grondwet is gehaald, er meer duidelijkheid is over het functioneren van de lokale democratie en er in de nieuwe Politiewet is vastgelegd welke bevoegdheden de burgemeester krijgt op het gebied van orde en veiligheid?

Een SP'er die een minister vraagt om het rustig aan te doen, dat gebeurt niet elke dag. Die gekozen burgemeester had er natuurlijk allang moeten komen. Waarom zijn de linkse partijen, die in hun verkiezingsprogramma's al zo lang pleiten voor een gekozen burgemeester, dan zo kritisch? Ik wil in alle openheid toegeven dat ik mij de afgelopen weken ook wel eens heb geërgerd aan de kritiek van sommige zittende burgemeesters. Soms vroeg ik mij af of die kritiek alleen was ingegeven door zorgen over het lokale bestuur, of dat sommigen van hen ook bang waren, hun baantje te verliezen. Stond ik nu als SP'er ineens achter al die benoemde burgemeesters, tegen wie ik zo vaak actie heb gevoerd?

Ik zal proberen mijn kritiek wat te verbeelden: de minister lijkt op een jonge pink, een eenjarig koetje, dat gebiologeerd door het groene gras de gevaarlijke sloten over het hoofd ziet. Voorzitter, het gras is groen. Die gekozen burgemeester zál er komen. En het zal het lokale bestuur goed smaken. Maar in deze haast steven wij af op een diepe sloot, wordt het

Van Raak

debat niet goed afgerond, wordt niet zorgvuldig genoeg omgegaan met de Grondwet en blijft té veel onduidelijkheid bestaan over het functioneren van het lokale bestuur. Dan eindigen wij wellicht toch met lokale potentiaatjes, om de minister te citeren, of met bestuurlijke watjes waar niemand op zit te wachten, of met geruzie tussen twee kapiteins op één schip, de gemeenteraad en de nieuwe burgemeester. Daar zullen de burgers ons niet dankbaar voor zijn.

Mijn partij heeft in eerste lezing ingestemd met deze grondwetsherziening, in de hoop dat dit het begin zou zijn van een open debat over de lokale democratie. Dat debat heeft lang op zich laten wachten, maar, ik zei het al, mede door toedoen van deze minister is die discussie eindelijk losgebarsten. Door in het regeerakkoord zijn visie vast te leggen, heeft de minister het debat over het gemeentebestuur echter ook versmald tot zijn direct gekozen burgemeester.

Dat brengt mij tot mijn derde en laatste vraag. Voor welke problemen is zijn direct gekozen burgemeester een oplossing? Wat is diens meerwaarde boven de door de gemeenteraad gekozen burgemeester? Misschien antwoordt de minister dat het uit de Grondwet halen van de oude burgemeester niets te maken heeft met de discussies over de nieuwe burgemeester. Formeel heeft hij denk ik wel gelijk, maar de praktijk is helaas anders.

Voorzitter. Ik heb niet voor deze situatie gekozen, maar als mijn fractie vandaag instemt met het uit de Grondwet halen van de oude burgemeester, dan kijk ik recht in het gezicht van de in het regeerakkoord vastgelegde nieuwe burgemeester. Ik ben niet scheel of blind genoeg om daar omheen te kijken. Het is de situatie waarmee de minister mij heeft geconfronteerd. Het is de taak van de Eerste Kamer om te beoordelen wat de consequenties zijn van wetgeving. Het is naar onze opvatting niet verantwoord om nu gemeenten zó hard bezig zijn met de dualisering, nu zóveel gedebatteerd wordt over hervorming van het lokaal bestuur en nu er zóveel kritiek komt van direct betrokkenen, de minister op dit moment vrij baan te geven.

Graag wil ik samen met deze minister naar die groene wei, maar dan moeten wij nog wel wat slootjes nemen: een open debat over de

nieuwe burgemeester, die niet in strijd is met de Grondwet, met duidelijke bevoegdheden én zonder degradatie van de lokale volksvertegenwoordigers, en die kan rekenen op de brede steun van de Kamers. Waarom is het voor deze minister zo moeilijk om dat redelijke alternatief te aanvaarden? Is het werkelijk zó lastig om deze democratische weg te gaan? Zo veel langer hoeft het niet te duren om een bestuurlijke kater te voorkomen en alsnog te komen tot een feestelijke verbetering van het lokaal democratisch bestel.

Boze tongen beweren dat de minister bang is dat hij er na de volgende verkiezingen niet meer bij zal zijn om het proces van lokale democratisering te bevorderen en te bewaken. Waarom zo pessimistisch? Wellicht kan hij in 2007 meedoen aan de komende linkse coalitie. Zo niet, dan kan ik hem beloven dat mijn partij, die nogal optimistisch van aard is, zich ook na 2007 zal blijven inzetten voor de door hem zo gewenste verbetering van de lokale democratie. En dan komt het allemaal toch nog goed.



De heer **Van Heukelum** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Het is inmiddels al weer ruim drie jaar geleden dat wij in dit huis het voorliggende wijzigingsvoorstel van de Grondwet in eerste lezing hebben behandeld. De omstandigheden waaronder wij thans deze Grondwetswijziging bespreken zijn ten opzichte van drie jaar geleden echter nogal gewijzigd. Zo zit er nu een kabinet van een andere samenstelling dan drie jaar geleden. Er heeft een enorme dualiseringsoperatie van het gemeentelijk bestel plaatsgevonden. Er ligt een regeerakkoord waarin de regeringspartijen bepaalde afspraken hebben neergelegd met betrekking tot een door de bevolking gekozen burgemeester. Er liggen inmiddels ook al wetsvoorstellen van de regering bij de Tweede Kamer die beogen te komen tot deze rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Er ligt bij de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel van de PvdA met als doel te komen tot een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. De afgelopen jaren is er een stroom van publicaties gekomen pro en contra de rechtstreeks gekozen burgemeester. Binnen verschillende instituten en

instanties is uitgebreid gediscussieerd over het wel of niet kiezen van de burgemeester. En, last but not least, ook binnen mijn partij is de afgelopen jaren uitgebreid gesproken over de voors en tegens van een gekozen burgemeester. Deze discussie heeft tot twee keer toe geleid tot de uitspraak dat de VVD voorstander is van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester.

Voorzitter. De verleiding is groot om ten gevolge van al deze net door mij genoemde gebeurtenissen een meer uitgebreide behandeling aan dit wetsvoorstel te wijden dan wat meestal gebruikelijk is bij een Grondwetswijziging in tweede lezing. Maar je moet niet onmiddellijk voor elke verleiding, hoe aantrekkelijk ook, bezwijken. Waar gaat het om? De kernvraag bij dit wetsvoorstel is in feite: Moet de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning door de Grondwetgever worden bepaald of kan dit aan de wetgever worden overgelaten? En, zo is al herhaaldelijk opgemerkt, deze vraag is welhaast aan de orde geweest sedert het bestaan van de Grondwet zelve. In de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft hierover een interessante discussie plaatsgevonden tussen onder meer de leden van de CDA-fractie en de regering. Ik kom hier in de loop van mijn betoog nog op terug.

Nogmaals, het gaat bij dit wetsvoorstel om de vraag of de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning wel of niet in de Grondwet verankerd dient te zijn. Maar achter deze vraag ligt natuurlijk een andere vraag en wel deze: Willen wij een gekozen burgemeester, in welke vorm dan ook, of willen wij die niet? En als wij die willen, dan moet artikel 131 van de Grondwet gewijzigd worden. Zo simpel is het. De voorstanders van benoeming door de Kroon zouden dan tegen het wetsvoorstel stemmen en degenen die van die Kroonbenoeming af willen, zouden voor het wetsvoorstel stemmen. Maar zo simpel ligt het dus niet. De verschillende partijen hebben zo hun eigen wensen. Er ligt een regeerakkoord en er liggen inmiddels wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer. Verschillende woordvoerders van verschillende fracties hebben publiekelijk aangegeven dat zij voorwaarden stellen aan het wel of niet instem-

Van Heukelum

men met het voorliggende wetsvoorstel. En dat is ook alleszins logisch, maar het maakt de discussie wel aanzienlijk gecompliceerder, want bij deze discussie nemen wij in feite dan een voorschot op de discussie over de wetsvoorstellen inzake de gekozen burgemeester zoals die thans bij de Tweede Kamer liggen en wij weten nog niet eens of en, zo ja, in welke vorm die wetsvoorstellen ons zullen bereiken.

Ook mijn fractie heeft zo haar voorwaarden gesteld. De heer Van Thijn heeft de heer Luijten al geciteerd. Om ervoor te zorgen dat hij vandaag het meest geciteerde lid van de Eerste Kamer zal zijn, zal ook ik hem citeren. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing zijn door de heer Luijten namens de VVD-fractie enkele piketpalen geslagen. Ik citeer uit de Handelingen van 22 januari 2002: "De VVD wil meer duidelijkheid over de positie van de burgemeester en verwacht dat de regering daarover een visie ontwikkelt. Deze visie is bepalend voor ons stemgedrag als wij in tweede ronde over dit voorstel moeten stemmen. De VVD zal in tweede ronde tegen deconstitucionalisering stemmen indien dit de mogelijkheid opent voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, omdat wij dat als een ongewenst monistisch sluitstuk op de dualisering beschouwen."

De vraag is of er inmiddels een visie van de regering over de positie van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestel ligt. Ja, die ligt er en die vindt zijn uiteindelijke neerslag in de wetsvoorstellen terzake zoals die door de regering bij de Tweede Kamer zijn ingediend en die beogen te komen tot een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Mijn fractie zal, zoals gezegd, niet bezwijken voor de verleiding nu reeds in te gaan op de inhoud van deze wetsvoorstellen. Dat zullen wij te zijner tijd wel doen. Ongetwijfeld zal er nog het nodige gezegd worden over en geschaafd worden aan deze wetsvoorstellen, maar op dit moment tellen wij in ieder geval wel onze zegeningen. Met deze wetsvoorstellen is de weg naar een door de raad gekozen burgemeester afgesloten en dat acht mijn fractie louter winst.

Namens mijn fractie wil ik nog enkele andere punten aan de minister voorleggen. Zij heeft met instemming kennisgenomen van het

wetsvoorstel van de regering dat tot doel heeft te komen tot deconstitucionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad. Zij zou echter ook graag eens met hem van gedachten willen wisselen over artikel 125, lid 1 van de Grondwet dat bepaalt dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. Maar, wat houdt dat hoofdschap van de raad nu toch precies in, wat betekent dat? In een monistisch stelsel zoals wij dat voor kort kenden, kan ik mij daar nog wel iets bij voorstellen, maar het is zeer de vraag of zelfs het huidige duale bestel, dus nog zonder rechtstreeks gekozen burgemeester, al niet op zijn minst op gespannen voet staat met dit artikel van de Grondwet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben het met de heer Van Heukelum eens dat het hoofdschap van de raad op dit moment al enigszins wordt bedreigd door de dualisering, maar is hij het niet met mij eens dat de sterke burgemeester, zoals de VVD die bepleit, een burgemeester met meer bevoegdheden dan nu, nog meer dat grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad zal aantasten?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Daar gaat het niet om, ik wil weten wat het precies inhoudt. Op dit moment is het in mijn ogen een lege letter. Het hoofdschap van de raad zegt op zich niets. Laat ik een voorbeeld geven. Ik ben opgegroeid in een traditioneel calvinistisch gezin. In die traditie was mijn vader duidelijk hoofd van het gezin ± daar was geen enkele discussie over ± maar mijn moeder had wel het laatste woord.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ken die gezinnen, maar ik houd er niet zo van om te zeggen dat de Grondwet lege woorden heeft. Als dat zo is, moeten die woorden maar geschrappt worden. De Grondwet vind ik te belangrijk om dat predikaat erop te plakken. Dit vind ik geen leeg woord. In onze analyse van het bestuur van dit land neemt de parlementaire democratie, op lokaal niveau de gemeenteraad, een essentiële plaats in. Dat moet voor ons de samenballing van de politieke macht zijn. Dat betekent dat Grondwetsartikel voor ons. Als die sterke burgemeester er komt zoals u die bepleit, dan moet u het toch met mij eens zijn dat daarmee de positie

van de gemeenteraad, zoals vastgelegd in de Grondwet, verder doet eroderen?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik loop vooruit op de rest van mijn betoog, maar de uitspraak dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat, zegt mij op zich niets. Je zult dan en bevoegdheden en verantwoordelijkheden van burgemeester, van college en van raad moeten definiëren. Daarmee geef je dat begrip inhoud. Als u zegt dat de gemeenteraad het laatste woord heeft, hoeft hij nog niet de baas te zijn!

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik vind het treurig dat het u niets zegt. Het is een passage die voortkomt uit een monistische traditie die het gemeentebestuur tot vier jaar geleden heeft gehad. Daarin was de gemeenteraad gewoon de baas, de baas over het college en uiteraard ook over zichzelf.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Akkoord, maar ik was net van plan een citaat te geven van prof. Burkens, onze oud-collega, die in 2001 met enkele coauteurs in het handboek "Beginselen van de democratische rechtsstaat" stelt: "Kenmerkend voor het conventionele stelsel op het provinciale en gemeentelijk niveau is het feit dat de volksvertegenwoordiging, om precies te zijn provinciale staten en gemeenteraad, volgens artikel 125 eerste lid, GW aan het hoofd staan van de bestuursorganisatie. Op dit punt rijzen bij de wet dualisering gemeente bestuur al meteen serieuze vragen. Nu het expliciet de bedoeling van deze wet is om de raad en het college in een weliswaar verschillende, maar toch gelijkwaardige positie te plaatsen, is het zeer de vraag of de wet dualisering gemeentebestuur het door de Grondwet aan de raad toegekende hoofdschap intact laat. Wellicht dat grondwetsherziening op dit punt onontkoombaar is."

Als dit in het huidige duale stelsel al een punt is, hoeveel te meer dan in een stelsel waarin een gekozen burgemeester met een eigen kiezersmandaat functioneert? Natuurlijk heeft een gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging ± ik herhaal het nog maar een keer ± naar mijn mening altijd het laatste woord, maar betekent dat dan ook

Van Heukelum

dat hij daarmee aan het hoofd van de gemeente staat? Met evenveel, zo niet met meer recht kun je stellen dat die positie toekomt aan de burgemeester en/of het door hem geformeerde college. De staatscommissie Dualisme en lokale democratie bepleitte naast de thans voorliggende grondwetswijziging ook: "De afschaffing van het algemene bestuursprimaat van de gemeenteraad, hetgeen herziening van het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad vereist."

Bij de behandeling van de dualiseringswetten is de regering niet bereid geweest dit Grondwetsartikel te wijzigen. Mijn vraag aan de regering is of het nu zo zachtjes aan niet eens tijd wordt de aanbeveling van de commissie Dualisme en lokale democratie met betrekking tot dit Grondwetsartikel te effectueren.

Voorzitter. Aan het eind van mijn betoog wil ik nog terugkomen op de vraag of de benoemingswijze van de burgemeester en ook die van de commissaris van de Koning in de Grondwet verankerd dient te zijn. Mijn fractie heeft, zoals gesteld, met belangstelling de discussie tussen de leden van de CDA-fractie en de minister in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel gevolgd. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel in eerste lezing ± alweer drie jaar geleden ± stelt de regering dat in het verleden deze vraag op onderscheiden momenten verschildend is beantwoord. Zij zegt dan: "Daarbij kan worden opgemerkt dat de beantwoording van deze vraag, hetzij positief hetzij negatief, niet vergezeld gaat van doorwrochte betogen of krachtige argumenten". Die stellingname kan de regering na de genoemde discussie met de CDA-fractie naar mijn mening niet meer volhouden. Kijkend naar deze discussie en de argumenten van de CDA-fractie en de regering tegen elkaar afwegend, is mijn fractie ten zeerste geneigd om de CDA-fractie te volgen. Mijn vraag aan de minister is dan ook of hij, na de definitieve besluitvorming over de thans bij de Tweede Kamer voorliggende wetsvoorstellen, bereid is om de uiteindelijk gekozen benoemingswijze van de burgemeester in de Grondwet vast te leggen.

Met belangstelling wachten wij de reactie van de minister af.

□

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Het debat dat wij vandaag in de Eerste Kamer voeren, is van een meer dan gemiddelde historische, staatsrechtelijke en politieke betekenis. Vandaag zal immers blijken of een grondwettelijke bepaling, die al sinds het met zoveel symboliek omgeven jaar 1848 tot onze formele constitutionele orde wordt gerekend, tot het verleden zal gaan behoren. Vandaag zal ook blijken of, net als in 1848, weer een belangrijke stap kan worden gezet in de richting van verdere staatsrechtelijke hervormingen met betrekking tot de inrichting van het gemeentelijk bestuur. Vandaag zal tot slot blijken hoe ingewikkeld de verhoudingen tussen Grondwet, democratie en politiek soms kunnen zijn.

Laat ik beginnen eerst een mogelijke, zij het nauwelijks voorstelbare spanning uit het debat te halen: de fractie van D66 zal ook in tweede lezing vóór de voorgestelde grondwetswijziging stemmen. Dat is niet zozeer een politiek automatisme in relatie tot de vaststelling dat de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester een zelfstandig en essentieel onderdeel is ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord. Veeleer volgen wij een consistente lijn waar het betreft onze principiële opvattingen over de inrichting en werking van de democratie in het algemeen, over de inrichting en werking van het gemeentelijk bestuur in het bijzonder, en uiteraard over de betekenis en de reikwijdte van Grondwetsherzieningen. Sinds jaar en dag, iets preciezer sinds 1966, is D66 voorstander van de directe verkiezing van de burgemeester. Dat is weliswaar niet de strekking van deze Grondwetswijziging, maar deze neemt daarvoor wel een belemmering weg. Dat wij na deze Grondwetsherziening afscheid zouden nemen van de benoemde burgemeester is voor mijn fractie geen onoverkomelijke implicatie.

Wat is vandaag de inzet van de discussie? Vanaf het begin van dit dossier heeft D66 zich op het standpunt gesteld dat het in deze procedure van Grondwetswijziging gaat om de vraag of de Grondwet zich dient uit te spreken over de aanstellingswijze van de burgemeester. Met de regering zijn wij van mening dat de aanstellingswijze van

de burgemeester niet van constitutionele orde is. De daaruit voortvloeiende aanpassing van artikel 131 Grondwet, die de aanstellingswijze opdraagt aan de wetgever, leidt tot deconstitutionalisering van de huidige aanstellingsfiguur van de Kroonbenoeming. Minister De Vries, die het voorstel in eerste lezing op 22 januari 2002 in dit huis soeverein verdedigde, heeft in dat verband terecht de betekenis van de in de Grondwet vastgelegde Kroonbenoeming gerelativeerd. Uit de in 1848 in de toenmalige context van de behoefte aan eenheid van bestuur gemaakte keuze voor de Kroonbenoeming vloeit de grondwettelijke verankering daarvan inderdaad niet noodzakelijkerwijs voort.

De regering heeft zich allerminst lichtvaardig op dit pad van Grondwetswijziging begeven. De commissie-Van Thijn bepleitte al meer dan 10 jaar geleden in het bekende rapport "De burgemeester ontketend" met krachtige argumenten de deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester. De wetgever zou daarmee op een procedureel minder omslachtige wijze kunnen reageren op veranderde inzichten op dit punt. Het niet zelden met "koninklijke weg" aangeduide alternatief, te weten het via een Grondwetswijziging in de Grondwet opnemen van een andere aanstellingswijze, stuitte in de commissie op bezwaren. Een dergelijke constitutionele fixering zou in het geval van een zich in de loop der tijd aandienende andere keuze opnieuw een Grondwetswijziging vergen.

Ook de staatscommissie Dualisme en lokale democratie adviseerde de wetgever met overtuigende argumenten dat de regeling van de aanstelling van de burgemeester een zaak van de wetgever zou moeten zijn. Door hier te kiezen voor de constructie van een uitdrukkelijke grondwettelijke opdracht, behoudt de aanstellingswijze van de burgemeester overigens nog wel een constitutionele basis.

De in het voetspoor van deze belangrijke rapporten in het wetsvoorstel in eerste lezing opgenomen argumentatie spreekt nog onverkort aan. In de door het tweede kabinet-Kok opgestelde memorie van toelichting analyseert de regering haarscherp de dilemma's in deze discussie. De vraag of de aanstellingswijze van de burgemees-

Engels

ter van constitutionele orde is, lijkt sterk verweven met de vraag welke aanstellingswijze men eigenlijk voorstaat. Ging het toen nog om de vraag of men al of niet hechtte aan de Kroonbenoeming, inmiddels zien wij een verwevenheid tussen de vraag naar de constitutionele orde en die naar de wenselijke positie van de burgemeester. Met de term "positie" doel ik op zowel de aanstellingswijze als op de bevoegdheden.

De opstelling van de regering in dit complexe geheel lijkt nog steeds de beste: belast de voorgestelde Grondwetswijziging niet met principiële-dogmatische standpunten, maar benader het vanuit de noodzaak om toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van het burgemeestersambt die zich in het licht van de veranderingen in het lokaal bestuur aandienen, te integreren in het stelsel van gemeentebestuur.

De huidige grondwettelijke verankering van de Kroonbenoeming blokkeert een vruchtbaar debat over de veranderde, kort gezegd vergemeentelijkte positie van de burgemeester in een ook overigens veranderend gemeentebestuur en een veranderende samenleving. Daarmee is uiteindelijk de belangrijke vraag naar de kwaliteit van het gemeentebestuur en de vitaliteit van de lokale democratie in het geding.

Het feit dat er voor de D66-fractie geen aanleiding is de afweging op een andere wijze te maken dan in de eerste lezing, betekent niet dat dit voor andere fracties niet anders zou kunnen liggen. Uit de schriftelijke behandeling van het thans voorliggende voorstel en uitspraken van fractievoorzitters in de media blijkt dat een aantal fracties in hun benadering van het voorstel in tweede lezing de inmiddels gewijzigde politiek-bestuurlijke ambiance nadrukkelijk in hun afweging betrekken.

Inderdaad is het perspectief sinds 2002 gewijzigd. De Wet dualisering gemeentebestuur is in werking getreden en er liggen wetsvoorstellen voor de invoering van een gekozen burgemeester. De door sommige fracties als gevolg hiervan gekozen contextuele benadering brengt met zich dat de discussie aanzienlijk is verbreed en van de nodige politieke lading is voorzien. Anders dan in 2002 wordt het oordeel over deze Grondwetswijziging door sommigen verbonden met

kwesties als de invoeringstermijn, de omvang van de bevoegdheden en de verkiezingsmodaliteit van een direct gekozen burgemeester. Zonder op dit punt uitpuddend te willen zijn: de PvdA heeft zich uitgesproken voor een door de raad gekozen burgemeester en gepleit voor uitstel van de invoering van een gekozen burgemeester, het bekende Buitenhof-interview van de heer Noten. De VVD geeft signalen af dat instemming met dit voorstel afhankelijk zou kunnen zijn van de wens om te komen tot een zware of brede direct gekozen burgemeester, het NOVA-interview met mevrouw Van den Broek. In de schriftelijke behandeling zijn door de PvdA grote zorgen geuit over de toekomstige politietoekening en de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde. Daarover is tot aan het begin, trouwens tot in dit debat, verder gesproken. Hoewel mijn fractie de relevantie van deze kwesties voor de inhoud van het debat over de toekomstige aanstellingswijze van de burgemeester erkent, wil zij goed blijven onderscheiden tussen de thans aan de orde zijnde vraag of de aanstelling van burgemeester in de Grondwet moet blijven en de vraag hoe de invoering van een gekozen burgemeester bij wet vorm zou moeten krijgen. Voor D66 is er geen aanleiding de in de eerste vraag besloten liggende begrenzing van de discussie op te rekken. Dat is geen uiting van politieke naïviteit of opportunisme, maar in onze afweging een kwestie van grondwettelijke zuiverheid. Alle vragen en mogelijke problemen rondom de figuur van de direct gekozen burgemeester horen naar onze stellige mening thuis in het debat over de daartoe opgestelde wetgeving en moeten ook in dat kader van besluitvorming worden voorzien. In onze ogen is het vanuit een grondwettelijk perspectief oneigenlijk om nu de tweede lezing aan te grijpen als blokkade voor mogelijk niet gewenste vervolgregelingen. Dat geeft alleen maar weer nieuwe voeding aan discussies over de verminderde waarde en functie van een Grondwet, die te veel als strategisch instrument gaat fungeren in kwesties die de hervorming van het openbaar bestuur raken. Wanneer de Grondwet wordt gereduceerd tot een middel om met behulp van de

gekwalficeerde meerderheidsregel politieke doelstellingen te realiseren, zullen het normatieve karakter van onze constitutie en het aanzien van het politieke bestel blijvende schade oplopen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik ben het eens met de heer Engels dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de Grondwetswijziging-procedure en het grote inhoudelijke debat over de modaliteiten. Maar, als hij dat onderscheid zo dogmatisch hanteert, vraag ik mij af, wanneer dat debat dan zou moeten plaatsvinden. De weg naar elke andere variant is inmiddels dan toch afgesneden. Hij zegt dat dit debat wel komt, maar dat zal nooit meer komen als wij vandaag "ja" zeggen. Dan is de variant, waar de heer Engels geen voorstander van is, helemaal niet meer aan de orde, terwijl de variant waar hij wel voorstander van is, ligt opgesloten in het regeerakkoord en de bijbehorende wetsvoorstellen. Hij walst dus over andersdenkenden heen. Dat vind ik een heel moeilijk punt bij deze zuivere Grondwets-technische benadering.

De heer **Engels** (D66): Als mijn fractie en in het bijzonder ikzelf zomaar heen zouden walsen over andere opvattingen, dan zou deze opmerking wel terecht zijn, maar zo is het natuurlijk niet. Wat de heer Van Thijn in zijn interruptie aan de orde stelt, is het probleem dat er een verschillende opvatting mogelijk is over de vraag of er wel of niet een open debat is. Hij zegt dat dit er niet is, maar die conclusie heb ik tot op dit moment nog niet getrokken. Het komt mij overigens ook niet toe om een dergelijk oordeel te geven, maar er is verschil van opvatting over mogelijk. Vanuit mijn opvatting dat dit open debat nog wel degelijk mogelijk is ± waarom ligt er dan een ander voorstel? ± kan er ook geen sprake van zijn dat vanuit mijn fractie op voorhand al over argumenten heen zou worden gewalst. Er is sprake van een verschil van opvatting over waar dit debat over gaat, waar je de grenzen legt en hoe je in een vervolgdebat gaat discussiëren.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat klinkt mij toch een beetje wereldvreemd in de oren. Er ligt een regeerakkoord en de uitvoering daarvan is neergelegd in wetsvoorstellen die een onom-

Engels

keerbaar proces tot gevolg hebben. Dat betekent dat in lengte van jaren dat ene idee ± dat op zichzelf geen slecht idee is ± in ons land de werkelijkheid zal zijn. U doet nu net alsof het hier alleen maar over de Grondwet gaat, maar wij gaan toch ook kijken of die Grondwetsherziening verantwoord en zorgvuldig geschiedt en een open debat mogelijk maakt? In werkelijkheid snijdt deze Grondwetsherziening, hoe treurig ook, dat open debat gewoon af tot in lengte van jaren!

De heer **Engels** (D66): Met alle respect, ik deel die opvatting niet. Voor mijn fractie staat als een paal boven water dat wij nu een heel zuivere discussie voeren over de thans voorliggende Grondwetswijziging. Zelfs al zouden wij met deze wijziging de grenzen oprekken naar komende wetgeving dan heb ik vandaag, behalve dan van de heer Van Thijn, niet gehoord dat daarmee de uitkomst van een debat over vervolgwetgeving al op voorhand volkomen vaststaat. Wel kan ik u alvast zeggen dat wij over die komende wetgeving, die ik natuurlijk al wel enigszins bekeken heb, ook nog wel wat opmerkingen willen maken. Dat is al een heel goede reden om niet te spreken over een opgesloten debat. Als de heer Van Thijn dat wil ophangen aan de afweging dat de door de raad gekozen burgemeester als verkiezingsmodaliteit in de discussie niet erg kansrijk zal zijn, dan is dat ongeveer ook wel mijn inschatting. Ik geef hem ook onmiddellijk toe dat ik dit vanuit mijn opvatting over hoe in een dualistisch bestel de gekozen burgemeester moet functioneren allerminst rampzalig vind. Maar, die conclusie heb ik overigens ook nog niet getrokken. Het wetsvoorstel van zijn partij ligt er nog. Bovendien biedt het wetsvoorstel van de regering nog zoveel discussieruimte dat ik met geen enkele mogelijkheid tot de conclusie kan komen dat dit debat met het aannemen van deze Grondwetsherziening al zou zijn gevoerd. Integendeel!

De heer **Van Raak** (SP): Ik vind het in ieder geval grote winst dat u zegt dat het debat over de burgemeester en de toekomst van de lokale democratie een open debat zou moeten zijn, maar het is wel van tweeën één. Of wij gaan nu een open debat voeren, of wij houden ons aan

het regeerakkoord. Als wij dat open debat willen gaan voeren, moet dat regeerakkoord toch open worden gebroken en moet er niet in achterkamertjes verder over worden gesproken. Dan moet hier in deze Kamer, nog beter aan de overkant, nog beter in het gehele land opnieuw over die burgemeester worden gedebatteerd!

De heer **Engels** (D66): Ik begrijp die opmerking wel, maar het is eigenlijk geen juiste opmerking, nog afgezien van de vraag of ik mij nu wel in de positie van het kabinet moet laten dringen. Dat er een regeerakkoord ligt, is een politiek feit. De conclusie die je daaraan zou moeten verbinden, is niet dat een regeerakkoord of een hoofdlijnenakkoord een discussie onmogelijk maakt. Ik heb net al gezegd dat ook wij wel zien dat er een geweldige discussie woedt, zelfs al over een wetsvoorstel dat nog niet eens aan de Eerste Kamer is aangeboden.

De heer **Van Raak** (SP): Dat regeerakkoord heeft uw partij toch gesloten, dus kunt u het ook open breken. Wij kunnen wel een debat gaan voeren, maar dat zal zinloos zijn als dat regeerakkoord niet open wordt gebroken. Als u het echt meent dat wij opnieuw en serieus moeten gaan discussiëren over de burgemeester, dan moet u dat regeerakkoord als aanzet beschouwen en zeggen dat u daar bij nader inzien niet aan vast kunt houden omdat zich toch wat problemen voordoen en er wellicht betere ideeën zijn. U zult vandaag dus wel die keuze moeten maken!

De heer **Engels** (D66): Ik zie mijn fractiegenoten al schudden en mij aangeven dat ik die keuze nu niet moet maken.

De heer **Van Raak** (SP): Akkoord, maar dan krijgen wij dus niet dat open debat dat u zegt zo graag te willen.

De heer **Engels** (D66): Dat was maar een opmerking om de spanning er even uit te halen.

Natuurlijk kunt u mij aanspreken op het hoofdlijnenakkoord, maar u weet net zo goed als ik dat de wij daar als fractie in de Eerste Kamer niet direct bij betrokken zijn geweest en dat wij in dit huis iets anders kunnen omgaan met hoofdlijnen-

akkoorden dan aan de overkant. Als u de discussie over dat hoofdlijnenakkoord wil voeren, moet u dus niet primair bij mij zijn.

De heer **Van Raak** (SP): Ik beschouw dat maar als een toezegging!

De heer **Engels** (D66): U doet net alsof ik een bewindspersoon ben, maar dat ben ik echt niet!

De vraag wanneer er sprake is van een open discussie over komende wetgeving kan heel verschillend worden beantwoord. Ik begrijp heel wel dat u zegt dat er in uw ogen pas sprake is van een open discussie als er ook een reële discussie kan plaatsvinden over een door de raad gekozen burgemeester. Dat zal niet mijn eerste invalshoek zijn, maar zelfs al zou die variant in de discussie geen dominante rol spelen, dan nog liggen er op het punt van de direct gekozen burgemeester nog zo veel vraagpunten en modaliteiten dat er natuurlijk een open discussie over kan plaatsvinden. Ik herinner mij ook dat de minister in het debat met de Tweede Kamer heeft toegezegd dat zo'n debat er ook zal komen.

De heer **Van Raak** (SP): Een open debat is voor mij een debat waarvan de uitkomst niet van te voren vaststaat. Dat is nu helaas niet het geval!

De heer **Engels** (D66): Hoe graag ik ook zou willen dat uitkomsten van debatten nu al vast zouden staan, ik kan dat in ieder geval niet zeggen, hoewel mij dat in dit geval wel goed zou uitkomen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Als u een open debat wil, moet u uw partijgenoten aan de overzijde oproepen om morgen, als ze weer in de achterkamertjes bijeen komen, het voorstel te doen om het regeerakkoord te veranderen, de direct gekozen burgemeester daaruit te schrappen en te zeggen dat daarover een open debat moet komen, maar dat zal u natuurlijk niet doen. Dat zou werkelijk een stap vooruit zijn in de richting van dat open debat.

De heer **Engels** (D66): Ik heb helemaal niet gesproken over het open debat. De heer Van Raak is daarover begonnen in zijn interrupties. Ik heb gesproken over de manier waarop je in dit soort discussies met de Grondwet zou

Engels

moeten omgaan en in hoeverre de Grondwet in dit soort discussies een strategisch instrument kan zijn. Dat waren de laatste zinnen van mijn betoog. Vervolgens ben ik inderdaad met de heer Van Raak in discussie geraakt over een open debat en heb ik gezegd dat die volgens mij zeker kan plaatsvinden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Als u nog wel de mogelijkheid van een open discussie ziet in dit dossier, zegt u daarmee tegelijkertijd dat het ook voor D66 nog mogelijk is om aan het eind van de discussie uiteindelijk toch in te stemmen met het initiatiefvoorstel van de PvdA uit de Tweede Kamer?

De heer **Engels** (D66): Neen, ik kan u nu wel op voorhand zeggen dat onze fractie dat niet zal doen, net zo min als u nu zegt dat u gaat voor een door de raad gekozen burgemeester. Dat is toch de modaliteit die ook vanuit uw fractie op tafel is gelegd?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik zeg ook niet dat er een open discussie is.

De heer **Engels** (D66): Ik vind dat een open discussie mogelijk blijft, zelfs als een door de raad gekozen burgemeester niet vooraan op de agenda staat. Nogmaals, dat zit hem in de verschillende modaliteiten die ook binnen de figuur van de direct gekozen burgemeester nog aan de orde zijn. Dat hebben wij in de aanloop naar dit debat voldoende gemerkt.

Het is ons overigens opgevallen dat de regering inhoudelijk toch wel op een aantal van de genoemde contextuele kwesties is ingegaan. Voor de goede orde is het wellicht dienstig om naar aanleiding daarvan op te merken dat de reactie van de regering in grote lijnen aansluit bij de opvattingen, zoals wij die in het debat over in aantocht zijnde wetgeving naar voren zouden willen brengen. Nog afgezien dus van het feit dat in onze ogen deze kwesties zich formeel buiten de eigenlijke vraagstelling van de deconstitucionalisering bewegen, lijken de daarin vervatte bezwaren materieel voldoende weerlegbaar en vormen zij daarmee in onze ogen geen reden om tegen de voorgestelde wijziging van de Grondwet te stemmen.

Ik maak nog twee opmerkingen over kwesties die niet in de stukken,

maar meer daar omheen ter sprake zijn gekomen. In de eerste plaats is het mijn fractie vooralsnog duister waarom, zoals de PvdA vreest, er een chaos zou ontstaan als in 2006 een direct gekozen burgemeester zou worden ingevoerd. Ook de commissie-Leemhuis zegt dat niet. Zelfs al zou voor die vrees enige grond bestaan, dan nog behoren deze en mogelijke andere onzekerheden te worden betrokken bij het debat en de besluitvorming over de komende wetgeving en niet bij deze grondwetsaanpassing. In de tweede plaats zien wij niet hoe binnen de grenzen van de eerste twee leden van artikel 125 van de Grondwet, die het hoofdschap van de raad en het collegiaal bestuur waarborgen, een direct gekozen burgemeester met substantieel zwaardere bevoegdheden dan welke in het wetsvoorstel voor de direct gekozen burgemeester zijn opgenomen, kan worden gecreëerd. Inhoudelijk valt er voor deze wens van de VVD op zichzelf genomen wel wat te zeggen, maar voor mijn fractie zijn de grondwettelijke grenzen te belangrijk om ze voor dat doel zonder deugdelijke procedure opzij te schuiven. Ook deze discussie zou echter in de afweging rond deze grondwetsaanpassing geen rol moeten spelen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): U zegt dat de wens van de VVD niet inpasbaar is in het huidige grondwetsregime. Waar had ik die wens van de VVD kunnen horen? Die is net in het debat namelijk niet aan de orde geweest.

De heer **Engels** (D66): Dat klopt, ik heb deze wens gehaald uit een interview dat mevrouw Van den Broek heeft gegeven in NOVA.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat betekent dat u ingaat op het geheime overleg tussen de coalitiepartners, dat nog niet is afgerond.

De heer **Engels** (D66): Op zich ga ik daar niet op in.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Wat is dan de betekenis van uw opmerking? U zegt: aan de wens van de VVD kunnen wij niet tegemoetkomen. Ik heb die wens hier echter niet gehoord; die is dus geuit in dat andere overleg dat wij niet kennen en dat nog niet is afgerond.

De heer **Engels** (D66): Dat is heel eenvoudig. In de aanloop naar dit debat zijn er door de VVD signalen afgegeven dat men vindt dat, als er een direct gekozen burgemeester moet komen, deze zware bevoegdheden moet hebben. De indruk is in ieder geval bij mij gewekt dat dit een rol zou kunnen spelen in dit debat. Ik heb willen aangegeven dat een direct gekozen burgemeester in een dualistisch bestel staatsrechtelijk een inpasbare figuur kan zijn, maar dat de huidige grondwetsbepalingen daaraan in de weg staan. Dat is puur een vaststelling om aan te geven dat er volgens ons op dit moment eigenlijk geen constitutionele ruimte is om dat pad op te gaan.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik heb er een hekel aan dat ze over mij praten, als ik er zelf niet bij ben. Ik maak dus maar even gebruik van de gelegenheid. Ik heb net al even geaarzeld of ik niet moest interrumperen toen de heer Engels in een eerder stadium aangaf wat de VVD wilde. Ik heb al gezegd dat er de afgelopen periode heel veel is gezegd door Jan en alleman. Dat was het proces naar dit debat en het uiteindelijke standpunt. Ik meen dat ik dit duidelijk en zuiver heb verwoord. Het was in die zin dan ook wenselijk geweest dat de heer Engels enkele passages uit zijn inbreng had geschrapd en mij een compliment had gegeven over de zuiverheid waarmee ik het debat gevoerd heb.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Nu de heer Van Thijn mij de eer heeft verschaft om in het nader voorlopig verslag te citeren uit mijn oratie ± daarmee toch een niet eenvoudig te overbruggen tegenstelling tussen het kabinet en mijn fractie creërend ± wil ik gaarne als volgt afsluiten. In het debat van 22 januari 2002 sprak de heer Van Thijn zeer behartigenswaardige woorden over de rigiditeit van de Grondwet als het gaat om de absorptie van veranderingen in de maatschappelijke verhoudingen en de daarop gebaseerde rechtsopvattingen. Ook daar klonk de heer Van der Hoeven al door. De door de evolutie van het burgemeestersambt geïndiceerde aanpassing van de formele regelgeving zou niet uit pure behoudzucht moeten stuklopen op een grondwettelijk keurslijf. Mede om die reden was de heer Van Thijn, en daarmee ook zijn fractie, bereid het vertrouwen uit te spreken in de

Engels

"gewone" wetgever, temeer daar ook de Tweede Kamer dat in grote meerderheid had gedaan. Hij hoopte dan ook dat deze voorgenomen grondwetswijziging de eindstreep zou halen. Hoewel ik mij realiseer dat zich sindsdien een verhevigde dynamiek rond dit voorstel heeft ontwikkeld en hoezeer ik op zichzelf genomen begrijp de bezorgdheid van de PvdA over de politie-bevoegdheden van de gekozen burgemeester en over de zorgvuldigheid die met stelselwijzigingen betracht moet worden, hebben deze woorden wat mijn fractie betreft hun zeggingskracht onverkort behouden. Behoudzucht, noch partijpolitieke opportuniteit zou aanleiding behoren te zijn voor een machtspreuk, waarvoor de Grondwet in het algemeen en deze grondwetswijziging in het bijzonder niet bedoeld is.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Het zijn barre tijden voor de minister. Laat ik daarom beginnen met twee misschien wat geruststellende opmerkingen. De eerste is dat GroenLinks sinds jaar en dag een geharnast voorstander is van het schrappen van de kroonbenoeming uit de Grondwet. Wij vinden dat een anachronisme van de eerste orde, evenals de Kroon zelf trouwens. Dat is echter een ander verhaal. Mijn tweede opmerking is ± ik heb dat ook vaak gezegd in discussies in allerlei zaaltjes in het land over dit onderwerp; toen kwam het antiautoritaire beestje in mij boven ± dat ik het idee dat alle burgemeesters van Nederland, een kleine vijfhonderd, in één klap ontslagen zouden worden, wel fantastisch vind. Dat is de politieke natte droom van ieder antiautoritair ingestelde figuur: al die regenten in één klap in de WW. Maar goed, als je wat verder over het onderwerp doordent, kom je langzamerhand tot wat andere opvattingen, althans als je het plaatst in het licht van de actualiteit, het regeerakkoord en het wetsvoorstel dat de minister bij de Tweede Kamer heeft ingediend over de directe verkiezing van de burgemeester.

Het voor ons meest wezenlijke punt van de discussie is de vraag of de rol en het takenpakket van de burgemeester niet van dusdanig belang zijn dat de aanstellingswijze of, beter gezegd, de wijze van verkiezing, in de Grondwet moet

worden opgenomen. De regering zegt: nee, de burgemeester is geen zetbaas meer van Den Haag. Eigenlijk is het nooit de bedoeling van de grondwetgever geweest ± dat is heel curieus ± om de hoofdgangen van het gemeentelijk bestuur grondwettelijk te verankeren, zo schrijft de minister in antwoord op vragen van de CDA-fractie. Thorbecke zag die kroonbenoeming ook al niet zitten, maar het was de uitdrukkelijke wens van Koning Willem II om zijn benoemingsbevoegdheid veilig te stellen. In de Grondwet van 1848 werd alleen de gemeenteraad als gemeentebestuur genoemd. Pas in 1983 werden daar de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders als de twee andere hoofdgangen aan toegevoegd. Ik wil echter benadrukken dat dit natuurlijk wel de uitdrukking was van het monistische model met een college waarvan de wethouders deel uitmaakten van de gemeenteraad en een burgemeester die, uitgezonderd op het vlak van openbare orde en veiligheid, geen wettelijke taken had en tot nu toe ook niet heeft.

Met de dualisering van het gemeentebestuur en de direct gekozen burgemeester met meer bevoegdheden gaat de architectuur van de gemeentelijke democratie er heel anders uitzien. Het grondwettelijk vastgelegde hoofdschap van de gemeenteraad mag dan formeel intact blijven, met de overdracht van bevoegdheden van raad naar college en een direct gekozen burgemeester met een zwaar takenpakket wordt dat hoofdschap behoorlijk ondergraven. Laat ik overigens duidelijk stellen dat GroenLinks dat in sterke mate betreurt. Als liefhebbers van de parlementaire democratie hechten wij aan versterking van de positie van de democratisch gekozen, pluriform samengestelde gemeenteraad. De voorstanders van al die ingrijpende wijzigingen in de gemeentelijke architectuur moeten maar eens aangeven waarom dat niet grondwettelijk verankerd zou moeten worden. Ik laat dit punt nu verder rusten. Ik neem aan dat de heer Dölle die hier echt voor heeft doorgeleerd en hier in de schriftelijke voorbereiding ook een aantal goede punten over heeft aangekaart, hier verder op zal doorgaan.

Ik kom op de politieke context van een en ander. Uiteraard is de tekst van deze grondwetswijziging in

tweede lezing gelijk aan die in eerste lezing, maar het voorstel in tweede lezing bereikt de Eerste Kamer in een totaal andere situatie dan het voorstel in eerste lezing. Het voorstel in eerste lezing is ingediend door het tweede kabinet-Kok. Ik geef twee citaten uit de bijbehorende memorie van toelichting. Het eerste luidt: "De regering acht het van belang dit vraagstuk niet te belasten met principiële-dogmatische standpunten, maar het te benaderen vanuit de noodzaak toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van het burgemeesterschap die zich in het licht van de veranderingen in de positie van het openbaar bestuur als geheel en die van het lokaal bestuur in het bijzonder aandienen, te kunnen integreren in het stelsel." Het tweede citaat luidt: "Naar het oordeel van de regering kunnen aan het advies van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, in aanvulling op de aanbevelingen van de commissie-Van Thijn die ten grondslag liggen aan genoemd wetsvoorstel, krachtige argumenten worden ontleend om tot grondwetswijziging over te gaan en daarmee ruimte te bieden aan een inhoudelijke en open discussie die de wetgever de aanknopingspunten biedt om te zijner tijd te beoordelen of wijziging van de aanstellingswijze aangewezen is en daarover te besluiten."

Het is ons overduidelijk: de discussie en de besluitvorming over de grondwetswijziging in eerste lezing vonden plaats in een klimaat waarin sprake was van het creëren van ruimte voor een open en inhoudelijke discussie over de meest wenselijke vorm van de verkiezing van de burgemeester. Over die wenselijke vorm doen sinds jaar en dag nu eenmaal twee varianten de ronde: óf de gemeenteraad kiest óf de bevolking kiest. Bij de besluitvorming over de eerste lezing was enige duiding van de meest wenselijke variant in geen velden of wegen te bekennen. Dat was ook precies de reden dat bijvoorbeeld de VVD vóór stemde. De heer Van Heukelum was al zo genereus om woordvoerder Luijten daarover nog eens aan te halen. Als er nu een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer was ingediend waarin had gestaan dat de gemeenteraad de burgemeester zou moeten kiezen, dan zou de VVD tegen de tweede lezing stemmen. Ook voor GroenLinks, altijd al een groot

Platvoet

voorzitter van het afschaffen van de kroonbenoeming, was het feit dat de toenmalige minister De Vries keer op keer aangaf dat er eerst gedeconstitutionaliseerd moest worden en dat pas daarna de wijze van verkiezing aan de orde zou komen, een extra argument om vóór te stemmen.

Dat is nu echter radicaal veranderd. D66 heeft het voor elkaar gekregen dat de door de bevolking gekozen burgemeester in het regeerakkoord is opgenomen. Dat kun je een heel knappe prestatie noemen, maar D66 was natuurlijk broodnodig om dit neoconservatieve kabinet van de grond te tillen. Er moest ergens een toezegging worden gedaan en dat is, helaas, op dit punt gebeurd. Minister De Graaf heeft het debat niet met een open mind gevoerd, maar is onmiddellijk aan de slag gegaan om het D66-kroonjuweel in een wettelijk kader te slaan om daar vervolgens de politieke markt mee op te gaan. Onder het motto "op weg naar een gekozen burgemeester" zijn voorlichtingsbrochures als blijde boodschappen verspreid. Met een campagnebus heeft de minister van burgemeesterszaken getracht, zijn missie in stad en land uit te venten. Dat is hem op zichzelf niet allemaal aan te rekenen: hij gaat er volledig voor om dit harde punt van een fractie die aan de overkant, geloof ik, vijf zetels bezit, gerealiseerd te krijgen.

Dit betekent wel dat van een echt inhoudelijke dialoog geen sprake kan zijn, want het wetsvoorstel is al ingediend bij de Tweede Kamer. Daarmee staat deze tweede lezing in dienst van het wetsvoorstel van de minister om in 2006 bij de gemeenteraadsverkiezingen in alle gemeenten de burgemeester door de bevolking te laten kiezen. In mijn opvatting heeft het kabinet-Balkenende dan ook de toezegging van het tweede kabinet-Kok gebroken dat eerst de deconstitutionalisering geregeld zou worden en dat pas daarna een open en inhoudelijke discussie zou plaatsvinden over de meest wenselijke verkiezingswijze van de burgemeester. Dit is ook na te lezen in het regeerakkoord, want daarin wordt de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester letterlijk en onmiddellijk gekoppeld aan de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester.

Door dit dubbelbesluit is de fractie van GroenLinks net als volgens mij de andere fracties in de Eerste Kamer gedwongen om de grondwetswijziging te beschouwen in het licht van dit wetsvoorstel inzake de gekozen burgemeester.

Wij krijgen dat wetsvoorstel wellicht nog te behandelen. Daarom zal ik er nu niet al te uitgebreid op ingaan, maar ik wil er wel enige opmerkingen over maken om onze positie te markeren en aan te geven waarom wij er zo'n moeite mee hebben om nu groen licht te geven voor binnenlooding van dat wetsvoorstel.

- Volgens ons behoort de politieke macht in handen te zijn van de direct gekozen, pluriform samengestelde gemeenteraad en niet in handen van één persoon.

- Het direct kiezen van de burgemeester betekent dat er naast de gemeenteraad een tweede door de kiezers gelegitimeerde macht komt op gemeentelijk niveau, hetgeen het bestuur in een gemeente behoorlijk kan verlammen als er verschillen van mening zijn tussen gemeenteraad en burgemeester.

- Het direct kiezen van een burgemeester zal betekenen dat de roep om hem of haar meer bevoegdheden te geven, steeds harder zal klinken. De VVD is daar al mee begonnen door te pleiten voor die krachtige burgemeester met veel bevoegdheden. Het is evenwel evident dat die bevoegdheden ten koste zullen gaan van de bevoegdheden van de gemeenteraad.

- Een direct gekozen burgemeester zal in veel gevallen niet de echte wil van de meerderheid van de kiezers vertegenwoordigen. Immers, als in de eerste ronde geen kandidaat een meerderheid haalt, volgt een tweede ronde tussen de twee hoogst geëindigde kandidaten. Een deel van de kiezers wordt dan gedwongen om een stem uit te brengen op een door hen eigenlijk niet gewenste kandidaat. Tel uit je democratische winst! In veel gevallen zal de direct gekozen burgemeester een democratische schijnfiguur zijn.

- Een direct gekozen burgemeester zal onvermijdelijk een ongewenste politisering van het ambtenarenapparaat tot gevolg hebben.

Om het nog eens in één zin samen te vatten: in essentie is de gekozen burgemeester een personificatie van politieke macht en daarmee uitholling van de parlementaire

democratie. Dit is volgens ons de achtergrond waartegen wij het debat moeten voeren over een aantal stelselherzieningen in het licht van de bestuurlijke vernieuwing van Nederland. Als die leiden tot een aantasting van de positie van gemeenteraden, provinciale staten of de Tweede Kamer, zullen wij ons daartegen verzetten.

Bijzonder ergerlijk vinden wij dat de voorstanders van directe verkiezingen er halve en hele leugens tegenaan gooien om hun gelijk te bevesten. De heer Dittrich, fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer, zei: "Nederland is naast Georgië het enige land in Europa waar de inwoners van een stad of dorp geen invloed hebben op wie de burgemeester wordt. Het is hoog tijd dat ook Nederlanders het recht krijgen hun burgemeester te kiezen." Ik laat in het midden of dit nu een halve of een hele leugen is, maar feit is dat in verreweg de meeste Europese landen de gemeenteraad de burgemeester kiest en niet de inwoners van een stad of een dorp.

De invoering van de direct gekozen burgemeester zal bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 maart 2006 moeten plaatsvinden. Dat is kort dag. Zorgvuldigheid bij de uitvoering is een van de criteria waaraan de Eerste Kamer wetgeving toetst. Gezien het dubbelbesluitkarakter van de grondwetswijziging, is dit punt voor GroenLinks nu ook aan de orde. Hoe serieus neemt de minister de praktisch unanieme geluiden uit gemeenteland dat invoering in 2006 overhaast en onverantwoord is? Hoe beoordeelt de minister de klacht van vele gemeenten dat de invoering van het dualisme nog lang niet is uitgekristalliseerd en dat de directe verkiezing van de burgemeester dat alleen nog maar bemoeilijkt? Daar komt nog bij dat de dualisering nog lang niet is voltooid, want het wetsvoorstel dat de overdracht van de bevoegdheden regelt ± volgens ons is dat het hart van de dualisering ± moet nog door de senaat behandeld worden. Als het aan dit kabinet ligt, zullen er honderden bevoegdheden van de raad aan het college worden overgedragen. De commissie-Leemhuis stelt in haar evaluatierapport evenwel al dat de dualisering spanningen, onzekerheden en soms zelfs conflicten in gemeenteland veroorzaakt. De commissie vraagt

Platvoet

regering en parlement dan ook om de zwaarte van deze veranderingsoperatie op gemeenteniveau te erkennen door bij een besluit over de gekozen burgemeester expliciet af te wegen of het lokale bestuur klaar is voor een volgende verandering. Daar heeft het kabinet blijkens zijn reactie op dat rapport echter geen enkele boodschap aan. Integendeel, het kabinet trekt de even creatieve als onbegrijpelijke conclusie dat het rapport een extra argument vormt om de gekozen burgemeester zo snel mogelijk in te voeren. Zo zout heb ik het nog nooit gegeten.

De commissie-Leemhuis heeft ook nog de leerzame observatie toegevoegd dat ervoor gezorgd moet worden dat een nieuwe benoemingswijze van de burgemeester de dualistische verhoudingen verheldert en niet bemoeilijkt. Het is GroenLinks een raadsel hoe de regering meent te kunnen volhouden dat de direct gekozen burgemeester in 2006 de dualistische verhoudingen niet zal bemoeilijken, terwijl de verhoudingen bij lange na nog niet uitgekristalliseerd zijn. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is het voorzitterschap van de gemeenteraad. Grondwettelijk is dat nog steeds in handen van de burgemeester. Onlangs is er bij de Tweede Kamer een grondwetswijziging in eerste lezing ingediend om dat voorzitterschap bij de burgemeester weg te halen. Volgens ons is dat het ultieme bewijs van de chaotische wijze waarop de wetgever met de wettelijke verankering van het gemeentebestuur omgaat. Samenhang en gelijktijdigheid zijn ver te zoeken. Hoe kan echter worden volgehouden dat de direct gekozen burgemeester de dualistische verhoudingen niet bemoeilijkt als deze nog jarenlang de gemeenteraad moet voorzitten, terwijl dat orgaan geacht wordt om die gekozen burgemeester te controleren? Ziet de minister het al voor zich dat de direct gekozen burgemeester een uitnodiging en een agenda uitschrijft voor een raadsvergadering waarin zijn eigen ontslag aan de orde is? Ik begrijp het niet. Kan de minister uitleggen hoe dat zou moeten?

Ik ga nog even in op de politie. Met name de PvdA-fractie heeft er om begrijpelijke redenen ± haar woordvoerder was tenslotte tien jaar lang burgemeester van de grootste stad van het land ± op gehamerd dat de verantwoordelijkheid voor de

politie, inclusief het beheer, bij de burgemeester blijft. Inmiddels is er echter al een voorstel tot wijziging van de Politiewet bij de Tweede Kamer ingediend, dat een sterkere greep van het Rijk op het politiebeleid betekent. De minister is ook niet in staat om te antwoorden op de vraag of en, zo ja, in hoeverre het beheer van de politie wordt gecentraliseerd, omdat het politiebestel thans wordt geëvalueerd ± zo gaat het in Nederland ± en de uitkomsten daarvan nog niet bekend zijn. Ik neem toch aan dat de minister, ook waar het gaat om het beheer van de politie, is gehouden om het regeerakkoord uit te voeren? In het regeerakkoord staat dat een belangrijke randvoorwaarde voor de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester is "een herziening van de verantwoordelijkheid voor het korpsbeheer". Dat is een vage zin. Ik zat er natuurlijk niet bij toen het regeerakkoord werd uitonderhandeld, maar de minister wel. Hij moet dus maar eens vertellen wat deze magische zin betekent.

Ik kom tot een afsluiting. GroenLinks ± dat is geen verrassing ± is vóór een door de gemeenteraad te kiezen burgemeester. Zoals het er nu naar uitziet, zal een wetsvoorstel daartoe de Eerste Kamer niet bereiken in deze kabinetsperiode. Ik geef toe dat ook voor een door de raad te kiezen burgemeester, in zuiver vorm, de kroonbenoeming uit de Grondwet moet worden gehaald. Wij zitten echter, zoals ik heb proberen aan te tonen, opgezaald met het probleem van dit dubbelbesluit. De minister zal dan ook enigszins moeten bewegen om GroenLinks over de streep te trekken. Wij zien niets in een overhaaste invoering in 2006. Eigenlijk vinden wij dat de deconstitutionalisering en de direct gekozen burgemeester ontkoppeld moeten worden. Dat kan echter alleen als het regeerakkoord op dat punt een andere formulering krijgt. Volgens ons wordt het steeds noodzakelijker dat er een samenhang in het wetgevingstraject komt. Ook vinden wij dat er duidelijkheid moet komen over lokale zeggenschap en de verantwoordelijkheid voor het beleid en het beheer van de politie. Ik ben benieuwd of de minister nog iets in de aanbieding heeft, nu de coalitiepartners die onderling hevig verdeeld zijn over de direct gekozen burgemeester, hem vandaag zo laten

zweven. Morgen praten zij verder, maar het is de vraag of er voor de direct gekozen burgemeester ooit een morgen zal komen. Ik ben dus uiterst geïnteresseerd in de bewegingen die de minister in zijn beantwoording tentoon zal spreiden.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De aandacht voor dit wetsvoorstel in tweede lezing is de laatste tijd aanzienlijk toegenomen. Dat was wel wat anders tijdens de eerste lezing van dit voorstel, toen de ambtsvoorganger van de minister, De Vries, het voornemen tot deconstitutionalisering fel ± ik wil de kwalificatie van de heer Engels "soeverein" niet gebruiken ± verdedigde in navolging van diens ambtsvoorganger Peper. De laatste heeft een vergelijkbaar, maar nog verdergaand voorstel tot grondwetsherziening uiteindelijk in 2001, toen het bij de Eerste Kamer lag, ingetrokken. Die omslag in belangstelling is, zoals vorige woordvoerders al hebben opgemerkt, natuurlijk niet zo merkwaardig. De context waarbinnen de beoogde deconstitutionalisering of ongrondwettelijk ± een term van de heer Jurgens ± moet plaatsvinden, is nogal veranderd. Dat is niet alleen gebeurd door de dualisering die als een donderslag uit het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok kwam en die nog steeds na rommelt in een reeks van procedures, congressen, veranderingen en cultuuromslagen in gemeenteland. Nee, de context is vooral door twee andere omstandigheden gewijzigd.

De eerste omstandigheid wordt gevormd door het Hoofdpijnenakkoord waarop een meerderheid van de Tweede Kamer zich na de jongste verkiezingen heeft verenigd en waarop het kabinet zich mede baseert. Daarin werd besloten tot invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester en, daaraan voorafgaand als voorwaarde daarvoor, tot steun voor deconstitutionalisering. De formulering van dat voornemen is van beton en luidt en duidelijk: "De tweede lezing van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester wordt gesteund." De tweede omstandigheid zit hem in de heftige en soms zelfs hartstochtelijke discussie die in allerlei fora, in de media en in het bijzonder op en rond

Dölle

het Binnenhof losbarstte over de vraag welk postuur de gekozen burgemeester vervolgens juridisch moest worden aangemeten. Trouw kopte al: iedere partij heeft zijn eigen gekozen burgemeester. Voordat ik inhoudelijk op het voorliggende wetsvoorstel inga, wil ik in deze eerste ronde nog kort en, zo nodig, in de tweede ronde wat uitgebreider ingaan op de samenhang tussen het Hoofdlijnenakkoord, de deconstitucionalisering en de vervolgwetgeving.

Onze fractie heeft bij monde van haar fractievoorzitter Werner die drie elementen al bij de algemene politieke beschouwingen van 2003 met elkaar in verband gebracht. De kern daarvan heeft hij herhaald bij de algemene politieke beschouwingen in 2004. In 2003 zei hij: "Het CDA-verkiezingsprogramma hecht aan de door de Kroon benoemde burgemeester. Gelet op het regeerakkoord, zal onze fractie voorstellen dienaangaande ± met betrekking tot de direct gekozen burgemeester ± niet op voorhand verwerpen, maar zij stelt wel duidelijk een aantal randvoorwaarden. Allereerst ± en dat spreekt vanzelf ± zullen wij elk voorstel zorgvuldig toetsen aan de Grondwet. Voorts hechten wij eraan dat de gemeenteraad als algemeen vertegenwoordigend orgaan aan het hoofd van het gemeentelijke bestuur blijft staan." Op dat moment was er nog het voornemen van de regering, in het spoor van de commissie-Elzinga en de dualisering en overigens ook op advies van de ROB, om hoofdstuk 7 van de Grondwet te herzien en daarbij het hoofdschap uit de Grondwet te halen. Verder zei de heer Werner in 2003: "En tenslotte, het lokale bestuur is zo waardevol dat wij het niet in een permanente staat van verandering willen brengen. Dat werkt verlamdend op een bestuur dat in het belang van en dichtbij de burgers juist krachtig en effectief moet kunnen optreden."

Bij de algemene politieke beschouwingen van 2004 is het laatste nog eens verwoord. Toen werd aangekondigd dat wij over de ingevolge het Hoofdlijnenakkoord gevorgde deconstitucionalisering een stevig debat wensten met de regering. Met het laatste zijn wij in twee schriftelijke lezingen volop bezig geweest. Dit debat is in alle drie instanties, dus zowel met minister Peper als met minister De Vries en nu met minister De Graaf,

gegaan over de vraag of het wenselijk is dat de vaststelling van de aanstellingswijze van commissarissen en burgemeesters van de Grondwet wordt overgebracht naar de gewone wetgeving. Bij dat thema houden wij het ook vandaag, zij het dat wij, zoals gezegd, in tweede instantie mogelijk nog komen te spreken over het Hoofdlijnenakkoord en de vervolgwetgeving. Het is ons overigens opgevallen, ook in het interruptiedebat tussen de heer Van Thijn en de heer Engels, dat er bij de linkse partijen en in zekere zin ook bij de VVD een probleem is. Van oudsher willen zij zo veel mogelijk zaken, voor zover niet de grondrechten betreffend, uit de Grondwet halen teneinde ruim baan te bieden aan actuele democratische inzichten en niet te veel te worden beheerst ± ik heb het ook over Van der Hoeven ± door wat overleden generaties hebben bepaald. De consequenties van dat inzicht kunnen kennelijk wel eens heel lastig zijn, als de formele wetgever dat vervolgens op een bepaalde manier invult. Daarbij speelt het regeerakkoord inderdaad een grote rol. Ook het regeerakkoord is evenwel een fenomeen, niet in het minst door links bevorderd, dat na de Tweede Wereldoorlog een cruciale rol speelt. Ik moet dan ook zeggen dat ik de houding van die partijen wel kan begrijpen, maar ze in historisch opzicht toch wat merkwaardig vind.

De heer **Van Raak** (SP): De SP heeft nog nooit een regeerakkoord gesloten; dus dat kunt u ons niet euvel duiden.

Ik heb drie korte vragen. U zei dat onder Paars 2 de dualisering als bij donderslag in het regeerakkoord is gekomen. Bent u het met mij eens dat onder Balkenende 2 de rechtstreeks gekozen burgemeester als bij donderslag in het regeerakkoord is gekomen?

U zei ook, volgens mij terecht, dat in de Grondwet staat dat de gemeenteraad het hoofd van de gemeente is. De heer Van Heukelum ± de VVD is trouwens echt geen linkse partij ± ...

De heer **Dölle** (CDA): Ik zei ook: de linkse partijen en in zekere zin ook de VVD.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Van Heukelum heeft dat net een dode letter in de Grondwet genoemd. Ik

ben benieuwd wat u daarvan vindt. Volgens mij staan CDA en VVD hier diametraal tegenover elkaar.

Ten derde wil ik u vragen of u het ook niet een beetje raar vindt dat wij de burgemeesteraanstellingen ooit in de Grondwet hebben gezet, dat wij die de eerste keer dat wij de aanstellingswijze willen veranderen, uit de Grondwet halen, maar dat u die vervolgens weer in de Grondwet wilt zetten. Zo kunnen wij wel bezig blijven. Het heeft toch geen zin om iets in de Grondwet te zetten als wij het, wanneer wij het willen veranderen, er even uithalen en er vervolgens weer in zetten? Dat vind ik voor een staatsrechtgeleerde niet zo consequent.

De heer **Dölle** (CDA): Over de vraag of er in de toekomst elementen gereconstitucionaliseerd moeten worden, heb ik nog niet gesproken. Het woord "donderslag" heb ik gebruikt om aan te geven dat er opeens een situatie was waarin werd gezegd: er zij dualisme. Een lid van de commissie-Elzinga typeerde dat indertijd al zo met een verwijzing naar Genesis. Wie zou een natuurverschijnsel ook willen diskwalificeren? U vroeg of de gekozen burgemeester ook opeens bij donderslag in het regeerakkoord stond. Ik wijs erop dat er al ten tijde van het kabinet-Balkenende 1 sprake was van een vorm van verandering van de aanstellingswijze. Je kunt echter stellen dat er sinds 2002 een versnelling heeft plaatsgevonden.

Uw tweede vraag is mij even ontschoten.

De heer **Van Raak** (SP): U was net zo ferm... In de Grondwet staat dat de gemeenteraad het hoofd van de gemeente is. De heer Van Heukelum noemde dat een dode letter. Dat moet u als staatsrechtdeskundige toch pijn in het hart doen?

De heer **Dölle** (CDA): Ach, er zijn zoveel dingen...

De heer **Van Raak** (SP): Dan moet u eens een ander kabinet kiezen, dan zal het allemaal minder pijn doen!

De heer **Dölle** (CDA): Het kiezen van een kabinet is weer een stap verder. Ik kom later op het hoofdschap terug. Overigens denk ik dat de heer Van Heukelum het daarstraks iets anders zei.

Dölle

Naar de hoofdzak van vandaag: de wenselijkheid van deconstitucionalisering. Het is bekend dat onze fractie daarover ernstige twijfels heeft, die ook leidden tot een tegenstem enkele jaren geleden bij de eerste lezing. We hebben die bedenkingen dus ook bij deze tweede lezing naar voren gebracht. De regering heeft daarvoor bij de tweede schriftelijke ronde wat meer begrip getoond. Met name de opstelling dat de aanstellingswijze als zodanig uit haar aard niet in de Grondwet zou thuishoren, is in de nadere memorie van antwoord gerelativeerd. De regering kan zich nu wel goed voorstellen dat een volgend kabinet in het licht van de dan geldende verhoudingen reconstitucionalisering zou nastreven. Het kan zijn, begrijpen we uit de media, dat de regering, mocht het zover komen, een gefaseerde invoering overweegt van de gekozen burgemeester. Er zullen in dat geval automatisch gedurende vier jaar twee systemen bestaan. Het zou aan het einde van die periode wellicht overweging verdienen om te bezien welke elementen kunnen worden gereconstitucionaliseerd. Graag hierover de opvatting van de regering. Wij komen overigens nog terug op het burgemeesterskiesrecht.

Nu de kern van het deconstitucionaliseringsdebat. Ik denk dat het goed is dat onze fractie hierbij nog even kort aangeeft, en deels herhaalt, wat haar probleem met de voorgestelde deconstitucionalisering was. Wij gaan, naar wij aannemen net als de regering, uit van de historische en constitutionele eigen plaats van de medeoverheden gemeente en provincie. Deze hebben een unieke positie. Wij zijn dan ook tegen het gestaag wegvallen van die overheden, monumenten van democratisch openbaar bestuur, uit de Grondwet. Het overbrengen van de regeling van essentiële aspecten van de "staatsinrichting" van die medeoverheden, de gemeente en de provincie, naar de wetgever en dus naar de wereld van de actuele nationale politiek en de daarbij behorende snel wisselende regeercoalities en regeerakkoorden roept bij ons aanzienlijke reserve op; overigens ook bij de Raad van State, de Raad voor het Openbaar Bestuur en andere betrokken instanties. Natuurlijk, onze fractie is het volledig met de regering eens dat die opvatting in laatste instantie een

rechtspolitieke afweging is, maar daarover gaat het dan ook in dit debat. Het viel onze fractie op dat de regering onze vraag naar welke hoofdbeginselen ± soms spreekt zij van "hoofdmomenten" ± volgens haar dan wél in de Grondwet horen, enigszins ontwijkt. Is wat er nu in de Grondwet staat een ijzeren voorraad van bevoegdheden en constructies, of kan er naar de opvatting van de regering er nog wel meer uit? Zijn er zaken die naar het oordeel van de regering met betrekking tot decentrale overheden juist in aanmerking zouden kunnen komen voor opname in de eregalerij van de Grondwet?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik kan u volgen als u betoogt dat ± ik zeg het nu even in huis-tuin-en-keukentaal ± de verkiezingswijze van de burgemeester eigenlijk in de Grondwet thuishoort. Vindt u het dan geen groot risico dat er nu geen tekst voorligt die de andere wijze van verkiezing regelt? Stel u eens voor dat gebeurt wat u wilt, namelijk dat er na vijf jaar een eerste lezing komt van een wetsvoorstel dat de direct gekozen burgemeester vastlegt in de Grondwet. En stel dat die grondwetswijziging geen tweederde meerderheid haalt, wat heel aannemelijk is. Welk risico loopt u dan? Ik loop er nu even op vooruit dat u akkoord gaat met deze wetswijziging. Het eind van het liedje is dan dat niet zal gebeuren wat u bepleit.

De heer **Dölle** (CDA): Als wij met die wetswijziging akkoord gaan, moet er inderdaad meer vertrouwen worden gelegd in de formele wetgever ± iets wat de regering dringend adviseert. Men moet erop vertrouwen dat de formele wetgever voorzichtiger zal omgaan met de aanstellingswijze dan wij nu vrezen. Dat zou een debat opleveren. Ik kom straks nog te spreken over de heer Van Heukelum en artikel 125 Grondwet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U geeft geen antwoord op mijn vraag. Door uw handelwijze ontstaat er een hiaat in de Grondwet en het is mogelijk dat dit hiaat blijft bestaan.

De heer **Dölle** (CDA): Dat zou inderdaad kunnen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nou, mijn voorspelling is dat dit héél goed

zou kunnen. Waar staan we in dat geval?

De heer **Dölle** (CDA): In dat geval moeten wij alle vertrouwen geven aan de formele wetgever, waarvan wijzelf een integrerend deel uitmaken.

Meer in het bijzonder vroegen wij in de schriftelijke voorbereiding wat volgens de regering het hoofdschap van de raad uit artikel 125 GW concreet inhoudt. Waar de regering, net als overigens de Raad van State, toch steeds heeft vastgehouden aan de stelling, zeer uitgesproken zelfs bij de dualiseringswetten, dat daartoe in ieder geval ook het benoemingsrecht van wethouders door de raad behoort, zwijgt zij hierover in alle talen in de nadere memorie van antwoord ± niet bewust naar wij hopen, maar wel opvallend. Ik breng nog even de formulering in herinnering die de regering neerschreef bij het grote dualiseringsdebat, toen de vraag aan de orde kwam welke bevoegdheden wel en welke niet zonder grondwetsherziening van de raad kunnen worden "afgenomen". Ik citeer de regering: "Er is niet overwogen de door de leden van het CDA genoemde bevoegdheden (benoemen van wethouders, betrokkenheid bij begroting en rekening) bij de raad weg te halen, omdat het daarbij anders dan bij de eerder opgesomde bevoegdheden, om voor de institutionele positie van de raad wezenlijke bevoegdheden gaat, die de raad onmiskenbaar toebehoren. Het ontnemen aan de raad van zulke wezenlijke bevoegdheden zou anders dan bij deze wet over te hevelen bevoegdheden afbreuk doen aan de grondwettelijke positie van de raad als hoofd van de gemeente". Ook de minister-president was hierover duidelijk op 21 oktober 2003 bij de algemene politieke beschouwingen: het hoofdschap van de raad bestaat onder andere uit de handhaving van de benoeming van wethouders door de raad, het ontbrekende ontbindingsrecht van de raad en de handhaving van de bevoegdheden van de raad bij de vaststelling van begrotingen en bestemmingsplannen. Ook de Raad van State heeft bij de dualiseringswetten het hoofdschap in het geding gebracht, toen hij van opvatting was dat de wetsontwerpen te ver gingen. De regering niet ± en wij hebben de regering hierin gesteund ± omdat zij

Dölle

erop wees dat een deel van de bevoegdheden niet overgaat, en dat daarmee het hoofdschap is gesauveerd. De andere verwante discussie over de medebewindbevoegdheden, waarop de heer Platvoet doelde, is nog aan de gang. Naar onze opvatting ± in de schriftelijke voorbereiding vroegen wij hier ook naar ± is het hoofdschap dus geen loze vlag die fladdert aan een of andere vlaggenstok en geen functie meer heeft. Er zijn meer begrippen in de Grondwet, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, de bevordering van de internationale rechtsorde, die algemeen zijn geformuleerd maar in de geschiedenis een concretere inhoud hebben gekregen. Tot zover het antwoord dat ik de heer Platvoet nog schuldig.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De belangrijke waarde van het hoofdschap van de raad is in de Grondwet verankerd. Ik denk dat GroenLinks en het CDA hierin misschien geen partners in crime, maar zeker wel "partners in passion" zijn. Toch is uw coalitiepartner, de VVD, voor een sterke burgemeester, van het type dat zelfs wethouders benoemt. Betekent een en ander voor u zo'n aantasting van het hoofdschap van de raad dat het onbespreekbaar is?

De heer **Dölle** (CDA): Laat ik collega Engels citeren in dezen: daar gaan wij niet over. Bovendien heb ik de heer Van Heukelum zo iets niet horen zeggen. Op de invulling van de organieke wetgeving kunnen wij in tweede instantie desgewenst terugkomen, maar wij houden ons nu bezig met de wenselijkheid van de deconstitutionalisering. Ik begrijp u wel, u loopt steeds vooruit. U noemde ons ook nog partners in...

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, in passion, maar in het Gronings heet dat vast anders.

De heer **Dölle** (CDA): Ja, in Groningen heet dat nog hartstocht.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. De heer Dölle zegt dat wij er niet over gaan. Hij wast zijn handen in onschuld. Maar wij zijn grondwetgever. Het hoofdschap is verankerd in de Grondwet. Hij moet daar dan toch een mening over kunnen ontwikkelen?

De heer **Dölle** (CDA): Zeker. Wij

hebben het daarom ook over de opheldering van het begrip "hoofdschap van de raad". Wij stellen daarom ook vragen aan de regering, zoals bij de schriftelijke voorbereiding. Door omstandigheden is er niet op tijd een antwoord op die vragen gekomen; vandaar dat ik de regering nu om verheldering vraag. Dit lijkt me een correcte voortzetting van het schriftelijke debat.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Met dien verstande dat het debat vandaag zal aflopen. En als uw vragen dan nog niet zijn beantwoord, zoals wellicht zoveel andere vragen, bijvoorbeeld die over de toekomstige politiebevoegdheden van de burgemeester waarover uw fractie helemaal niets zegt...

De heer **Dölle** (CDA): Dat klopt. U moet echter niet vergeten dat het CDA, de ChristenUnie en de SGP deze zaken vanaf het begin hebben losgekoppeld. Wij hebben het nu alleen over de deconstitutionalisering. Daarna kwamen het Hoofdlijnenakkoord en de vervolgwetgeving, waarover in de media is gepubliceerd. Wellicht komen daarover na de antwoorden van de minister nog wat nadere opmerkingen. Wij willen het nu echter hebben over de wenselijkheid van de deconstitutionalisering. Overigens staan wij nu als vanouds fel tegenover elkaar: ik kan me herinneren dat uw partijgenoot onze fractie op dit punt conservatisme verweet en de PvdA altijd hartstochtelijk bepleitte om die zaken uit de Grondwet te halen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Wij zijn er dan ook geen voorstander van. Wij zouden er op zich best aan willen meewerken, onder bepaalde omstandigheden die vandaag misschien worden opgehelderd, maar we zijn er geen voorstander van om het later eventueel weer in de Grondwet op te nemen. Ik wilde echter een compleet ander punt maken. Wij voeren vandaag een bijzonder belangrijk debat en veel hangt er af van de mogelijkheden van deze minister om gerezen vragen te beantwoorden. Over die vragen zegt het CDA echter helemaal niets. U laat gewoon deze minister bungelen!

De heer **Dölle** (CDA): Nee. Met de gerezen vragen bedoelt u wellicht de

door mij gestelde vragen. Of ook de door u gestelde vragen?

De heer **Van Thijn** (PvdA): In een open debat tellen door anderen gestelde vragen ook mee.

De heer **Dölle** (CDA): Dat begrijp ik. U betreft echter niet bij uw verhaal de drie punten die wij naar voren hebben gebracht: u hebt het over de politie, de uitvoerbaarheid, de snelheid enz.. Wij niet. Dat klopt, dit heeft te maken met het feit dat wij debatteren over de deconstitutionalisering als zodanig. Als er in tweede instantie gelegenheid toe is, bijvoorbeeld vanwege het antwoord van de minister, dan kunnen we hierop reageren. Wij houden het nu echter bij de deconstitutionalisering.

Ik vat het voorgaande samen. Het eerste motief dat ons dreef in het historische debat over de wenselijkheid van de deconstitutionalisering was onze opvatting dat de hoekstenen en fundamenten van het gebouw van de gemeente en de provincie geborgd zouden moeten zijn in de nationale constitutie en dat we moeten waken voor een te ver wegzakken van die decentrale overheden uit de Grondwet. Een tweede motief, waarin we volgens mij overigens niet verschillen van de regering, is dan logisch het volgende: als je vindt dat de hoofdmomenten van de gemeentelijke "staatsinrichting" anders dan in het geval van zelfstandige bestuursorganen, waterschappen of bij vormen van functionele decentralisatie grondwettelijke borging behoeven, is dan het ambt van burgemeester zo'n hoofdmoment? Als we beseffen wat de functie en impact is van de burgemeester op het lokale bestuur in de huidige situatie, dan moeten we erkennen dat het hierbij onmiskenbaar gaat om een sleutelfiguur naast raad en college: een centraal bestuursorgaan van de gemeente. De burgemeester zit bovendien tot op heden die beide organen voor en heeft onder omstandigheden een doorslaggevende stem in het college; hij vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte; hij heeft, ook in Europees perspectief, een opvallend grote rol bij de handhaving van de openbare orde en heeft in dat verband zware, zelfs noodbevoegdheden; hij kan daarin zelfs de wetten die wij hier maken aan de kant zetten; hij bezit eigen bevoegd-

Dölle

heden uit medebewind, zoals bij de rampenbestrijding; hij is cruciaal in de bovengemeentelijke samenwerking enz.. Dit alles betekent dat het een centraal gemeentelijk ambt is, dat in de Grondwet behoort.

Dat is dus ons tweede argument: centrale bestuursorganen van decentrale overheden horen in de Grondwet. Hopelijk is daarover geen verschil van opvatting met de regering. Sinds minister Peper eerdere voorstellen om de burgemeester als zodanig uit de Grondwet te katapulteren introk toen deze in deze Kamer voorlagen, is de regering althans op dit punt gelukkig op haar schreden teruggekeerd. Wij vragen de regering echter expliciet ± tot nu toe verwees zij vooral naar haar overname van het advies van de commissie-Elzinga ± of zij ook zelf is overtuigd van de noodzaak het ambt van burgemeester in de Grondwet te houden.

Dat brengt ons tot het derde punt, dat met het vorige samenhangt: vindt men een ambt of orgaan van constitutionele orde, dus dat het in de Grondwet behoort, dan ligt het zondermeer voor de hand dat men daarmee ook de persoonlijke invulling van orgaan en ambt van constitutionele orde vindt. Regering en CDA-fractie zijn het erover eens dat door de hele Grondwet en door de hele grondwetsgeschiedenis heen, bij functies als de Griffier, de voorzitter, bij ons als Kamerleden, bij rechters, bij ministers, zo is gehandeld: de Grondwet stelt vast hoe die posities worden bekleed. De koppeling van de vestiging van het ambt en de vaststelling van de aanstellingswijze in één hand wordt nu voor het eerst doorbroken. De voetnoot van de regering in dat verband, namelijk het argument dat de aanstellingswijze van wethouders niet in de Grondwet staat, overtuigt niet echt. Immers, de Grondwet constitueert het college, niet het wethoudersambt als zelfstandig bestuursorganen. De regering heeft ook steeds ± en voorzover wij kunnen nagaan, net als de Raad van State ± de stelling onderschreven dat de benoeming van wethouders door de raad een integrerend onderdeel uitmaakt van het grondwettelijke hoofdschap van de raad. Alleen in de nadere memorie van antwoord zweeg de regering, zoals eerder al gezegd. De aanstellingswijze van de burgemeester, dat andere deel van het college, staat in de Grondwet,

zoals nu overbekend moet zijn omdat dit ons al jaren van de straat houdt.

Ten slotte in dit verband het burgemeesterskiesrecht. De wenselijkheid van de gekozen burgemeester is voor ons in dit debat over deconstitutionalisering niet aan de orde; dat debat zal ongetwijfeld op korte termijn plaatsvinden indien de grondwettelijke grendel door deze Kamer ook in tweede lezing van de deur wordt geschoven. Maar stel dat er zo'n rechtstreeks gekozen burgemeester komt: dat zou betekenen, zoals onze fractie in het nader verslag opmerkte en de regering in de daaropvolgende memorie bevestigde, dat de essentialia van dat kiesrecht niet in de Grondwet staan. Dat is wel het geval bij de verkiezingen van de volksvertegenwoordigende organen, de raad, provinciale staten, Eerste Kamer en Tweede Kamer, Europees Parlement, maar niet hier. Het Nederlandse staatsrecht, daarbij inbegrepen uiteraard de direct werkende bepalingen van internationale verdragen, organiseert de borging van de centrale elementen van dat kiesrecht voor de burgemeester dus op lager niveau dan dat van het hoofd van de gemeente, de raad. Met andere woorden, voor de raad zit de borging in de Grondwet, voor de burgemeester in de wet. De regering kwalificeert dit recht om de burgemeester te kiezen dan ook niet als een grondrecht; dat zegt de regering ook met zoveel woorden. Het feit dat men zich in de betrokken wetsontwerpen richt naar wat de Grondwet over raadsverkiezingen bepaalt, doet daar niet aan af. Dat is immers tot nader orde, een latere wetgever kan dit wijzigen.

Wij willen de minister met klem vragen: acht u dat nu echt een goede zaak? Natuurlijk, het kiesrecht wordt voor een belangrijk deel ook voor de volksvertegenwoordigende organen ingevuld door de organieke wetgever. Maar wie kiesrecht heeft, welke uitsluitingsgronden van het kiesrecht er zijn, het al dan niet stellen van het nationaliteitsvereiste, het al dan niet vastleggen van evenredigheid van de verkiezing, de algemeenheid daarvan, het hanteren van een stelsel van absolute meerderheid enz., dat type wezenlijke vragen wordt tot nu toe in de Grondwet verankerd. Zulks zou eventueel anders worden bij het burgemeesterskiesrecht. Zo komt het burgemeesterskiesrecht in de volle

wind te staan die ongetwijfeld steeds weer, en dikwijls hevig, uit de nationale politiek en Den Haag opsteekt. Ik noem maar enkele dwarsstraten: wil de politiek het kiesrecht aan zeventienjarigen geven of een districtenstelsel invoeren voor de burgemeestersverkiezing of het absolute-meerderheidsvereiste inruilen voor een relatieve-meerderheidsvereiste of wil men het mandaat verlengen: het kan dan allemaal buiten de Grondwet om en dus ook met beperkte meerderheden. Men kan het graag met de regering eens zijn dat het kiesrecht met betrekking tot de burgemeester anders is dan dat voor de raad, tenslotte het hoofd van de gemeente, en dat het geen grondrecht is, zonder blij te worden van deze uitsluiting van grondwettelijke bescherming. Nogmaals, dat bevordert in hoge mate de permanente onrust in het debat over het lokale bestuur dat in Haagse drevén toch al erg populair is.

Wij wachten uiteraard met belangstelling de antwoorden van de regering af op de door ons en anderen gestelde vragen en zullen, zoals gezegd, zonedig in de tweede ronde ingaan op beide andere elementen van Hoofddlijnenakkoord en vervolgwetgeving.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Wij kunnen in ieder geval vandaag in deze Kamer een open debat voeren. Ik vond uw bijdrage wat ongrijpbaar en kan haar dus niet helemaal plaatsen. Wat is nu uw opstelling? Uw coalitiepartners hebben duidelijk gezegd dat ze het voorstel zullen steunen, ander partijen willen eerst nog wat beweging zien bij de minister. Bent u nu voor, bent u tegen, of laat u het afhangen van eventuele bewegingen van de minister? En als dat laatste het geval is, welke bewegingen zijn dat dan? Duidelijkheid daarover zal het debat in tweede termijn naar een iets hoger niveau tillen.

De heer **Dölle** (CDA): Wij hebben de minister vragen gesteld en wachten de antwoorden af. Natuurlijk zal "aan het eind van de dag" ± zoals de Angelsaksen zeggen ± blijken waar onze fractie staat. Wij zullen daarbij ook andere elementen betrekken dan de deconstitutionalisering.

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

Dölle

die punten zijn in uw afweging dus even belangrijk.

De heer **Dölle** (CDA): Die conclusie begrijp ik niet goed. De regering is nog niet aan het woord geweest. Wij hebben in eerste instantie onze problemen uitgelegd, ook in de schriftelijke voorbereiding. Aan een deel daarvan is tegemoetgekomen. Wij hebben om verduidelijking gevraagd, bijvoorbeeld met betrekking tot artikel 125 GW en de visie van de regering op de wenselijkheid van constitutionalisering van elementen van een eventueel burgemeesterskiesrecht. Wij wachten het antwoord op dat type vragen af, evenals het antwoord op de talloze vragen die door anderen zijn gesteld en die wij ook buitengewoon relevant vinden. Wij komen daar later op terug. Ik neem aan dat u er dan ook nog bent.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Op 22 januari 2002 mocht ik in deze Kamer namens de SGP- en ChristenUnie-fracties, evenals thans het geval is, het woord voeren over wetsvoorstel 27551, de eerste lezing van de grondwetswijziging die vandaag in tweede lezing voorligt. Het zou denkbaar zijn om thans met een herhaling van mijn bijdrage van destijds of, beter nog, met een verwijzing daarnaar te volstaan, een en ander conform de memorie van toelichting bij dit tweedelezingsvoorstel die dat pad volgt. Dat zou tijdsparing opleveren. Toch volg ik die weg niet omdat de tijd niet heeft stilgestaan sedert de indiening van het eerstelezingontwerp en nog minder sinds de behandeling daarvan in deze Kamer op 22 januari 2002.

In de memorie van antwoord aan deze Kamer van 3 december 2001 ± ik verwijs naar pagina 4 ± verklaarde de toenmalige regering het volgende: "Het onderhavige wetsvoorstel beoogt derhalve niet tot wijziging te komen van de thans geldende aanstellingswijze. Evenmin wordt met dit wetsvoorstel op enigerlei wijze vooruitgelopen of enig voorschot genomen op de in de toekomst door de wetgever te maken keuzen. Dat zou gelet op de aard van het voorliggende voorstel ook niet passend zijn".

Inmiddels zijn, zoals bekend, bij de Tweede Kamer op 9 november 2004

de wetsvoorstellen 29864, de wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van de gekozen burgemeester, en 29865, de Wet verkiezing burgemeester, ingediend. Ik sluit mij graag van harte aan bij het standpunt dat de minister heeft ingenomen tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor BZK van de Tweede Kamer op 17 maart 2004, toen werd gesproken over de brief van de minister van 12 november 2003 met het advies van de Raad van State en het nader rapport inzake de tweede lezing van de herziening van de Grondwet; ik verwijs naar 29 200-VII, nrs. 36 en 47. Volgens het verslag van dat overleg nam de minister de als volgt omschreven positie in. Ik citeer, op pagina 5 : "De minister houdt vast aan de lijn van het voorgaande kabinet dat het constitutioneel gezien onwenselijk en onjuist is om de behandeling van een voorstel tot wijziging van de Grondwet te koppelen aan uitvoeringswetgeving of proeven daarvan". Iets verder: "Er is staatsrechtelijk ook een relevant verschil tussen de grondwetgever en de wetgever. De grondwetgever stelt de kaders waarbinnen de gewone wetgever, die met andere meerderheden werkt, de vrijheid heeft om zich te bewegen. Daarom moet de grondwetgever zich beperken tot het voorstel tot grondwetswijziging sec. Eerdere kabinetten hebben onder druk van de Kamer wel eens een proeve van een mogelijke wetswijziging laten zien, maar dat vindt hij fundamenteel onjuist. De voornemens van de gewone wetgever in een bepaald geval mogen niet doorslaggevend zijn voor de grondwetgever, omdat de gewone wetgever binnen een betrekkelijk korte tijd iets heel anders kan doen". Aangezien ik dat standpunt onderschrijf, ben ik van mening dat deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester niet noodzakelijkerwijs een debat over de aanstellingswijze vereist. Ik merk hierbij op dat uit de schriftelijke voorbereiding bleek dat de regering de indiening van, behandeling van, stemming over en doorzending van de bij de Tweede Kamer liggende voorstellen naar en door de Eerste Kamer acceptabel vindt ± zo maakte ik althans op uit de memorie van antwoord.

Voorzitter, mag ik mij veroorloven om van deze procedure, die slechts in formele zin de vrijheid van de Eerste Kamer niet aantast, te zeggen dat zij mijns inziens niet getuigt van veel respect voor de Eerste Kamer? Met de heer Platvoet concludeer ik dan ook dat wij vandaag de facto voor een soort dubbelbesluit worden geplaagd.

Over constitutionele kwesties kan men op grond van goede, deugdelijke argumenten van mening verschillen. Het debat over de onderhavige kwestie is aloud en het betreffende grondwetsartikel is vanaf zijn ontstaan in 1848 min of meer omstreden geweest, óók na 1983. Onze fracties kunnen zich echter nog steeds vinden in het standpunt van de grondwetgever van 1983. Ons motief daarvoor is dat ons land sinds de onafhankelijkheid van 1814-1815 een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Dat houdt in dat de decentrale overheden hoog aangeschreven staan, maar dat de eenheid nooit uit het oog verloren kan worden. Dat betekent naar ons inzicht dat in ons bestel ook altijd zekere verticale, hiërarchische elementen in de verhouding tussen de overheden aanwezig zullen zijn en moeten blijven. Organen, ambten binnen het decentrale bestel kennen een zekere mate van wederzijdse afhankelijkheid.

Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is in hoofdstuk 7 geen fundamentele wijziging aangebracht in het gedecentraliseerde systeem van het Nederlands staatsbestel. Er valt een grote mate van continuïteit met het grondwettelijk recht van vóór 1983 waar te nemen. De nieuwe Grondwet van 1983 biedt trouwens geen grotere waarborgen tegen uitholling van het werkterrein van de gedecentraliseerde besturen, maar dit terzijde.

Tot het wezen van de decentralisatie werd door de regering destijds bij de behandeling in 1983 onder andere beschouwd dat de voornaamste bevoegdheden berusten bij een rechtstreeks gekozen vertegenwoordigend orgaan, waarnaast tevens een college van dagelijks bestuur én een van rijkswege benoemde functionaris optreden, die verantwoording verschuldigd zijn aan het vertegenwoordigend orgaan. Door de nieuwe delegatieterminologie werpt, zoals Kortmann constateert, zelfs de Grondwet van 1983 geen dam meer op tegen herintroductie bij of

Holdijk

krachtens de wet van de vanouds bekende "koninklijke bevelen". Dat moet iets zeggen. De Staatscommissie voor de grondwetsherziening had de regeling van het toezicht op de decentrale organen zelfs ongeclausuleerd aan de wetgever willen opdragen. In het kader van het preventieve en repressieve toezicht maakt artikel 132, vierde lid van de huidige Grondwet het mogelijk dat het vernietigingsrecht van besluiten van besturen van alle gedecentraliseerde openbare lichamen bij koninklijk besluit treft, ook besluiten van de burgemeester. Hiermee wil ik aangeven de verticale elementen in de verhouding tussen de gedecentraliseerde overheden.

Verder moge ik nog wijzen op artikel 132, vijfde lid dat de zogeheten "verwaarlozingsregelen" bevat, die zowel de al dan niet grove verwaarlozing van \pm mogelijk \pm de autonome taak, maar zeker van de medebewindstaken een grondwettelijke basis verschaffen. Wie kan garanderen dat we in de toekomst nooit meer met de situatie geconfronteerd worden die zich in de negentiende en twintigste eeuw voordeed in gemeenten als Opsterland, Weststellingwerf, Beerta en Finsterwolde \pm situaties van, wat we vandaag noemen, bestuurlijke ongehoorzaamheid \pm en waarin de burgemeester als een soort "regeringscommissaris" moest optreden?

In dit patroon van verhoudingen past ook een politiek niet-gebonden bestuurder zoals ons staatshoofd, de burgemeester en de commissaris van de Koningin. Wij zijn niet blind voor de veranderingen die in deze ambten in de loop der tijd zijn opgetreden \pm al juichen wij die ook niet alle toe \pm maar de waarborging van de positie van deze bestuurders achten wij nog altijd gelegen in een grondwettelijk voorgeschreven benoeming door de Kroon, wat tegenwoordig toch wel verschilt van de door Thorbecke gevreesde "paleisbenoemingen". De regering stelt in de stukken dat de Grondwet een levend document moet zijn. Wij vinden dat diezelfde Grondwet ook stabiel moet zijn.

De minister-president schijnt vrijdag na afloop van het kabinetsberaad de ietwat merkwaardige opmerking gemaakt te hebben dat het kabinet uitgaat van de consistentie van de senaat. Op onze consistentie in deze aangelegenheid mag hij,

net als deze minister, in elk geval rekenen. Wij voeren de spanning voor de minister niet onnodig op. Ik waag mij niet dikwijls in het openbaar aan het uitspreken van verwachtingen. Ik ben immers geen politieke beursanalist. Mijn verwachting omtrent de uitkomst van dit debat is dat zal blijken dat het voorstel met voldoende of ruime meerderheid zal worden aanvaard. Mijn taxatie berust niet op vertrouwelijke voorinformatie maar dient uitsluitend ter geruststelling van de minister.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Na mijn onhandige entree in deze vergaderzaal, waarvoor mijn excuses aan de direct getroffen, kan ik kort en eenvoudig spreken. De tijd dat een burgemeester gedropt kon worden in een gemeente en een commissaris in een provincie ligt nog niet zo ver achter ons. De herinnering daaraan is niet in alle opzichten plezierig want gemeenten en provincies liepen toch wel sterk het risico, een bestuurder te krijgen zonder enige binding met en zonder enig gevoel voor het gebied en de mensen waarvoor zij aangesteld werden door middel van een kroonbenoeming. Sinds die tijd hebben zich heel wat verbeteringen voorgedaan door praktische maatregelen die genomen werden omdat het inzicht groeide dat het zo echt niet langer kon. Het sluitstuk moet echter nog komen. De doorgevoerde aanpassingen zijn tot nu toe alleen maar praktisch van aard en functioneren in de praktijk weliswaar vaak heel redelijk maar laten de regie in feite toch nog steeds buiten de gemeente en provincie liggen. Zo lang artikel 131 in de Grondwet staat, lijkt dat ook logisch: een Koninklijk Besluit kan toch niet uitsluitend gebruikt worden als bekrachtiging van elders genomen besluiten?

Om definitief af te rekenen met de opgedrongen burgemeester en commissaris moet artikel 131 verdwijnen en moet in de wet vastgelegd worden dat gemeente en provincie zelf bepalen wie de ambten mag bekleden. De vraag hoe dat het beste bepaald kan worden, is buitengewoon interessant. De meningen daarover kunnen heftig verschillen, maar die vraag staat vandaag niet echt ter discussie. Het

is belangrijk om vast te stellen dat de manier van aanwijzen, die in de praktijk van de laatste decennia al is omgebogen in de richting van hetgeen wij als redelijk ervaren, straks volledig in een democratisch verantwoorde procedure mag worden vastgelegd door de wetgever, zodat straks ook de bekleders van beide ambten democratisch gelegitimeerd zullen zijn.

In een tijd dat zelfs in het Midden-Oosten de wind van de democratisering begint te waaien, mag deze beslissing in Nederland ook wel eens genomen worden. Het zou mij spijten als dat door welke oorzaak dan ook niet zou lukken. Ik ben geen staatsrecht deskundige, maar volgens mij betekent afwijzing van dit wetsvoorstel in tweede lezing dat de gehele procedure opnieuw gestart moet worden. In dat geval kan het nog heel lang duren voordat dit punt geregeld wordt. Ik zou daar zeer ongelukkig mee zijn.

De heer **Hessing** (LPF): Mevrouw de voorzitter. Ik voer niet vaak het woord in deze Kamer en ik weet dat sommige leden daarover klagen, maar dat heeft meer met mij en mijn fractie te maken dan met wat anders. Het heeft ook niet te maken met het feit dat vooral de grote partijen weglopen als de kleine partijen aan het woord komen. Ik sluit mij aan bij de verklaring van de heer Dölle dat hij zich beperkt tot de deconstitucionalisering.

Ik heb vannacht gedroomd over collega Han Noten en over de vraag of ik wat zou zeggen in deze Kamer. De heer Noten zei dat hij wel wilde horen wat Remkes had gezegd. Toen ik vanmorgen rond half 9 de heer Noten hoorde op de radio besloot ik toch wat te zeggen. Ik doe dat echter met schroom, omdat niet de heer Noten maar de heer Van Thijn, een van mijn vroegere leermeesters, woordvoerder was. Ik ga hem tegenspreken, hetgeen ik niet gaarne doe.

Ik noem drie punten, namelijk over de rijkspolitie en de gemeentepolitie, over het gezagsdualisme en over New York. Vervolgens kom ik tot mijn conclusie. Tot 1993 waren er 147 gemeentelijke politiekorpsen en 17 districten rijkspolitie. Het was een grote bende en om daaraan een einde te maken, is de regiopolitie in

Hessing

het leven geroepen. Tot dat moment hadden de burgemeesters alleen het gezag, niet het beheer over de rijkspolitie. De inspecteur-generaal van de rijkspolitie, toegevoegd aan de minister van Justitie, ging daarover. De gemeenten hadden een eigen budget maar hebben helaas zelden of nooit gebruik gemaakt van het budgetrecht om invloed uit te oefenen op het beleid van de politie. Na de provotijd werd artikel 129 van de Gemeentewet ingevoerd waardoor de burgemeester verplicht was om in elk geval achteraf verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. De meeste burgemeesters waren echter wijs genoeg om ook vooraf verantwoording af te leggen over het te voeren beleid. Met het organiseren van de regiopolitie moest ook het beheer geregeld worden. Er kwamen 25 korpsen, waarbij ik het landelijke korps en de minister als korpsbeheerder buiten beschouwing laat. In die situatie waren 25 burgemeesters ± veelal de burgemeesters van de grootste gemeenten ± korpsbeheerder. Ik weid niet uit over het spel dat gespeeld wordt in regionale colleges, maar ik verzeker u dat deze burgemeesters erover gaan, met alle begrip en respect. Een burgemeester, korpsbeheerder, die zijn korpschef respecteert, mandateerde vervolgens direct minimaal 80% van het beheer naar zijn korpschef. Hij ging dan over de aanschaf van auto's, de kleur van de trui, de maat van de schoenen, etc.. De heer Van Thijn koos voor een bekritisering van het gezag, maar ik verwacht dat eerder de commissaris van de Koningin meer bevoegdheden krijgt om toezicht te houden over de burgemeester. De gekozen burgemeester van Amstelveen zal zich immers niets laten gezeggen door de gekozen burgemeester van Amsterdam en de gekozen burgemeester van Vlaardingen laat zich niets meer gezeggen door de gekozen burgemeester van Rotterdam. De heer Noten zei in relatie tot het gezag over de politie dat hij schrok van de uitspraak van de heer Remkes. Hij sprak over het gezag, terwijl het over het beheer moet gaan. In die zin moet ik tot mijn spijt erkennen dat de Partij van de Arbeid met name de belangen behartigt van 25 korpsbeheerders, niet van de overige 450 burgemeesters. Het gaat puur en alleen om 25 korpsbeheerders.

In 1991 en 1995 heb ik een bezoek gebracht aan New York. Daarna zijn hele delegaties uit Nederland ernaartoe gegaan, en in het afgelopen jaar zelfs nog ministers. In 1993 werd Bratton aangesteld als commissioner in New York. Hij ontsloeg in zijn eerste jaar 66 van de 76 districtchefs. Ik vroeg hem hoe hij dat kon doen en hij antwoordde: "I have enough captains who want to be commander." Niet alleen het zero tolerance beleid in New York, maar met name de decentralisatie en deconcentratie in het korps heeft positief gewerkt op de betrokkenheid van het grote korps van 40.000 man, met één burgemeester, één commissioner en één hoofdofficier. Bratton is weggestuurd omdat hij teveel eer kreeg van de resultaten en is thans commissioner in Los Angeles.

Mijn laatste opmerking betreft mijn conclusie. In de afgelopen vijftien jaar is veel gesproken over het verschil tussen de gekozen burgemeester en de benoemde burgemeester en ik moest vaak constateren dat nimmer werd gesproken over de verandering van bevoegdheden van de burgemeester. Dat punt is heel lang blijven liggen en politieke partijen zijn daar veel te laat aan toegekomen. Ik heb gesproken over de belangenbehartiging van 25 korpsbeheerders; stelt u zich niet te veel voor van hetgeen de andere burgemeesters aan beheer hebben ontbeerd. Als er straks een meer centraal aangestuurd politieapparaat komt, dan stel ik mij voor dat een accent gelegd wordt op het terrein van management development, op de informatisering, op de internationalisering en op de hoofdlijnen van het beleid. Wij krijgen daarvoor een rijkspolitie nieuw model terug: landelijk beheerd, regionaal georganiseerd en lokaal tot in de haarvaten van de samenleving gesitueerd. Er zal niets veranderen. Ik ondersteun dit wetsvoorstel gaarne.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 11.37 uur tot 12.10 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van het **debat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland**,

- over:

- de motie-Meindertsma c.s. over het beschikbaar stellen van de kennis over EU-beleid (XXI-A);
- de motie-Meindertsma c.s. over het aangeven van participatiemogelijkheden voor burgers en ngo's (XXI-B);
- de motie-Lemstra c.s. over langetermijninvesteringstrategieën inzake grote nationale investeringen (XXI-C).

(Zie vergadering van 21 maart 2005.)

□

Staatssecretaris **Van Geel**: Mevrouw de voorzitter. Ik maak twee opmerkingen vooraf. De leden van het kabinet betreuen het zeer dat minister Dekker niet aanwezig kan zijn op deze ook voor haar bijzondere dag, het moment waarop de nota Ruimte in verband gebracht wordt met andere belangrijke nota's. Verder maak ik van de zijde van het kabinet complimenten aan uw Kamer, hoewel dat niet gebruikelijk is. Wij stellen het buitengewoon op prijs om op deze wijze op een integrale manier te discussiëren over een aantal structurerende nota's over de inrichting van de ruimte in de toekomst van dit land.

De **voorzitter**: Het is niet ongepast om complimenten te geven.

Staatssecretaris **Van Geel**: Voorzitter. Door een aantal leden is gevraagd wat de structurerende principes en noties zijn achter de vier nota's: wat is de samenhang ertussen? Zonder daar op dit moment uitgebreid op in te gaan, waag ik een poging om een paar structurerende principes te noemen die van grote betekenis zijn geweest voor de vormgeving van de nota's. Zij zijn allemaal gerelateerd aan de relatieve positie en situering van dit land in de noordwestelijke Europese delta ten opzichte van andere centra en aan de fysieke ligging in een deltagebied. Ik noem deze kort: de relatieve positiebepaling van ons land heeft alles te maken met de historie die gebaseerd is op de handel, op het transport, op de ontwikkeling van de verzekeringssector, op de ontwikkeling van de financiële sector en op het agrarische complex dat uiteindelijk in de delta is ontstaan. Door de oriëntatie op die wereld, vanuit het economische perspectief, is onze open, transpa-