

Vergaderjaar 2003–2004

29 223

Direct gekozen burgemeester

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2004

Hierbij treft u ter uitvoering van de motie Hamer-Spies (kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 6) een notitie aan over de verschillende invoeringsvarianten voor de introductie van de gekozen burgemeester. De conclusie van de notitie is dat de enige variant die in plaats van invoering ineens in 2006 in aanmerking zou kunnen komen, invoering in twee fasen zou zijn. In deze variant zouden in een deel van de gemeenten in 2006 de eerste burgemeestersverkiezingen plaatsvinden en in een ander deel van de gemeenten in 2010. Wij menen dat deze variant geen voor de hand liggend alternatief is voor invoering ineens in 2006, maar zijn graag bereid hierover met de Kamer nader van gedachten te wisselen.

Zoals u bekend is, hebben diverse adviesorganen en (belangen)organisaties op 21 mei jl. advies uitgebracht over de concept-wetsvoorstellen ter invoering van de gekozen burgemeester. Wij zijn deze organisaties erkentelijk dat zij op de korte termijn van 6 weken advies hebben uitgebracht. Wij zijn bovendien verheugd dat in de adviezen uitgebreid ingegaan wordt op de vormgeving van de gekozen burgemeester die het kabinet heeft gekozen en dat in dat verband vele waardevolle suggesties zijn gedaan. De wetsvoorstellen zijn naar aanleiding van de adviezen op belangrijke onderdelen aangepast en ter advisering voorgelegd aan de Raad van State. Enkele belangrijke aanpassingen betreffen

- de benoeming van de gemeentesecretaris (thans: door het college op voordracht van de burgemeester);
- de procedure die tot ontslag van de burgemeester kan leiden (openbaarheid beraadslagingen van de raad in beide fasen, de mogelijkheid voor de minister om de commissaris van de Koningin in te schakelen in een ontslagprocedure door de minister, een verplichting om de ontslaggrond te vermelden in het ontslagbesluit, beroep bij de rechter tegen ontslag, tenzij dat ontslag is gegrond op een onwerkbare verhouding tussen burgemeester en raad);
- een wijziging van de verkiezingsprocedure inhoudende dat niet de

- tweede, maar de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing gelijktijdig met de verkiezing voor de gemeenteraad zal plaatsvinden (waarmee de vrees voor beïnvloeding van de opkomst bij en de uitslag van de raadsverkiezing door de uitslag van de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing wordt weggenomen);
- schrapping van het verbod om tegelijkertijd kandidaat te zijn voor de verkiezing van de gemeenteraad;
 - verdere aanscherping van de regeling inzake de campagnefinanciering (regeling van een instantie belast met het toezicht op de naleving, verplichting voor gemeenten een verordening inzake ondersteuning van kandidaten vast te stellen, opneming van een bepaling dat ondersteuning kan bestaan uit het verstrekken van subsidie, en de opneming van de wettelijke norm dat voorwaarden voor ondersteuning voor iedere kandidaat gelijkelijk gelden).

Aan het begin van het najaar hopen wij de wetsvoorstellen bij de Kamer te kunnen indienen. Op dat moment zal – via de toelichtingen bij de wetsvoorstellen en het nader rapport – gemotiveerd worden aangegeven welke onderdelen van de adviezen, inclusief het nog te verschijnen advies van de Raad van State, aanleiding gegeven hebben tot bijstelling van de voorstellen.

Voorafgaand aan de indiening van de wetsvoorstellen hebben wij de behoefte op enkele aspecten die in het algemeen overleg over de Hoofdlijnennotitie invoering direct gekozen burgemeester (kamerstukken II 2003/04, 29 223, nrs. 3 en 9) aan de orde zijn geweest, nader in te gaan. Het betreft vraagstukken die met name de positie van de raad regarderen.

De positie van de raad heeft in het debat met Uw Kamer bijzondere aandacht gekregen. Daarbij zijn verschillende zaken aan de orde geweest: het hoofdschap van de raad, het voorzitterschap van de raad en de wens tot versterking van de positie van de raad na invoering van de gekozen burgemeester.

Wat het hoofdschap betreft heeft het kabinet duidelijk positie gekozen: het hoofdschap van de raad moet worden gehandhaafd, niet vanwege het feit dat het grondwettelijk is vastgelegd, maar omdat het hoofdschap – in de zin van eindverantwoordelijkheid van de raad – voor het kabinet van wezenlijke betekenis is. Met name in de regeling inzake de ontslagbevoegdheid voor de raad, die naar aanleiding van de adviezen over de hoofdlijnennotitie is opgenomen in de wetsvoorstellen, is dit tot uitdrukking gebracht. Uiteindelijk heeft de raad in het geval er een onwerkbare verhouding tussen de burgemeester en de raad ontstaat, de mogelijkheid de burgemeester met een tweederde meerderheid heen te zenden. De bevoegdheid tot ontslag komt de raad daarnaast toe bij handelen of nalaten van de burgemeester dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het ambt. Dat bij de toepassing van beide ontslaggronden door de raad de eis geldt van een tweederde meerderheid en dat een zorgvuldige procedure in acht moet worden genomen met een uitspraak van de raad in twee instanties en een rol voor de commissaris van de Koningin, is noodzakelijk met het oog op het eigen electorale mandaat van de gekozen burgemeester. Dit doet niet af aan het gegeven dat in conflictsituaties die zodanig escaleren dat van een onwerkbare verhouding moet worden gesproken, de raad het laatste woord toekomt. Hiermee is op een cruciaal punt invulling gegeven aan het hoofdschap van de raad.

Daarnaast heeft het raadsvoorzitterschap van de burgemeester aanleiding gegeven tot discussie. Wij hebben er kennis van genomen dat er een brede meerderheid in de Tweede Kamer bestaat voor een aanpassing van

de regeling van artikel 125, derde lid, Grondwet terzake. In het eerder gememoreerde algemeen overleg is van onze zijde dan ook toegezegd in het kabinet verder te willen praten over de mogelijkheid van een spoedige grondwetsherziening op het punt van het raadsvoorzitterschap. Inmiddels heeft het overleg in de ministerraad over deze grondwetsherziening plaatsgevonden. Dit heeft erin geresulteerd dat een voorstel tot deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap gedurende de zomermaanden zal worden voorbereid en in het najaar in procedure zal kunnen worden gebracht. De eerste lezing van deze grondwetsherziening zal zodoende nog deze kabinetsperiode tot stand kunnen worden gebracht. Voor de goede orde zij erop gewezen dat het kabinet van oordeel is dat de wetsvoorstellen inzake de gekozen burgemeester zonder bezwaar kunnen worden afgehandeld voordat dit voorstel tot wijziging van de Grondwet in werking is getreden. Het voorstel strekt er immers niet toe grondwettige beletselen voor de invoering van de gekozen burgemeester weg te nemen, maar schept ruimte voor een andere wettelijke regeling op dit punt vanuit overwegingen van bestuurlijke appreciatie.

In het algemeen overleg is ook de wens geuit de positie van de raad na de invoering van de gekozen burgemeester verder te versterken. Allereerst zouden wij in dit verband onder de aandacht willen brengen dat de gemeenteraad sinds de dualisering van het gemeentebestuur over een keur aan formele bevoegdheden beschikt. Wij wijzen met name op de toekenning van het onderzoeksrecht, de formeelwettelijke regeling van het vragenrecht, het interpellatieright alsmede het recht van initiatief en het recht van amendement (zonder drempelsteun). Wij zien geen bijzondere mogelijkheden voor toekenning van nieuwe, andere bevoegdheden, eenvoudigweg omdat de gemeenteraad naar ons oordeel alle bevoegdheden heeft die hij als lokale volksvertegenwoordiging nodig heeft om zijn controlerende en kaderstellende rol op een goede wijze invulling te kunnen geven. Mocht echter in het kader van de evaluatie van de dualisering blijken dat de bestaande bevoegdheden van de raad op onderdelen voor verbetering vatbaar zijn, dan zijn wij vanzelfsprekend bereid om dit mede vanuit de wens tot versterking van de positie van de raad met het oog op de invoering van de gekozen burgemeester, te bezien.

Waar het de meer praktische kanten van de invulling van het raadslidmaatschap betreft, wijzen wij erop dat raadsleden sinds de Wet dualisering gemeentebestuur een formeel recht hebben op technische bijstand van ambtenaren enerzijds (artikel 33, eerste lid, Gemeentewet) en dat de in de raad vertegenwoordigde groeperingen – de fracties – bovendien ook een formeel recht op ondersteuning hebben (artikel 33, tweede lid, Gemeentewet). Het is niet goed mogelijk om deze formele rechten voor ambtelijke bijstand en fractie-ondersteuning in een algemene regeling als de Gemeentewet verder te concretiseren. Om die reden heeft de wetgever ervoor gekozen aan gemeenteraden de verplichting op te leggen om inzake beide vormen van ondersteuning van raadsleden een verordening vast te stellen (artikel 33, derde lid, Gemeentewet). Recentelijk is met de VNG is afgesproken dat bovenop de reeds eerder toegekende € 33 mln. ter compensatie van de direct financiële gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur in 2004 € 25 mln. extra dualiseringsgeldten aan het Gemeentefonds worden toegevoegd. Hoe gemeenten deze extra geldten aanwenden staat hen vrij, maar in ieder geval zijn zij hiermee in staat een versterking van de positie van raad in meer materiële zin vorm te geven. Dit kan de vorm krijgen van versterking van de griffie-functie of verdere ondersteuning van de fracties in de raad.

Uit de inbreng tijdens het algemeen overleg over de hoofdlijnennotitie is ons gebleken dat er een zekere beduchtheid bestaat voor een verzwakking van de positie van de raad als gevolg van de invoering van de gekozen

burgemeester. Met het bovenstaande hebben wij willen aangeven dat wij dit signaal serieus nemen. Ook in de toekomst zal de positie van de raad een belangrijk punt van aandacht zijn. In het kader van de invoeringsbegeleiding van de gekozen burgemeester die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de verschillende bestuurlijke partners wordt opgezet, zal dan ook in het bijzonder aandacht worden besteed aan de positie van de raad.

Het kabinetsvoornemen om in 2006 de gekozen burgemeester in te voeren is uiteraard niet alleen voorwerp van debat in uw Kamer. De aanbidding van het adres aan de regering en de Staten-Generaal inzake de door de bevolking gekozen burgemeester aan u op 17 juni jl. toont aan dat het lokaal bestuur het kabinetsvoornemen serieus neemt en terecht betrokken wil zijn bij het debat over de vormgeving van de voorstellen. Die betrokkenheid wordt door ons niet alleen op prijs gesteld, maar door ons ook actief gezocht, getuige de ruime gelegenheid tot advisering die wij zowel over de Hoofdlijnennotitie als over de concept wetsvoorstellen hebben geboden. Daarnaast heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met de relevante organisaties uit het lokaal bestuur. Dat overleg zullen wij ook in het verdere proces blijven voeren. De in het lokaal bestuur levende opvattingen, onder meer tot uitdrukking gebracht in de gevraagde adviezen nemen wij ter harte. De neerslag daarvan is waarneembaar in de wijzigingen die de kabinetsvoornemens sinds het uitbrengen van de Hoofdlijnennotitie hebben ondergaan en bovenbeschreven wijzigingen die als gevolg van de recente adviesronde in de concept wetsvoorstellen zijn aangebracht.

Uit het bovenstaande is al impliciet duidelijk geworden dat het kabinet op andere onderdelen vasthoudt aan het eerder voorgenomen model voor de gekozen burgemeester, met name waar het de positie van de burgemeester ten opzichte van het college en de wethouders betreft en de gelijktijdigheid van de verkiezingen. Graag zetten wij in het najaar het debat over het gekozen model met u voort.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

1. Algemeen

Bij de afronding van het algemeen overleg over de Hoofdlijnennotitie invoering gekozen burgemeester is een motie Hamer/Spies (Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 6) aanvaard, waarin de regering wordt gevraagd «verschillende invoeringsvarianten uit te werken, waaronder geleidelijke invoering tot de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010, en deze alternatieven aan de Kamer voor te leggen». De gevraagde varianten zijn bedoeld als alternatieven voor het kabinetsvoornemen om de gekozen burgemeester per maart 2006 tegelijkertijd in alle gemeenten in te voeren, omdat dit voornemen volgens één van de overwegingen van de motie «op gespannen voet staat met de positie van burgemeesters van wie de benoemingstermijn nog niet is verstreken».

Alvorens in te gaan op de in de motie gevraagde invoeringsvarianten zullen wij hieronder (paragraaf 2) eerst enige inleidende opmerkingen maken tegen de achtergrond van de motie en de overwegingen en veronderstellingen die daarin besloten liggen. De invoeringsvarianten zullen in paragraaf 3 aan de orde komen. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de samenloop met het proces van gemeentelijke herindeling in de Achterhoek. Volledigheidshalve wordt in paragraaf 5 kort stilgestaan bij de mogelijkheid om de invoering van de gekozen burgemeester te verschuiven naar 2007 en daartoe de raadsverkiezingen van 2006 met één jaar uit te stellen. Paragraaf 6 sluit af met een conclusie.

2. Inleidende opmerkingen

Functioneren benoemde burgemeesters geen aanleiding tot ontslag

In het algemeen overleg hebben de woordvoerders van diverse fracties aarzelingen geuit ten aanzien van het voornemen van het kabinet om de gekozen burgemeester in 2006 in alle gemeenten in te voeren. Het beeld van een 'massaontslag' van de zittende groep burgemeesters – een beeld dat in eerste instantie in de publiciteit over het kabinetsvoornemen om in 2006 de gekozen burgemeester in te voeren domineerde – leek daar mede debet aan. Dat beeld geeft weliswaar kernachtig weer dat een ingrijpende verandering in aantocht is, maar concentreert zich volledig op de negatieve gevolgen voor de zittende burgemeesters. Het is dan ook niet vreemd dat een dergelijk beeld negatieve associaties kan oproepen ten aanzien van de achterliggende intenties. De meest negatieve associatie die kan ontstaan is de gedachte dat de plannen van het kabinet om de gekozen burgemeester in te voeren iets van doen zouden hebben met het functioneren van het huidige burgemeesterscorps. Hoewel alle betrokkenen weten dat deze gedachte onjuist is, leidt zij tot de begrijpelijke neiging om te zien naar een andere wijze van invoeren waaraan een dergelijke negatieve associatie niet verbonden is. Door zichtbaar rekening te houden met de belangen van de zittende burgemeesters zou een negatief beeld kunnen worden geneutraliseerd. Die wens is op zichzelf begrijpelijk omdat ontslag, hoe men het ook wendt of keert, voor betrokkenen een onwelkome en pijnlijke maatregel is, te meer nu zij losstaat van de functie vervulling. De vraag is echter wat de belangen van de zittende burgemeesters zijn, of zij individueel of collectief van aard zijn en, niet in de laatste plaats, of daaraan bij de invoering van een algemene stelselwijziging zoals thans aan de orde is, tegemoet gekomen kan worden. Er zijn immers ook andere belangen in het geding, zoals het recht van burgers om hun burgemeester te kiezen ongeacht de gemeente waarin zij wonen en in meer algemene zin het belang van een eenduidige inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel, respectievelijk het belang dat overal dezelfde algemene wetgeving geldt. Wetgeving dient in beginsel een

algemene strekking te hebben en overal in gelijke mate te gelden, tenzij er relevante belangen zijn die een van dat uitgangspunt afwijkend (invoerings-)regime rechtvaardigen. Een geleidelijke invoering hoe ook vormgegeven maakt (tijdelijk) inbreuk op dit uitgangspunt en de genoemde belangen, welke inbreuk op objectieve gronden gerechtvaardigd moet kunnen worden. De vraag is of het uitdienen door de benoemde burgemeester van zijn benoemingstermijn als objectieve grond kan worden aangemerkt en of deze de inbreuk op genoemde belangen kan rechtvaardigen.

Einde benoemingstermijn rechtspositioneel geen relevant tijdstip

Dat brengt ons op een tweede negatieve associatie die het beeld van een collectief ontslag kan oproepen. Dat is de gedachte dat een tussentijds ontslag, dat wil zeggen een ontslag op een willekeurig moment gedurende de benoemingstermijn, dieper ingrijpt dan een ontslag aan het einde van de benoemingstermijn. Deze gedachte lijkt ook besloten in de hierboven geciteerde overweging van de motie dat invoering ineens in 2006 «op gespannen voet staat met de positie van burgemeesters van wie de ambtstermijn nog niet is verstreken». Door het gebruik van de algemene term «positie» blijft in het midden of wordt bedoeld op de persoonlijke belangen van de individuele burgemeester dan wel in het bijzonder moet worden gedacht aan het rechtspositionele aspect. Wat dat laatste betreft, maken wij graag van de gelegenheid gebruik een mogelijk misverstand weg te nemen. Een onvrijwillig ontslag aan het einde van de benoemingstermijn is rechtspositioneel niet te onderscheiden van een onvrijwillig ontslag gedurende de benoemingstermijn. De gevolgen zijn in beide gevallen gelijk. Dat vloeit voort uit het feit dat de rechtspositie van de burgemeester zo is ingericht dat herbenoeming regel is. Weliswaar voorziet artikel 61a Gemeentewet sinds 2001 in een aanbevelingsrecht van de gemeenteraad inzake herbenoeming, in feite bestaat er een aanspraak op herbenoeming. Deze aanspraak op herbenoeming kan slechts teniet worden gedaan, als de raad aanleiding ziet om tijdens de procedure van herbenoeming een aanbeveling tot ontslag (artikel 61b, tweede lid, Gemeentewet) uit te brengen. Een dergelijke aanbeveling kan echter op elk moment gedurende de benoemingstermijn worden uitgebracht, zodra de raad grond ziet daartoe over te gaan. De procedure van herbenoeming is derhalve niet meer dan een formeel aanknopingspunt om het functioneren van de zittende burgemeester periodiek te evalueren. Een aanbeveling tot ontslag uitgebracht door de raad tijdens de procedure van herbenoeming verschilt in rechtspositionele gevolgen echter niet van een aanbeveling tot ontslag uitgebracht gedurende de benoemingstermijn. Terzijde zij opgemerkt dat dit tevens impliceert dat de hoogte van wachtgeldlasten niet lager is als het ontslag aan het einde van de benoemingstermijn ingaat.

Het is tegen deze achtergrond dat in de hoofdlijnennotitie voor het onvrijwillig ontslag bij de invoering van de gekozen burgemeester als uitgangspunt is genomen het rechtspositionele regime dat geldt bij gemeentelijke herindeling. Ook bij herindeling gaat het immers om onvrijwillig ontslag door omstandigheden die niet gerelateerd zijn aan het functioneren van de burgemeester. Bij herindelingsontslag wordt om bovengenoemde reden evenmin een onderscheid gemaakt naar de mate waarin de burgemeester zijn benoemingstermijn heeft kunnen volmaken. De parallel met de situatie van herindeling maakt overigens duidelijk dat ontslag een zaak is die elke burgemeester afzonderlijk treft en geen collectief karakter heeft. De omstandigheid dat tegelijkertijd ook collega's met ontslag worden geconfronteerd maakt de gevolgen van het ontslag voor de individuele burgemeester niet groter of kleiner. De omstandigheid dat geen rechtspositionele gevolgen verbonden zijn aan de mate waarin de burgemeester

zijn benoemingstermijn heeft kunnen voltooien, roept dan ook de vraag op of het de benoemingstermijn een bruikbaar aanknopingspunt biedt bij de invoering van de wetgeving tot introductie van de gekozen burgemeester. Die vraag kan temeer worden gesteld omdat de waarde van het uitdienen van de benoemingstermijn in hoge mate bepaald wordt door de persoonlijke situatie van elke burgemeester afzonderlijk, zoals zijn leeftijd en de omstandigheid of hij reeds een of meer benoemingstermijnen in dezelfde gemeente burgemeester is.

Ontslag treft naar verwachting minderheid burgemeesters

Ten slotte menen wij dat het beeld van massaal ontslag in kwantitatieve zin relativering behoeft. Op 30 januari 2004 telde Nederland 483 gemeenten, waarvan 433 gemeenten een door de Kroon benoemde burgemeester hadden. In 50 gemeenten werd deze functie vervuld door een door de commissaris van de Koning benoemde waarnemend burgemeester dan wel een door en uit het college van burgemeester en wethouders aangewezen loco-burgemeester. Dit in verband met bestaan van een burgemeestersvacature of het om andere redenen niet vervullen van die functie. Gezien de ervaringen met betrekking tot het aantal jaarlijkse vacatures, gecombineerd met het voornemen vanaf 1 juli 2005 bij vacatures waarnemend burgemeesters te benoemen, zal het wettelijk ontslag in 2006 betrekking hebben op maximaal 391 burgemeesters. Op basis van de gegevens per genoemde datum zal de leeftijdsopbouw van de zittende groep (433) burgemeesters in maart 2006 op basis van de huidige gegevens als volgt zijn:

- 39 burgemeesters jonger dan 50 jaar,
- 88 burgemeesters in de leeftijdscategorie 50 tot 55 jaar,
- 195 in de leeftijdscategorie 55 tot 61 jaar,
- 111 burgemeesters ouder dan 61 jaar.

Van met name de groep burgemeesters van 61 jaar en ouder zal naar verwachting een aanzienlijk deel kiezen voor FPU. Voorts verwachten wij dat een groot deel van de burgemeesters zich verkiesbaar zal stellen voor het nieuwe ambt. Wij sluiten niet uit dat naarmate de datum van invoering dichterbij komt meer burgemeesters daarover een positieve beslissing zullen nemen. Daarnaast zal een aantal burgemeesters, dat zich niet verkiesbaar stelt, vóór 16 maart 2006 zelf een andere passende functie vinden. Hoewel over aantallen op dit moment niet met stelligheid uitspraken kunnen worden gedaan, is onze verwachting dat ten aanzien van minder dan de helft van het bovengenoemde aantal van 391 burgemeesters een situatie zal ontstaan die na maart 2006 verdere actie vraagt. Wij zullen er zelf door een actief beleid aan bijdragen dat dit aantal zo laag mogelijk is. In samenspraak met het georganiseerd overleg burgemeesters zullen afspraken worden gemaakt over een actief anticiperend beleid terzake en vervolgens ook afspraken van rechtspositionele aard.

3. Invoeringsvarianten

De hiervoor gemaakte opmerkingen plaatsen naar onze mening de bezwaren tegen het kabinetsvoornemen om de gekozen burgemeester in 2006 tegelijkertijd in alle gemeenten te introduceren in een ander daglicht. Zij maken duidelijk dat het moment van invoering van de gekozen burgemeester zich moeilijk laat benaderen vanuit een als collectief te definiëren belang van de beroepsgroep. De implicaties van het onvrijwillig ontslag dat onvermijdelijk aan de invoering van het nieuwe stelsel verbonden is, zijn te zeer afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden en de eigen appreciatie van de individuele burgemeester, met inbegrip van zijn ambitie om aan burgemeestersverkiezingen te gaan deelnemen. Het gegeven dat het al dan niet uitdienen van de benoemingstermijn geen rechtspositionele implicaties heeft, maakt het moeilijk het belang van de

positie van de zittende beroepsgroep tot leidraad te maken bij afwegingen omtrent de invoering. Het is geen objectieveerbare grond die een afwijking van het uitgangspunt dat algemene wetgeving overal gelijkelijk dient te gelden, kan rechtvaardigen.

Ter uitvoering van de motie Hamer/Spies worden hierna alternatieve invoeringsvarianten geschetst.

Geleidelijke invoering gerelateerd aan einde benoemingstermijn

De motie vraagt voor één variant met name aandacht: geleidelijke invoering tot de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. Deze invoeringsvariant wordt kennelijk beschouwd als de variant die de positie van de zittende burgemeesters het meest recht doet. Vanuit het perspectief van de motie zou de invoering van de gekozen burgemeester derhalve idealiter moeten aansluiten op de afloop van de benoemingstermijn van de benoemde burgemeester. Hieronder wordt daarom allereerst op deze variant ingegaan. De overwegingen die daarbij aan de orde komen, zijn ook van belang voor de verkenning en beoordeling van andere invoeringsvarianten die daarna in oenschouw worden genomen.

Wij wijzen daarbij allereerst op het volgende. De wens van het kabinet om de gekozen burgemeester in 2006 in te voeren, hangt samen met het feit dat in maart van dat jaar reguliere verkiezingen voor de gemeenteraden plaatsvinden. Een essentieel onderdeel van het door het kabinet voorgestane model is dat de gemeenteraad en de burgemeester tegelijkertijd worden gekozen en dat (bijgevolg) de zittingsperiode van de raad gelijkloopt met de ambtsperiode van de burgemeester. De positie van de gekozen burgemeester als lokaal regeringsleider wordt in hoge mate bepaald door de omstandigheid dat hij als formateur van het nieuwe college kan optreden en aldus zijn invloed op het beleid voor de komende collegeperiode kan veilig stellen. Zijn directe betrokkenheid bij de programmatische grondslag en personele invulling (inclusief portefeuilleverdeling) van het college vormen essentiële aanknopingspunten voor een effectieve vervulling van de rol die de gekozen burgemeester in het nieuwe stelsel is toebedacht. Invoeringsvarianten die impliceren dat de burgemeestersverkiezing en de raadsverkiezing niet gelijktijdig plaatsvinden raken derhalve een wezenlijk onderdeel van het nieuwe stelsel.

De consequentie van de noodzaak dat beide verkiezingen gelijktijdig plaatsvinden is dat een geleidelijke invoering die erin voorziet dat de verkiezing van de burgemeester op een ander tijdstip plaatsvindt dan de reguliere raadsverkiezing in 2006, gepaard zou moeten gaan met het verplaatsen van de raadsverkiezing. Gegeven het feit dat de benoemingstermijn van de zittende burgemeesters op tal van verschillende momenten zal aflopen, zou in (zeer) veel gemeenten een verschuiving van het tijdstip van de raadsverkiezing nodig zijn. De consequentie van het aansluiten bij de afloop van de benoemingstermijn van de benoemde burgemeester is derhalve dat voor elke gemeente afzonderlijk in de wet een invoeringsdatum moet worden bepaald, waarop de gelijktijdige verkiezing van de gemeenteraad en de burgemeester plaatsvindt. Dat zou betekenen dat bij de introductie van het nieuwe stelsel een complex invoeringspatroon ontstaat, dat wordt bepaald door een grote verscheidenheid van verkiezingsdata, met alle gevolgen van dien voor de zittingsduur van de raad vóór en ná het tijdstip van de gecombineerde raads- en burgemeestersverkiezing. Een geleidelijke invoering in de periode 2006–2010 zou betekenen dat in veel gemeenten enerzijds de zittingsduur van de in 2002 gekozen raad wordt verlengd door de verkiezing in 2006 «over te slaan» en anderzijds de zittingsduur van de raad die bij de gecombineerde verkiezing wordt gekozen wordt verkort omdat in 2010 het reguliere verkiezingsritme weer moet worden opgepakt. Dat zou naar ons

oordeel tot zeer ongewenste effecten leiden, waaronder langdurige instabiliteit in de gemeentelijke bestuurslaag en in de interbestuurlijke verhoudingen. Er zouden gedurende de gehele invoeringsperiode van vier jaar niet alleen twee gemeentewettelijke regimes naast elkaar bestaan, maar bovendien zou dit patroon aan voortdurende verandering onderhevig zijn. Dit zou in een aantal gemeenten voorts gepaard gaan met grote onevenwichtigheden in opeenvolgende zittingsperiodes van de raad. Zo zou een gecombineerde verkiezing in 2008 betekenen dat de zittingsduur van de in 2002 in de desbetreffende gemeente gekozen raad wordt opgerekt tot 6 jaar, terwijl de zittingsduur van de in 2008 gekozen raad wordt ingekort tot slechts 2 jaar, net als de ambtsperiode van de eerste gekozen burgemeester. Deze laatste consequentie impliceert dat een tweede ongewenst effect optreedt, namelijk een valse start van het nieuwe stelsel. Een ambtsperiode van 2 jaar voor de gekozen burgemeester en zijn college is niet volwaardig te noemen. Nog daargelaten dat bij de vormgeving van een dergelijk regime bovendien ook nog tal van praktische vragen onder ogen zouden moeten worden gezien – het al dan niet volgen van de wens van een individuele burgemeester zelf om het ambt voortijdig te verlaten, de gevolgen van een onvoorzien, voortijdig vertrek of overlijden van de burgemeester – zou een dergelijk invoeringsregime in conflict komen met de in ons bestel gehanteerde regel dat verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen in beginsel met niet meer dan (globaal) anderhalf jaar worden verschoven, teneinde de grondwettelijk bepaalde zittingsduur van vier jaar niet te zeer te verlengen of te verkorten. Deze regel houdt verband met artikel 129, vierde lid, van de Grondwet waarin de zittingsduur van de raad is bepaald op vier jaren, «behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen». De enige uitzondering waarvoor de wet een voorziening biedt en die bij de totstandkoming van de grondwetsbepaling ook is voorzien, is de situatie van gemeentelijke herindeling waarvoor de Wet algemene regels herindelingen bepalingen bevat. Een eventueel afwijken van de regel dat de zittingsduur van de raad met niet meer dan (globaal) anderhalf jaar kan worden verlengd of bekort brengt deze invoeringsvariant dus in constitutioneel vaarwater. Het hierboven gegeven voorbeeld van een burgemeestersverkiezing en een (tussentijdse) gemeenteraadsverkiezing in 2008 maakt overigens de ratio van de geldende regel begrijpelijk, omdat de gevolgen van het schuiven met maximaal (globaal) één jaar beperkt kunnen blijven tot één reguliere verkiezing.

Het voorgaande roept echter een andere vraag op, namelijk of het belang van de zittende burgemeester om zijn benoemingstermijn uit te dienen een belang is dat überhaupt een afwijking van de grondwettelijke zittingsduur van de raad rechtvaardigt. Bij gemeentelijke herindeling is afwijking van de grondwettelijke zittingstermijn van de gemeenteraad onvermijdelijk, omdat de bevolking die de raad representeert verandert en dus de omvang van de raad. Een wijziging van de aanstellingswijze van burgemeester brengt geen verandering van de representatieve functie van de raad met zich. Een reden voor verschuiving van de raadsverkiezing die direct is gerelateerd aan de legitimatie van de raad ontbreekt derhalve in dat geval.

Invoering in jaarlijkse tranches

Het voorgaande betekent dat de voorwaarde van gelijktijdige verkiezingen voor gemeenteraad en burgemeester het aantal mogelijke invoeringsvarianten beperkt. Zo stuit een invoeringsvariant die voorziet in een invoering in jaarlijkse tranches van een aantal gemeenten op dezelfde bezwaren als die in het bovenstaande zijn verwoord.

Dat roept de vraag op of de gestelde voorwaarde van gelijktijdige verkiezingen zou kunnen worden losgelaten. Wij menen dat het loslaten van deze voorwaarde geen oplossing biedt. Het zou tot (tijdelijke) divergentie tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en het bestuurlijk stelsel leiden. De onlosmakelijke samenhang tussen beide zou worden doorbroken. Daarbij kunnen twee situaties worden onderscheiden.

In de eerste plaats is denkbaar dat in gemeenten waarin de ambtstermijn van de zittende burgemeester in 2006 nog niet is afgelopen (maar bijvoorbeeld in 2008 eindigt), geen burgemeestersverkiezing plaatsvindt maar wél de gewijzigde Gemeentewet in werking treedt. Dat zou betekenen dat de zittende (benoemde) burgemeester zich zou mogen gedragen als had hij een kiezersmandaat. Hij zou als formateur moeten optreden van het nieuw te vormen college, wethouders voor benoeming bij de raad moeten voordragen en hun portefeuilles mogen vaststellen. Terecht zouden de raad en de wethouders de vraag kunnen stellen waaraan de burgemeester de legitimatie daartoe ontleent. Afgezien van het feit dat aldus onjuiste verhoudingen worden geschapen bij de introductie van het nieuwe stelsel, zou het ook tot merkwaaardige situaties leiden door de toepasselijkheid van de conflictregeling en het regime voor onvrijwillig ontslag, die uitgaan van een kiezersmandaat van de burgemeester. Voorts zou een onduidelijke situatie aan het eind van de ambtstermijn (i.c. 2008) van de benoemde burgemeester ontstaan. De vraag zou rijzen of de burgemeester of een waarnemer moet worden benoemd totdat tegelijk met de reguliere raadsverkiezingen in 2010 een burgemeester kan worden gekozen? Of moet voor de rest van de zittingsperiode van de raad een burgemeestersverkiezing plaatsvinden?

Die laatste vraag brengt de tweede mogelijkheid in beeld die denkbaar is als de eis van gelijktijdige verkiezingen wordt losgelaten, namelijk dat het nieuwe stelsel in werking treedt na afloop van de zittingstermijn van de benoemde burgemeester. De eerste burgemeestersverkiezing wordt in dat geval (i.c. 2008) halverwege de zittingsperiode van de raad en het zittende college gehouden. Dat zou betekenen dat de (tussentijds) gekozen burgemeester slechts zou kunnen «aanschuiven» in het zittende college. Het is immers niet goed voorstelbaar dat onder leiding van de gekozen burgemeester tussentijds een nieuw college met een nieuw collegeprogramma wordt geformeerd. De gekozen burgemeester treft een college aan waarin de geldende verhoudingen in de raad zijn weerspiegeld. De gekozen burgemeester zal ondanks zijn kiezersmandaat geen eigen positie kunnen opbouwen, maar feitelijk niet meer dan een waarnemer kunnen zijn. Een burgemeestersverkiezing heeft derhalve onder die omstandigheden weinig betekenis. Ook in deze situatie kan de conclusie niet anders zijn dan dat het nieuwe stelsel geen volwaardige start krijgt. Voor beide situaties geldt bovendien dat het risico bestaat dat een dergelijke onvolwaardige start doorwerkt in de volgende bestuursperiode die in 2010 wél met een gecombineerde verkiezing begint.

Een geleidelijke invoering in bovenbeschreven varianten is naar onze mening op grond van voorgaande overwegingen niet goed mogelijk.

Invoering in twee fasen (2006 en 2010)

Het enige alternatief dat overblijft is invoering in twee fasen: de ene helft van de gemeenten in 2006, de andere helft in 2010. Aan dit alternatief kleven immers niet de hierboven genoemde bezwaren bij varianten van geleidelijke invoering die de periode tussen beide reguliere gemeenteraadsverkiezingen betreffen. In dit alternatief wordt juist aange-

knoopt bij de tijdstippen waarop reguliere verkiezingen voor de gemeenteraden plaatsvinden. Wel blijven de in paragraaf 2 genoemde relativeringen bij de bezwaren tegen een invoering ineens in 2006, alsmede de kanttekeningen bij de wens om de positie van de zittende burgemeesters als uitgangspunt te nemen bij de wijze van invoering van betekenis. Bij de uitwerking van deze variant zouden overigens nog tal van vragen onder ogen moeten worden gezien, die duidelijk maken dat ook deze variant complicaties kent. Allereerst zal de vraag moeten worden beantwoord hoe wordt bepaald of de (eerste) burgemeestersverkiezing in een gemeente in 2006 of in 2010 plaatsvindt. Het ligt voor de hand om hier wederom aansluiting te zoeken bij de benoemingstermijn van de zittende burgemeester. Dat zal er grosso modo op neerkomen dat in gemeenten waarin de benoemingstermijn van de zittende burgemeester afloopt vóór maart 2008, de eerste burgemeestersverkiezing in 2006 plaatsvindt en in de overige gemeenten in 2010. Dat betekent dat deze invoeringsvariant slechts gedeeltelijk tegemoet komt aan de wens om de benoemde burgemeester zijn benoemingstermijn te laten afmaken. Voorts rijst de vraag of van voornoemd uitgangspunt kan worden afgeweken als de burgemeester er om hem moverende redenen geen prijs op stelt om zijn termijn af te maken, met FPU zou willen gaan, of juist een sterke ambitie heeft om aan verkiezingen deel te nemen. Met andere woorden, mag de wetgever bij de vormgeving van de invoering van het nieuwe stelsel rekening houden met de wens van de zittende burgemeester? Nog daargelaten dat fricties kunnen ontstaan als de wens van de burgemeester conflicteert met de wens van de gemeenteraad, menen wij dat zulks niet doorslaggevend zou mogen zijn. Indien echter geen rekening wordt gehouden met de wensen van zittende burgemeesters en uitsluitend rekenkundig naar het restant van de benoemingstermijn wordt gekeken, zullen misschien toch voorzieningen getroffen moeten worden voor situaties waarin een onvoorzien voortijdig vertrek van de burgemeester plaatsvindt. Is het dan mogelijk de burgemeestersverkiezing alsnog in 2006 te doen plaatsvinden of moet tot 2010 een burgemeester worden benoemd dan wel in waarneming worden voorzien?

Voorts zij erop gewezen dat deze invoeringsvariant ertoe leidt dat gedurende vier jaar twee gemeentewettelijke stelsels naast elkaar zullen bestaan met een geografisch gezien willekeurige spreiding over het land. Dat roept vragen op over de implicaties daarvan voor de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen en de intergemeentelijke samenwerking in het bijzonder, alsmede over het dubbele regime dat door de commissarissen van de Koningin en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal moeten worden gehanteerd bij problemen rond het functioneren van de burgemeester en het lokaal bestuur. Dat zou aanleiding kunnen zijn om (mede) een geografisch criterium te gebruiken bij de selectie van de gemeenten waar invoering in 2006 respectievelijk 2010 plaatsvindt. Dat zou echter tot gevolg hebben dat het rekening houden met de positie van de zittende burgemeesters in deze variant nog minder uit de verf komt. Alles afwegende menen wij dat gefaseerde invoering in 2006 en 2010 een mogelijke variant is maar dat de voordelen van deze variant -gemeten naar de mate waarin met de benoemingstermijn van de zittende burgemeesters rekening kan worden gehouden- beperkt zijn.

4. Gemeentelijke herindeling

Een bijzondere invoeringsvraag betreft ten slotte de positie van de gemeenten in de Achterhoek die naar verwachting op 1 januari 2005 zullen worden heringedeeld. Wij menen in het licht van de overwegingen die in de vorige paragraaf aan de orde zijn gekomen dat voor de nieuwe gemeenten maar één optie aan de orde kan zijn, nu dit najaar herindelingsverkiezingen zullen plaatsvinden en de reguliere raadsverkiezingen in 2006 zullen worden overgeslagen. In deze gemeenten zal de

gekozen burgemeester en de daarmee gepaard gaande gemeentewettelijke wijzigingen pas in 2010 kunnen worden ingevoerd. Gelet op de hierboven omschreven noodzaak om bij herindeling tussentijdse raadsverkiezingen te houden, is in het licht van de hiervoor gegeven overwegingen onvermijdelijk dat de invoering van het nieuwe stelsel in deze gemeenten tot 2010 zal moeten wachten.

5. Uitstel invoering tot 2007

Allereerst zij opgemerkt dat uitstel tot 2007 geen invoeringsvariant in de zin van de motie Hamer/Spies is, omdat zij geen alternatief biedt voor de invoering op een moment, maar dat ene moment slechts met één jaar uitstelt. Niettemin gaan wij volledigheidshalve kort op dit alternatief in. Daarbij is een belangrijke vraag of een algemene verschuiving van de raadsverkiezingen met één jaar grondwettelijk mogelijk is. Wij menen dat zulks het geval is mits daarvoor een dragende motivering kan worden gegeven. Een dergelijke motivering kan gelet op het eerder in deze notitie overwogene niet alleen worden gevonden in het belang van de zittende groep burgemeesters om hun ambtstermijn (zoveel mogelijk) uit te dienen. Het rendement (naar die maatstaf gemeten) zou bovendien te gering zijn om een dergelijke ingrijpende maatregel te rechtvaardigen. Wij wijzen er overigens op dat er één precedent is van een algemene verschuiving van verkiezingen. Bij de wet van 6 juni 1985 (Stb. 1985, 333) is de zittingsduur van de in 1982 gekozen provinciale staten met bijna een jaar verlengd, ten einde te bereiken dat de verkiezingen van gemeenteraden en provinciale staten (voortaan) in verschillende jaren plaatsvinden. Dit precedent is te meer relevant omdat uitstel van de raadsverkiezingen van 2006 naar 2007 – aannemende dat zulks genoegzaam zou kunnen worden gemotiveerd – ertoe zou leiden dat in 2007 beide verkiezingen weer (blijvend) in hetzelfde jaar zouden gaan plaatsvinden. Bovendien zouden in dat geval tevens burgemeestersverkiezingen plaatsvinden én ook nog verkiezingen voor de Tweede Kamer. Waar de wetgever in het verleden heeft aangestuurd op spreiding van de verkiezingen voor de verschillende vertegenwoordigende organen, zou deze spreiding door een verschuiving van de raadsverkiezingen naar 2007 ongedaan worden gemaakt en in dat jaar zelfs een totale concentratie van alle verkiezingen leiden. Tot slot merken wij op dat uitstel tot 2007 geen soelaas biedt voor de grondwetsherziening terzake van het raadsvoorzitterschap. De tweede lezing van dat voorstel zal pas in de volgende kabinetsperiode die begint na de kamerverkiezingen van mei 2007 kunnen worden voltooid, waarna de wetgever nog een beslissing zal moeten nemen over het raadsvoorzitterschap.

6. Conclusie

Op grond van het voorgaande menen wij dat er geen voor de hand liggend alternatief is voor invoering van de gekozen burgemeester in alle gemeenten bij de raadsverkiezingen in 2006. Die conclusie vloeit voort uit twee typen overwegingen. In de eerste plaats is het belang van de zittende burgemeesters een te diffuus begrip, dat zich niet laat objectiveren tot een grond die afwijking van het uitgangspunt van algemene invoering kan rechtvaardigen. In dat verband is verder van belang dat naar onze verwachting een minderheid van de zittende burgemeesters in 2006 op zoek zal moeten naar een nieuwe baan. In de tweede plaats laten de ratio van het stelsel, de omstandigheid dat een verschuiving van de raadsverkiezing omwille van de positie van de burgemeester niet kan worden gemotiveerd vanuit functie van de raad, alsmede de onmogelijkheid te voorzien in evenwichtige verhoudingen als de voorwaarde van gelijktijdige verkiezingen wordt losgelaten weinig ruimte voor alternatieve invoeringsvarianten. Het enige alternatief dat in aanmerking zou kunnen

komen, is gefaseerde invoering in 2006 en 2010. Wij zijn van mening dat de voordelen van deze variant beperkt zijn. Wij gaan echter graag met de Tweede Kamer het gesprek aan over de vraag hoe deze variant en de daarmee verbonden vragen worden beoordeeld.