
Hoe de gekozen burgemeester er toch niet kwam

De Eerste Kamer over het schrappen van de
Kroonbenoeming uit de Grondwet, 22 maart 2005

ANNE BOS

Wie in Nederland iets wil veranderen aan de Grondwet of aan de Kieswet heeft engelengeduld én invloed nodig. Het strand van de bestuurlijke vernieuwing ligt bezaaid met het wrakhout van voorstellen die eerder in de parlementaire geschiedenis op de klippen liepen en ondanks noodreparaties naar de kelder zijn gegaan: de gekozen formateur, de rechtstreeks gekozen minister-president, het districtenstelsel, een aparte bestuurslaag voor de Randstad. Vele commissies hebben zich hierover gebogen, maar tot grote veranderingen in het bestel hebben de voorstellen tot op heden niet geleid. Staatskundige vernieuwing gaat in kleine stapjes, dat staat vast.

Het debat in de Eerste Kamer op 22 maart 2005 met als titel 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) ging ook over bestuurlijke vernieuwing. De inhoud van het wijzigingsvoorstel was betrekkelijk eenvoudig: het artikel 131 uit de Grondwet dat inhield dat de Commissaris van de Koningin en de burgemeester bij koninklijk besluit worden benoemd, moest worden geschrapt. Voor het schrappen van een artikel uit de Grondwet, een ‘deconstitutionalisering’, is een tweederdemeerderheid nodig. Het verwijderen van de benoemingsprocedure uit de Grondwet stond niet op zichzelf. Achter de voorgestelde grondwetswijziging lag namelijk het wetsvoorstel om de mogelijkheid te scheppen de burgemeester voortaan rechtstreeks door de bevolking te laten kiezen. Het plan was om in 2006 in één keer in alle gemeenten alle zittende burgemeesters plaats te laten maken voor rechtstreeks gekozen burgemeesters. De Tweede Kamer had in tweede lezing ingestemd met de voorgestelde grondwetswijziging. Nu was het de beurt aan de Eerste Kamer. Zodra de senaat had ingestemd met de grondwetswijziging, lag de weg open om een wetsvoorstel betreffende de gekozen burgemeester aan het parlement voor te leggen. Omdat dit voorstel als ‘gewone’ wet zou worden



De Graaf en de gekozen burgemeester. [Cartoon: Tom]

ingediend was hiervoor geen gekwalificeerde meerderheid nodig. Daardoor was het een stuk eenvoudiger te realiseren dan een grondwetswijziging.

Het debat in de Eerste Kamer was om meer dan één reden interessant. In de eerste plaats omdat het voorstel een van de 'kroonjuwelen' van de kleinste coalitiepartij betrof. D66 had zich in haar bijna veertigjarig bestaan steeds ingezet voor rechtstreekse invloed van de bevolking op de benoeming van openbare functies, zoals de burgemeester en de minister-president. Aan geduld ontbrak het de partij dus niet. Toen D66, met slechts zes zetels in de Kamer, in januari 2003 onverwachts een plek in het kabinet verwierf, kreeg de partij ook de macht om haar voorstellen te verzilveren. Bij de coalitieonderhandelingen lukte het de partij om enkele afspraken over de gekozen burgemeester en de aanpassing van het kiesstelsel in het regeerakkoord te krijgen. Het was een kwestie van nu of nooit. Of de partij na de volgende verkiezingen nog een positie in het kabinet zou innemen, was maar de vraag.

Thom de Graaf¹ zou als minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties vorm gaan geven aan de voorstellen. Hij was zich zeer bewust van de tijdsdruk. In een interview vlak voor het debat in de senaat zei hij zich 'een speler te voelen die de kans krijgt om in blessuretijd te scoren'.² De Graaf zette alles op alles om de doelen te bereiken. Onder het motto 'de gekozen burgemeester on tour' trok hij met een luxe touringcar in vier dagen tijd langs 36 gemeentes om zijn plannen onder de aandacht van de bevolking te brengen. Vooruitsnellende campagneteams legden overal waar de minster een stop had gepland een veelkleurige deurmat neer met het logo van de tour. Strijdlustig maakte De Graaf zich op voor het debat in de senaat.

Een tweede reden die dit debat zo belangwekkend maakt, is de positie van de Eerste Kamer. In de regel doet dit college niet vaak van zich spreken. Stemt zij echter tegen een belangrijk voorstel dat door de Tweede Kamer al is geaccepteerd, dan geeft dat steevast aanleiding tot een polemiek over de taak en positie van de Eerste Kamer. Een dergelijk debat geeft politici die ooit dagelijks in het nieuws waren de gelegenheid weer eens van zich te doen spreken. De parlementaire geschiedenis kende al een 'Nacht van Wiegel', genoemd naar de vvd-senator die in 1999 een ander kroonjuweel van D66, het correctief wetgevingsreferendum, naar de lommerd bracht. Een herhaling van deze sof wilde D66, en De Graaf in het bijzonder, voorkomen.

In de aanloop naar het debat werd echter duidelijk dat niet iedereen te spreken was over de plannen van De Graaf. Kleine oppositiepartijen als GroenLinks en SP maakten geen geheim van hun onwil, maar ook leden van de regeringspartijen bleken hun bedenkingen te hebben, ondanks de coalitie-

afspraken. Voor de tweederdemeerderheid was ook de steun van oppositiepartijen nodig. Er hing vooral veel af van de positie die de PVDA zou innemen. Het was de vraag of de senaat het aandurfde een spaak in het wiel van de bestuurlijke vernieuwing te steken, daarmee de wens van de Tweede Kamer negerend. Ongetwijfeld zou dat de discussie over de rol van de Eerste Kamer weer doen oplaaien. In de aanloop naar het debat verschenen er krantenartikelen waarin werd gesteld dat de Eerste Kamer onafhankelijk van de coalitieafspraken in de Tweede Kamer voorstellen mocht tegenhouden. Het was immers haar taak te controleren of wetgeving zorgvuldig tot stand kwam. Anderen verdedigden de stelling dat de senaat zijn macht niet mocht misbruiken en terughoudend moest zijn, zeker wanneer een voor het voortbestaan van het kabinet belangrijk punt aan de orde was. Het debat bewees eens te meer dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is.

Het debat is in de derde plaats zo interessant vanwege de rol van de PVDA. De partij was altijd voorstander geweest van een gekozen burgemeester, zij het dan niet door de bevolking maar door de gemeenteraad. Het oorspronkelijke wetsontwerp tot deconstitutionalisering was zelfs ingediend door een PVDA'er, toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries.³ Binnen de Tweede Kamerfractie van de PVDA had de stemming over de grondwetswijziging voor spanningen gezorgd, maar uiteindelijk stemden slechts vier PVDA'ers tegen het voorstel. Binnen de Eerste Kamerfractie waren er veel bedenkingen. Fractie-leider Han Noten⁴ hield eind februari een peiling over het voorstel. De fractie was unaniem tegen. De gemeenten waren nog niet klaar met het doorvoeren van de dualisering van het gemeentebestuur en daarom nog niet toe aan iets nieuws als een gekozen burgemeester. Bovendien waren de bevoegdheden van de politie niet goed geregeld. In het tv-programma 'Buitenhof' bracht Noten de kritiek naar buiten: 'Als er echt ijzerenheilig wordt vastgehouden aan de invoering in 2006, kunnen wij niet anders dan met volle overtuiging tegen stemmen', zei hij. Hij vond 2010 vroeg genoeg.⁵ De kritiek gaf D66-minister Brinkhorst⁶ aanleiding de PVDA-senatoren te beschuldigen van regentendom. Achter de schermen sprak De Graaf met Noten en met Ed van Thijn,⁷ die bij het debat het woord zou voeren namens de PVDA.⁸ Erg soepel verliepen die gesprekken niet. De Graaf zegde wel toe de mogelijkheid open te houden om de invoering van de gekozen burgemeester gefaseerd in te voeren, te beginnen met de grootste gemeenten. Daarmee was de gevreesde 'big bang' van tafel. Op de achtergrond speelden ook andere politieke overwegingen een rol. Binnen de PVDA heerste vooral bij Eerste Kamerleden het sentiment dat dit kabinet er

nooit had mogen zitten. Sommigen zagen in het afserven van het voorstel een kans om het kabinet een slag toe te brengen.

Inmiddels was iedereen op de hoogte van de ingenomen posities. Beide partijen hadden zich ingegraven. Toch kon niemand zich voorstellen dat de PVDA tegen zou stemmen, omdat de schade voor partijleider Bos⁹ en de PVDA daarvoor te groot zijn. Bos had zich immers steeds voorstander van de gekozen burgemeester betoond.

Het debat

Het zou dus spannend kunnen worden. Journalisten en cameraploegen waren uitgerukt om het debat in de statige vergaderzaal te verslaan. In onderstaande fragmenten van het debat zijn de bijdragen van de hoofdrolspelers, Van Thijn en De Graaf, te lezen.

Om negen uur 's ochtends opende de voorzitter, Yvonne Timmerman-Buck¹⁰ (CDA), de vergadering die tot tien over elf in de avond zou duren.¹¹ Van Thijn kreeg als eerste het woord. Hij zette meteen de toon door te stellen dat de omstandigheden ingrijpend waren veranderd sinds de instemming van zijn fractie met de eerste lezing van het voorstel. De Graaf probeerde vervolgens de senaat ervan te overtuigen dat dit hét moment was om een grondwettelijke doorbraak te realiseren. In de loop van de ochtend waren de standpunten uiteengezet. De Graaf wist dat hij D66, CDA en VVD binnenboord had, hoewel de woordvoerders van de laatste twee niet erg hun best deden om andere partijen te overtuigen en zo De Graaf aan de vurig gewenste meerderheid te helpen. GroenLinks, de ChristenUnie en de SP waren en bleven tegen het voorstel. Alles hing dus af van de PVDA.

Na de avondmaaltijd nam Van Thijn weer het woord. Ondanks enkele toezeggingen van de minister sprak hij dreigende woorden. Het was voor hem en zijn fractie onmogelijk de deconstitutionalisering los te zien van het achterliggende wetsvoorstel over de gekozen burgemeester. Hij noemde de onomkeerbaarheid van het proces 'fnuikend voor het democratisch gehalte van het debat, want het proces (was) in feite dichtgeschroeid'. Het debat werd steeds feller. Het werd muisstil in de zaal toen Van Thijn de dreigende zin sprak: 'Bij deze stand van zaken zal ik mijn fractie moeten adviseren haar stem aan de grondwetswijziging te onthouden.'

De Graaf moest met meer over de brug komen, althans zo leek het. Op zijn verzoek schorste de voorzitter de vergadering. De Graaf bood vervolgens aan dat het kabinet de gekozen burgemeester slechts in 'een beperkt aantal gemeenten' in 2006 zou invoeren. De andere zouden waarschijnlijk in 2010 een gekozen

burgemeester krijgen en De Graaf ging zelfs zo ver dit ‘geen automatisme’ te noemen. Echt in details treden over dit wetsvoorstel kon hij niet want het moest nog worden besproken met de Tweede Kamer. Van Thijn stelde voor dat gemeenten zelf zouden beslissen wanneer zij toe waren aan het organiseren van een burgemeestersverkiezing. Deze nieuw opgeworpen voorwaarde ging De Graaf te ver. Dit besluit behoorde op nationaal niveau te worden genomen, dus door hemzelf of zijn opvolger (‘de wetgever’). Bij de toeschouwers van het debat riep de voorwaarde de vraag op of de fractie wel bereid was te onderhandelen of dat zij een spellerje speelde waarbij de doelpalen steeds werden verzet. De tweede concessie ging over het politiebestedel. De PVDA vreesde dat het beheer daarover aan de burgemeesters zou worden ontnomen. De Graaf beloofde dat er deze kabinetsperiode niet getornd zou worden aan de beheers-taken. Van Thijn vond dit een waardevolle belofte, maar het was niet genoeg om de PVDA over de streep te trekken. Een journalist van *de Volkskrant* zag Van Thijn genieten van zijn hoofdrol en schreef een dag later in de krant: ‘Hij (Van Thijn) pendelt kwiek tussen stoel en interruptiemicrofoon. Een eindeloze politieke carrière heeft de 70-jarige PVDA-coryfee achter de rug. Maar nu hoort het oude circuspaard de muziek weer en maakt hij opgetogen mooie figuren voor het publiek.’¹²

De minister van Bestuurlijke vernieuwing zat lelijk met de houding van de sociaal-democraten in zijn maag, maar hij was niet bereid meer toezeggingen te doen dan hij had gedaan. In een laatste poging om de leden van de senaat over de streep te trekken, benadrukte hij dat de Kamer niet hoefde te vrezen voor overhaaste wetgeving en zei hij belang te hechten aan hetgeen was opgemerkt. Voor de PVDA brak het moment aan om de kaarten op tafel te leggen. Inmiddels was het tien uur ’s avonds. De fractie vroeg een schorsing aan. Al gauw werd duidelijk dat Van Thijn niet bereid was zijn stem te geven, evenmin als zijn fractiegenoten. Er werd zelfs geen derde termijn aangevraagd; iedere mogelijkheid om nog tot een ander inzicht te komen was uitgesloten. Met zijn stemverklaring liet Van Thijn de bijl vallen.

De nasleep

De Eerste Kamer had van zich doen spreken. Na de ‘Nacht van Wiegel’ kwam het ‘Avondje van Van Thijn’. De kritiek op de PVDA was niet van de lucht. De partij had zich gedragen als een ‘regentenpartij’ en zich schuldig gemaakt aan ‘constitutioneel power play’ (CDA-senator Döller¹³). Ook minister-president Balkenende deed mee aan het zwartepieten. Zo haastte hij zich een dag na het debat voor de camera van ‘RTL Nieuws’ te zeggen: ‘wat u gisteren heeft gezien

in de Eerste Kamer was het toonbeeld van een coalitie die één lijn heeft getrokken'. Het probleem zat volgens de premier bij de houding van de PVDA.¹⁴ Op de avond van het debat had de premier zijn collega niet kunnen bijspringen; hij was voor een EU-top in Brussel. Ook binnen de PVDA was er commentaar. Zo vond Jos Kuijs, medewerker van de Wiardi Beckman Stichting, dat de fractie ten onrechte de indruk had gewekt dat er te onderhandelen viel. Ze had het gewoon moeten laten bij de kritiek op de 'koppelverkoop', de grondwetswijziging met direct daaraan verbonden de rechtstreeks gekozen burgemeester, en op grond daarvan tegen kunnen stemmen.¹⁵ Van Thijn verweerde zich tegen de kritiek door te wijzen op de manier waarop D66 als kleine partij door middel van het regeerakkoord haar weinig populaire vernieuwingsplannen probeerde door te drukken. De coalitiepartijen hadden De Graaf naar zijn mening te weinig geholpen. Anderen prezen de actie van Van Thijn. Vooral gemeentebestuurders waren opgelucht dat er een kink in de kabel was gekomen.

Voor De Graaf was de teleurstelling groot. De helft van de voorgenomen bestuurlijke vernieuwingen was gedwarsboemd. Bleef over de voorgenomen aanpassing van het kiesstelsel. De volgende dag vroeg De Graaf aan Boris Dittrich,¹⁶ D66-fractie leider in de Tweede Kamer, te onderzoeken of er binnen de coalitie voldoende steun was voor dit voorstel. De Graaf voelde er naar eigen zeggen weinig voor om in de spiegel te kijken en een 'minister van ... en Koninkrijksrelaties' te zien.¹⁷ VVD en CDA waren echter niet bereid om toezeggingen te doen. Dittrich, die al eerder had geprobeerd binnen de coalitie de kiesstelselwijziging te ruilen voor een generaal pardon voor 26.000 asielzoekers, had ook niet erg zijn best gedaan om de fractieleiders van de VVD en het CDA te overtuigen. Tot verbazing van CDA-fractievoorzitter Maxime Verhagen¹⁸ brak hij het crisisoverleg zelfs voortijdig af.¹⁹ Jozias van Aartsen (VVD) en Verhagen wezen het kiesstelsel af onder het motto: 'Waarom zou ik voor iets betalen dat de PVDA heeft gedaan?'²⁰ Achteraf zei D66-fractielid Bert Bakker²¹ in een interview met *de Volkskrant* dat de fractie absoluut geen trek had in het voorgestelde nieuwe kiesstelsel. 'Wij wilden ons niet doodvechten voor een stelsel dat we zelf niet eens konden uitleggen, maar ons wel tot in het stembokje zou achtervolgen. Boris Dittrich was heel duidelijk: "Thom, je kunt ons alles vragen, maar niet dat." Thom heeft dat ervaren als een dolkstoot.'²² Voor de fractie was het mislukken van de bestuurlijke vernieuwing geen reden uit het kabinet te stappen. De Graaf wilde zijn geloofwaardigheid echter niet verliezen en vond dat er niets anders opzat dan zijn aftreden bekend te maken.

Eerste Kamer, 22 maart 2005

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 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 deconstitutionalisering 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 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 ontktend’, 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. (...) (HEK 2004-2005, p. 859-860)

Minister De Graaf: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders van de fracties voor hun inbreng in eerste termijn. Dit is een belangrijk debat, zowel in constitutioneel opzicht, als uit een oogpunt van politiek. Laat ik beginnen met in de richting van de heer Van Thijn uit te spreken dat elke vergelijking met Gilgamesh helaas voor mij mank gaat. Als ik het goed begrijp, is in het oorspronkelijke verhaal Gilgamesh 5,5 m hoog, had deze een borstomvang van 2 m, was hij voor tweederde god en voor eenderde mens en had hij bovendien de schoonheid van de zonnekoning. Moet ik nog meer zeggen?

De heer Van Thijn (PVDA): Wat een bescheidenheid!

Minister De Graaf: Voorzitter. Alvorens in te gaan op wat de woordvoerders naar voren hebben gebracht, wil ik graag, zo kort mogelijk, stilstaan bij de

betekenis van dit debat en de beslissing die aan de orde is. De voorliggende grondwetsherziening werd aangekondigd in een kabinetsnotitie die in het najaar van 1995 naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Wij zijn inmiddels bijna tien jaar verder. Dat lijkt een onbegrijpelijk lange periode voor een voorstel dat er eigenlijk zo eenvoudig uitziet. Het lijkt namelijk een leeg voorstel. Er wordt immers niets geregeld, hooguit geschrapt. En zie daar de paradox van deconstitutionalisering: er wordt niets geregeld en toch kunnen grote veranderingen het gevolg zijn. Het zijn die mogelijke veranderingen die de besluitvorming beïnvloeden, wellicht zelfs bezwaren. Paradoxaal is dat de ogenschijnlijk eenvoudigste verandering de grootste moeite kan kosten. De verklaring daarvoor is dat de zeggenschap moet worden opgegeven en aan een ander orgaan, de gewone wetgever, moet worden toevertrouwd. Met andere woorden, deconstitutionalisering is de kunst van het loslaten. Dat er bijna tien jaar is verlopen sinds de indiening van de eerste lezing van het oorspronkelijk geformuleerde voorstel, illustreert hoe moeilijk het is die kunst daadwerkelijk te beoefenen. Vanzelfsprekend, maar dat begrijpt u, roep ik uw Kamer op om die kunst vandaag te beoefenen, nu wij nog slechts één stap verwijderd zijn van het resultaat van lange jaren. Ik zou zeggen: dit is het moment en als dat moment nu niet wordt gebruikt, zullen wij opnieuw lang moeten wachten op een grondwettelijke doorbraak. En dat na een discussie die inmiddels niet alleen tien jaar maar al veel langer duurt.

Ik meen dan ook dat wij hier een debat voeren dat van grote betekenis is. Het is allereerst van grote betekenis omdat instemming van uw Kamer, vandaag, een voorwaarde is voor een meer flexibele omgang met vraagstukken van modernisering van het lokale bestuur. Het is voorts van grote betekenis omdat het debat al een heel lange voorgeschiedenis kent en omdat het onderwerp dat vandaag aan de orde is, een aantal partijen na aan het hart ligt – om verschillende redenen wellicht. Ik ben dan ook verheugd te constateren dat velen doordrongen zijn van het belang van deze discussie in maar ook buiten uw Kamer. (...) (*HEK* 2004-2005, p. 916)

De heer Van Thijn (PVDa): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoord en voor zijn oprechte poging om ruimte te scheppen voor de verschillende invalshoeken. Maar onze indruk is dat hij onvoldoende ruimte heeft gekregen van de coalitiepartners enerzijds en van het kabinet anderzijds. Ik kom daar nog op terug. De minister heeft gezegd dat de kern van het debat van vandaag is dat de grondwetgever de wetgever de vrijheid laat. Wij hebben moeten vaststellen dat de wetgever die vrijheid niet heeft. Er

is een regeerakkoord en er liggen panklare wetsvoorstellen. Er zijn verschillende opties, zoals die van ons, namelijk verkiezing van de burgemeester door de raad. Er is echter maar één optie aan de orde en dat is de optie van de minister. Wat het hoofdpunt betreft, is de onomkeerbaarheid van het proces dat de minister in gang wil zetten, fnuikend voor het democratisch gehalte van het debat, want het proces is in feite dichtgeschroeid. Ik constateer dat noch het CDA, noch de VVD erg veel ruimte heeft gegeven. Zij zijn überhaupt niet op de vraagstukken ingegaan die door ons aan de orde zijn gesteld. Zij vinden dat dit debat niet hier maar elders gevoerd moet worden. Wij hebben ons enorm verbaasd over de opstelling van het CDA. Het wil wel meewerken aan het verwijderen van de burgemeestersbenoeming uit de Grondwet mits die er straks weer in zal komen. Van deconstitutionalisering naar reconstitutionalisering. Dat doet mij denken aan de Belgische koning die een dag aftrad om de abortuswetgeving niet te hoeven tekenen. Wij vinden die houding niet erg consistent, maar ook niet erg behulpzaam ten opzichte van de minister. (...) (HEK 2004-2005, p. 927)

Al met al vinden wij het verkieslijk om de invoering van de gekozen burgemeester in welke variant dan ook, in een rustiger tempo voor te bereiden en die niet in 2006, maar in 2010 integraal in te voeren. Te zijner tijd moeten daar dan ook de nodige grondwetsvoorzieningen voor worden getroffen. Op dit moment, bij de huidige stand van zaken, zal ik mijn fractie moeten adviseren om haar stem aan de grondwetsherziening te onthouden. (HEK 2004-2005, p. 928)

Minister De Graaf: Mevrouw de voorzitter. Ik bied mijn verontschuldiging ervoor aan dat ik even tijd nodig had om mij te prepareren op de beantwoording in tweede termijn. Ik dank de woordvoerders voor hun opmerkingen. Laat ik beginnen met de fracties die hebben aangegeven om hen moverende redenen steun te willen verlenen aan het voorstel voor de grondwetsherziening in tweede lezing, daarvoor te danken. (...) (HEK 2004-2005, p. 935)

Sommige woordvoerders zijn nader ingegaan op een aantal elementen zoals de gefaseerde invoering en andere opties. Ik ga kort in op enkele punten die door de heer Van Thijn zijn genoemd. Hij sprak van de onomkeerbaarheid van het proces dat in feite is dichtgeschroeid. De term 'onomkeerbaarheid' krijgt al snel een lading die geenszins mijn bedoeling was en is. Een eventuele beslissing geldt niet voor het einde der tijden. Als de grondwetsherziening wordt aanvaard, gaat het om wetgeving die ten aanzien van wanneer en waar de burgemeester wordt gekozen voor een andere verhouding tussen de be-

stuursorganen van de gemeente zorgdraagt, maar ook feitelijk een recht van burgers schept om in de plaatsen waar de invoering van toepassing is ook daadwerkelijk een burgemeester te kiezen. Het is voor het kabinet van belang dat, indien beide Kamers de wetgeving aanvaarden die na deze grondwetsherziening aan de orde is, er ook in de nabije toekomst gemeenten zijn waar kan worden gekozen. Ik heb al gezegd dat dit niet voor alle gemeenten in Nederland geldt. Het is dus geen automatisme, zo zeg ik tegen de heer Van Thijn, dat als in 2006 in een aantal gemeenten de burgemeester wordt gekozen, dat vier jaar later ook in alle andere gemeenten gebeurt. Dat zou wel mijn inzet zijn, maar dat kan een nadere keuze van de wetgever zijn.

De heer Van Thijn (PVDA): Wij moeten dit dus zien als een experiment, een pilot?

Minister De Graaf: De woorden 'pilot' en 'experiment' doen geen recht aan de betekenis van de wetgeving. Als in een aantal gemeenten – ik heb gesproken over de grotere gemeenten – in 2006 de burgemeester wordt gekozen, is de beslissing om dat in de overige gemeenten vier jaar later te doen geen automatisme. De wetgever kan van mening zijn dat naar de invoering in alle gemeenten nader gekeken moet worden, dat dit nog niet of op een andere wijze of in aangepaste vorm wordt ingevoerd. Dat is per definitie het recht van de wetgever. Het is juridische techniek of voor invoering in de andere gemeenten een nader besluit is vereist.

De heer Van Heukelum²³ (vvd): Betekent dit dat alles na 2006 weer open ligt?

Minister De Graaf: Nee, de wetgever kiest voor invoering van de gekozen burgemeester. In een aantal gemeenten vindt in 2006 daadwerkelijk de verkiezing plaats. Maar tussen 2006 en 2010 kan de wetgever terugkomen op eerdere besluitvorming respectievelijk eerdere besluitvorming aanvullen. Dat is per definitie eigen aan het gegeven dat de wetgever zijn eigen besluiten kan aanpassen. Al zou ik het willen, ik kan dat niet voorkomen.

De heer Van Thijn (PVDA): Als dat zo logisch is, waarom heeft u dat dan niet eerder bedacht, gelet op de bezwaren tegen de onomkeerbaarheid van het proces? Dit klinkt nu erg logisch.

Minister De Graaf: Het is toch uit de aard der zaak zo dat als in een deel van de gemeenten de burgemeester in 2006 wordt gekozen, de wetgever voornemens kan zijn om dit in alle gemeenten in 2010 in te voeren, maar daarvan ook kan terugkomen? Dat is toch per definitie aan de wetgever zelf? Ik kan dat niet anders zien.

De heer Platvoet²⁴ (GroenLinks): Dient u een nota van wijziging in inhoudende dat de directe verkiezing van de burgemeester in 2006 alleen betrekking heeft op de 25 gemeenten?

Minister De Graaf: Er kan nader worden bepaald of wij de wet in een aantal gemeenten thans laten ingaan en een nader besluit nemen voor de overige gemeenten. Dat wil dus zeggen dat wij een invoeringsbesluit nemen. Omgedraaid kan je ook zeggen dat de wet geldt voor alle gemeenten met uitzondering van de gemeenten waarvoor dat nog niet in 2006 het geval is.

De heer Platvoet (GroenLinks): Het besluit of in 2010 de burgemeester in alle gemeenten wordt gekozen, wordt dus niet nu genomen, maar doorgeschoven naar een volgende periode?

Minister De Graaf: Het heeft mijn voorkeur dat de Kamer in wetgeving uitspreekt dat dit in 2010 in alle gemeenten wordt ingevoerd, maar als de wetgever inbrengt dat dit nog een apart invoeringsbesluit vergt, is dat technisch-juridisch absoluut mogelijk.

De heer Van Heukelum (vvd): Ik raak zo zachtjes aan een beetje in verwarring. Punt één vind ik dat dit debat niet hier moet worden gevoerd, maar aan de overkant. Ik kan nog leven met het feit van een gefaseerde invoering, maar als ik de minister nu beluister, begin ik zo langzamerhand ook voor een 'big bang' te voelen, want welke garantie heb ik überhaupt nog dat het wetsvoorstel niet wordt teruggedraaid? Wie weet wat er nog zal gebeuren.

Minister De Graaf: Ik vrees dat de heer Van Heukelum net zo min als ikzelf ooit de garantie zal krijgen dat de wetgever in de toekomst zal doen wat wij nu willen. Dit geldt overigens niet alleen voor dit onderwerp. Ik besef dit ook, en in die zin moet het woord 'onomkeerbaar' per definitie worden gerelativeerd, behalve in de kwesties waarnaar de heer Van Thijn eerder heeft verwezen toen hij sprak over het theaterstuk. Ik zal niet ingaan op de opvattingen van de heer

Van Thijn over de houding van andere fracties in dit huis; dit is ook niet aan mij.

Wij hebben over twee punten nader gediscussieerd. De heer Van Thijn heeft de suggestie gedaan dat gemeenten zelf mogen bepalen of zij het willen. Ik ben daar geen voorstander van. In de eerste plaats, omdat het een verantwoordelijkheid van de wetgever is om te bepalen waar en wanneer het recht van burgers ontstaat. In de tweede plaats, omdat ik van mening ben dat het naast een slagvaardig stadsbestuur juist gaat om het recht van burgers om de burgemeester zelf te kiezen. De vraag is of de meerderheid van de gemeenteraad ter plaatse een beslissing moet nemen of dat de wetgever dit op nationaal niveau moet doen. Ik meen oprecht dat de beste keuze is dat de wetgever dit op nationaal niveau doet. Daarbij kan de wetgever beslissen om dit gefaseerd in te voeren of dit afhankelijk te stellen van de ervaringen. Dit heb ik al eerder gezegd.

De heer Van Thijn (PVDA): De minister heeft gesproken over een fasering, afhankelijk van het welslagen van de dualiseringsoperatie in verschillende gemeenten. De gedachte is om, zolang nog niet vaststaat hoe dit kan worden gemeten, de gemeenten zelf daarvan een beoordeling te laten geven. Dit moet natuurlijk allemaal passen in een wettelijk kader en natuurlijk mag de uniformiteit van het bestuur in Nederland niet op de schroothoop worden gegooid, maar ik kan mij voorstellen dat dit selectieproces, het oordeel van de gemeenteraden van de betreffende gemeenten, een belangrijke rol krijgt in de modaliteit die de minister aangeeft. Dit is de grondgedachte en die past ook in de democratiseringsgedachte.

Minister De Graaf: Ik meen dat de wetgever een besluit moet nemen waar dit in 2006 zou moeten worden ingevoerd. Ik heb daar indicaties voor gegeven; het betreft de grote gemeenten. Ik denk dat het dan niet verstandig is om te zeggen dat het bijvoorbeeld wel in Amsterdam en niet in Rotterdam kan worden ingevoerd, omdat het afhankelijk is van de vraag of de gemeenteraad het een goed idee vindt. Dan kunnen ook andere overwegingen een rol spelen dan de vraag of men er in objectieve zin klaar voor is, want dat is moeilijk meetbaar zoals u weet.

De heer Van Thijn (PVDA): Ook dat is lokale democratie.

Minister De Graaf: Ja, lokale democratie is heel veel, wij kunnen ook een groot deel van onze Gemeentewet overlaten aan de gemeenten, maar dat wilt u niet

en dat wil ik ook niet. Wij willen toch dat een aantal competenties op nationaal niveau worden vastgelegd door de wetgever, niet alleen de verhoudingen tussen de gemeenten, maar ook de rechten van burgers. (...)

Voorzitter. Politie en Veiligheid. De heer Van Thijn en ik, maar ook de heren Platvoet en Van Raak, zullen het met elkaar eens zijn dat burgemeesters nu en in de toekomst daarbij een buitengewoon belangrijke rol zullen spelen. Zeker de introductie van de gekozen burgemeester is geen argument tegen de positie van de burgemeester bij het veiligheidsbeleid. In tegendeel, het is juist een argument dat de positie van de burgemeester daarbij wordt versterkt.

De heer Van Thijn was teleurgesteld over mijn formuleringen. Het woord 'zeggenschap' komt overigens niet helemaal uit de lucht vallen. Het is een behoorlijk oude term die gezag en beheer includeert. Ik heb geenszins willen aangeven dat het verstandig is om in de komende tijd te knabbelen aan de beheerspositie van de burgemeesters die dat beheer thans voeren. Ik doel dan op de korpsbeheerders. In de komende jaren moet er mijns inziens ook geen afbreuk worden gedaan aan de positie van de korpsbeheerder. Eerder heb ik dan ook al aangegeven dat er in het geheel geen causale relatie dient te zijn met de introductie van de gekozen burgemeester. Ik zeg de Kamer wel nadrukkelijk dat er een evaluatie wordt uitgevoerd. Vervolgens zal er een debat moeten worden gevoerd over de uitkomsten van die evaluatie. Het zal duidelijk moeten worden wat een onafhankelijke evaluatie kan opleveren voor toekomstige gedachten over het politiebestedel. Als die toekomstige gedachten leiden tot een vertaling in wet- en regelgeving, zal dat zeker niet in de komende nabije jaren gebeuren. (...) (HEK 2004-2005, p. 935-937)

Ik heb geprobeerd goed te luisteren naar de Kamer. Uit zowel de eerste als de tweede termijn is gebleken dat het luisteren ook is vertaald in een aantal standpunten. Het gaat nu om de mogelijkheid waarover ik in eerste termijn sprak. Ik doel op het grondwettelijke slot dat zolang de discussie heeft geremd. Velen hebben gezegd dat het zo niet langer kan, dat de wetgever de ruimte moet worden gegeven en dat wij naar andere aanstellingsvormen moeten om het grondwettelijke slot weg te halen. Die kans is er nu. Zoals de heer Van Thijn mij nazegde, zeg ik hem nu na: dit is het moment. Ik doe dan ook een dringend beroep op de fracties en natuurlijk de individuele leden van die fracties om de stap te zetten en aan het belangrijke moment bij te dragen. Ik meen daarbij oprecht dat de Kamer niet hoeft te vrezen voor overhaaste wetgeving. De wetgeving zal wel met een zekere snelheid komen, maar zij zal zorgvuldig plaatsvinden. Bovendien wordt in acht genomen wat ook in het onderhavige debat is gewisseld. Dat is niet onbelangrijk. Wat mij betreft maakt

ook dat deel uit van de gehele geschiedenis van zowel de grondwetswijzigingen als de wetswijzigingen. Ik hoop dat de Kamer het wetsvoorstel met voldoende meerderheid aanvaardt. (HEK 2004-2005, p. 938)

De voorzitter: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn. Normaliter zou ik de beraadslaging sluiten en komen tot afhandeling van het wetsvoorstel. De PVDA-fractie heeft mij evenwel verzocht de vergadering ongeveer een half uur te schorsen. Ik stel voor, dat verzoek in te willigen.

Daartoe wordt besloten.

De voorzitter: Er is geen derde termijn aangevraagd.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter: Er is verzocht om hoofdelijke stemming over het wetsvoorstel. Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen.

De heer Van Thijn (PVDA): Voorzitter. Mijn fractie heeft de balans opgemaakt. Er waren twee springende punten. Op het tweede punt, dat van het beheer van de politie, heeft de minister naar tevredenheid geantwoord. Op het eerste punt, het onomkeerbare proces, hebben wij problemen behouden. Wij hebben voorgesteld om in de eerste fase in 2006 de keuze aan de gemeente in te laten. Dat is afgewezen. Als wij nu goed wegen wat er is gezegd, is de situatie zo dat in 2006 x gemeenten, waarschijnlijk 25 of meer, de gekozen burgemeester ontvangen, of zij dat willen of niet. In 2010 wordt de tweede tranche doorgevoerd, tenzij – dat is altijd zo bij wetgeving – de wetgever tussentijds besluit om het toch anders te doen. Uiteindelijk gaat de gekozen burgemeester door in twee tranches in de periode 2006 tot 2010. Ik heb uitgelegd, met tal van argumenten, dat wij met deze gedwongen route waarbij de wetgever niet meer vrij is niet kunnen leven. Wij stemmen dus tegen de herziening van de Grondwet op dit punt. (...) (HFk 2004-2005, p. 938)

De voorzitter: Ik constateer dat 31 leden tegen en 42 voor het wetsvoorstel hebben gestemd, zodat niet de vereiste tweederde meerderheid is behaald en het wetsvoorstel is verworpen. (HEK 2004-2005, p. 939)