

Vergaderjaar 2004–2005

**29 864**

## **Wijziging van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester (Wet introductie gekozen burgemeester)**

**Nr. 5**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 oktober 2004 en het nader rapport d.d. 5 november 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2004, no. 04.002654, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester (Wet introductie gekozen burgemeester), met memorie van toelichting.*

*De Wet introductie gekozen burgemeester strekt samen met de Wet verkiezing burgemeester – waarover de Raad van State heden eveneens adviseert<sup>2</sup> – tot invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester in het gemeentelijk bestel. De Raad maakt naar aanleiding van het voorstel verschillende opmerkingen, die vooral betrekking hebben op de argumenten welke in de memorie van toelichting worden aangevoerd voor die invoering en op de consequenties van het voorstel. Hij is van oordeel dat het voorstel van wet in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2004 (kenmerk 04.002654) machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester (Wet introductie gekozen burgemeester) rechtstreeks aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 oktober 2004, No. W04.04.0281/I, bieden wij u hierbij aan. Naar aanleiding van het advies merken wij het volgende op.

### **I INLEIDING**

*1. Het nu volgende advies bestaat uit verschillende onderdelen. De onderdelen II en III behandelen de hoofdvraag, te weten of de introductie van de figuur van de rechtstreeks gekozen burgemeester wenselijk is. Daartoe worden eerst de in de memorie van toelichting genoemde bestuurlijke argumenten besproken; de Raad constateert dat deze argumenten onvoldoende aanleiding vormen voor de voorgestelde vernieuwing, en dat de eigenlijke aanleiding moet worden gezocht in een opvatting over wat democratisch wenselijk is. Wel moeten dan*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> No. W04.04.0280/I.

de (bestuurlijke) gevolgen van het doorvoeren van de op die grond gewenste verandering onder ogen worden gezien, teneinde tot een behoorlijke afweging van voors en tegens bij de invoering te kunnen komen. De Raad bespreekt vervolgens een aantal bestuurlijke consequenties van de figuur van de rechtstreeks gekozen burgemeester die zijns inziens in die afweging behoren te worden betrokken; daarbij besteedt hij ook aandacht aan de grondwettelijke vragen die kunnen rijzen.

De dan volgende onderdelen betreffen de wijze van (eventuele) invoering van het nieuwe stelsel, alsmede diverse opmerkingen bij het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Met toepassing van artikel 21, derde lid, van de Wet op de Raad van State heeft een vertegenwoordiging van de Raad gesprekken gevoerd met enkele personen die werkzaam zijn in de sfeer van het lokaal bestuur, te weten een commissaris van de Koning, een directielid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, twee burgemeesters, twee wethouders, twee raadsleden en een gemeentesecretaris.

1. De Raad van State gaat in een uitvoerig betoog in op de redengeving van de regering ter onderbouwing van de wenselijkheid van invoering van de gekozen burgemeester, zoals weergegeven in de memorie van toelichting. Deze onderdelen van het advies van de Raad hebben een beschouwend karakter, uitmondend in een balans (punt 15), waarvan de kern is de aanbeveling om de memorie van toelichting op een andere wijze in te richten en aandacht te schenken aan diverse democratie-opvattingen, de vraag waarom wel een verkiezing van de burgemeester wordt voorgesteld en geen verkiezing van andere ambten, de consequenties van de invoering van de gekozen burgemeester en de eventueel noodzakelijke maatregelen om die consequenties op te vangen zodat de kwaliteit van het lokaal bestuur als geheel wordt verzekerd. Wij zullen in een eveneens uitvoerige reactie op de analyse van de Raad ingaan, waarbij overigens in dit nader rapport, gelet op de onderlinge samenhang van de aangeroerde vraagstukken, niet steeds dezelfde indeling zal kunnen worden gevolgd als de indeling van het advies.

Vooruitlopend daarop merken wij op dat wij de analyse van de Raad niet delen dat de argumenten van de regering onvoldoende aanleiding vormen voor de gekozen vernieuwing. Wel erkennen wij dat de wens tot verdere democratisering van het lokale bestuur vanzelfsprekend óók een belangrijke reden is voor de invoering van de gekozen burgemeester.

Na de beschouwingen over de redenen voor de invoering van de gekozen burgemeester wordt ingegaan op de mogelijke consequenties van de gekozen burgemeester en de in dat verband door de Raad uitgevoerde analyse. Daarbij wordt aandacht besteed aan de gevolgen van de invoering van de gekozen burgemeester voor de verschillende gemeentelijke organen en hun onderlinge verhouding. In de laatste onderdelen van dit nader rapport zal, conform de door de Raad gekozen indeling van het advies, worden ingegaan op de invoeringsaspecten van de gekozen burgemeester en de overige opmerkingen van de Raad.

## **II AANLEIDING OM DE GEKOZEN BURGEMEESTER TE INTRODUCEREN**

### *2. De aanleiding volgens de memorie van toelichting*

*Paragraaf 1.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting, «Motieven en overwegingen voor de introductie van een gekozen burgemeester», zet uiteen om welke redenen het kabinet rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voorstaat. Die redenen kunnen als volgt worden samengevat.*

*«Voorop staat de wens tot versterking van de positie van de burgemeester»<sup>1</sup>(2). De wens blijkt tweeeërlei achtergrond te hebben:*

- a) de positie van de burgemeester is in de loop der jaren verzwakt, waardoor een verschil is ontstaan tussen wat de burgers van de burgemeester verwachten en de werkelijke macht van de burgemeester («status-incongruentie»<sup>2</sup>;*
- b) calamiteiten als de vuurwerkramp te Enschede en de cafébrand te Volendam hebben laten zien dat de burgemeester over te weinig bevoegdheden beschikt om de veiligheid van burgers in gemeenten te garanderen en de daarop betrekking hebbende regels te handhaven.*

<sup>1</sup> Aldus de tweede volzin van paragraaf 1.2

<sup>2</sup> De term is van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie: eindrapport (2002), bladzijde 111.

*«De tweede ontwikkeling die noopt tot beslissende stappen is dat het stelsel van de kroonbenoeming zijn eindfase heeft bereikt»<sup>1</sup>. Vervolgens wordt gesteld dat het ongewenst is dat de burgemeester zijn legitimatie ontleent aan voordracht of benoeming door de gemeenteraad. Nu terugkeer naar de zuivere kroonbenoeming ondenkbaar en onwenselijk moet worden geacht, blijft slechts één mogelijkheid over, die van rechtstreekse verkiezing door de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente, aldus de toelichting. Daarmee krijgt de kiezer invloed niet alleen op de controle op het gemeentebestuur maar ook op de uitoefening van het bestuur zelf; anderzijds biedt dit stelsel de gekozen bestuurder de mogelijkheid om verantwoording aan de bevolking af te leggen over het door hem gekozen bestuur»<sup>2</sup>.*

*De in de memorie van toelichting geschetste probleemanalyse geeft de Raad allereerst aanleiding om het vraagstuk van de positie van de burgemeester in een ruimere context te plaatsen en in dat verband ook enkele naar zijn oordeel relevante punten uit de historische ontwikkeling naar voren te halen. Daarna worden de in de toelichting genoemde motieven voor invoering van de gekozen burgemeester nader bezien, en ten slotte zal de vraag worden besproken of deze «motieven en overwegingen» dringende redenen bieden voor de invoering van de voorgestelde figuur van de rechtstreeks gekozen burgemeester.*

## **Punten 2 tot en met 7 alsmede punt 15**

2. De aanleiding volgens de memorie van toelichting  
7. Hoe overtuigend zijn de aangevoerde motieven?

Alvorens ingegaan wordt op de redenen die in de memorie van toelichting uiteen gezet zijn voor de invoering voor de gekozen burgemeester, wordt aandacht geschonken aan de door de Raad in punt 15 geformuleerde wens om een zo evenwichtig en volledig mogelijk beeld van de pro's en contra's van het voorstel te schetsen.

De Raad is van oordeel dat het bij de invoering van de gekozen burgemeester «in feite gaat om een bepaalde visie op hoe een democratisch bestuursstelsel er moet uitzien; niet de in de toelichting genoemde «motieven en overwegingen» maar het «Hoofdlijnenakkoord» op basis waarvan het zittende kabinet tot stand is gekomen, vormen de eigenlijke aanleiding voor de indiening van het voorstel» (punt 7).

Hiermee wordt de suggestie gewekt als zou de gekozen burgemeester alleen maar worden ingevoerd, omdat dat nu eenmaal is afgesproken in het Hoofdlijnenakkoord. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat bij vele politieke groeperingen die in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd – ook bij fracties die geen deel uitmaken van de coalitie – het besef is gegroeid dat een wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester noodzakelijk is. Bij de fracties in de Tweede Kamer die de huidige coalitie ondersteunen heeft zich dat vertaald in de wens om tot invoering van de direct gekozen burgemeester te komen, hetgeen vervolgens is neergeslagen in afspraken dienaangaande voor de komende regeerperiode. Terzijde wijzen wij erop dat de Verkennende notitie over de invoering van de direct gekozen burgemeester<sup>3</sup> al door het vorige kabinet aan de Tweede Kamer is aangeboden. Ook maakte de mogelijkheid van een rechtstreeks gekozen burgemeester al deel uit van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie.

Een andere vraag is of «de visie op hoe een democratisch bestuursstelsel eruit moet zien» bepalend is voor de wens tot invoering van de gekozen burgemeester. Wij menen dat de in de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel – en eerder al uitgebreid in de Verkennende notitie en de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester<sup>4</sup> – beschreven ontwikkelingen de urgentie van de voorgestelde verandering zonder meer onderbouwen. Uit die ontwikkelingen, die overigens divers van aard zijn, vloeit de noodzaak voort om wijziging aan te brengen in de aanstellingswijze van de burgemeester. Onder punt 3 en volgende wordt hier nader op ingegaan. Een en ander neemt niet weg dat erkend wordt dat daarnaast ook de behoefte om het lokale bestuur verder te democratiseren voor de gemaakte keuze vanzelfsprekend van belang is, hetgeen overigens ook uit de toelichting bij het voorstel al kon worden afgeleid.

<sup>1</sup> T.a.p., derde tekstblok, eerste volzin.

<sup>2</sup> T.a.p., eind derde en begin vierde tekstblok.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2002–2003, 28 759, nr. 1.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 223, nr. 1.

De Raad vraagt in dit verband om een algemene beschrijving van de vereisten waaraan een democratisch stelsel van openbaar bestuur in Nederland naar het oordeel van de regering moet voldoen. Die beschrijving zou volgens de Raad moeten worden gegeven «vanuit het besef dat democratie meer is dan democratie via staatsinstellingen en democratie via staatsinstellingen niet automatisch hetzelfde is als het kiezen van publieke ambtsdragers». De Raad verwijst hierbij naar de recent verschenen WRR-verkenning «De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat».<sup>1</sup> Vanzelfsprekend is democratie meer dan alleen een formele structuur van staatsinstellingen die voldoet aan bepaalde, democratische kenmerken. Het onderhavige voorstel biedt alleen een raamwerk dat in de lokale praktijk een verdere invulling en aanvulling zal krijgen. Zowel de wijze waarop binnen de formele structuur het handelen van democratisch gekozenen gestalte krijgt, als de eventuele inzet van andere instrumenten om de formele structuur aan te vullen – gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de vele mogelijke vormen van interactieve beleidsvorming, burgeren volksinitiatief en een lokaal referendum – zijn zaken die in de lokale gemeenschap vorm kunnen krijgen. Die aanvullende instrumenten maken echter geen deel uit van dit wetsvoorstel. Wij zien dan ook, hoewel de stelling van de Raad dat democratie meer is dan democratie via staatsinstellingen wordt onderschreven, geen aanleiding om op de plaats en functie van die instrumenten in dit kader nader in te gaan. Dat democratie via staatsinstellingen niet automatisch hetzelfde is als het kiezen van publieke ambtsdragers is voor ons eveneens evident. Dit alles neemt echter niet weg dat de vraag of de lokale staatsinrichting nog aan de huidige eisen voldoet een wezenlijke vraag is die wij thans onder ogen wensen te zien. De formele structuur van het lokale bestel en het noodzakelijke onderhoud daaraan kan – en moet in zekere zin – ook los van de materiële invulling en de mogelijkheden tot aanvulling daarop worden gezien, zij het dat zij natuurlijk getoetst moet worden aan het criterium of zij voldoende ruimte biedt voor een waardevolle invulling. Wij zijn van oordeel dat het niet wenselijk is in de toelichting van het wetsvoorstel in algemene zin vereisten te formuleren waaraan het democratisch bestel van openbaar bestuur in Nederland moet voldoen. Een dergelijke abstracte beschouwing zou aanleiding kunnen geven tot verschillen van inzicht over de rechtstheoretische uitgangspunten van de voorgestelde staatkundige ordening, terwijl over de concrete voorstellen helemaal geen verschil van mening behoeft te bestaan. De aanbeveling om eerst algemene vereisten voor een democratisch bestel te formuleren, om vervolgens op basis daarvan over te gaan tot concrete voorstellen, gaat bovendien kennelijk uit van de gedachte dat ook het bestaande bestel een uitwerking vormt van één centrale democratie-gedachte. Het bestaande bestel is in zijn totaliteit echter niet te beschouwen als een logische ordening en uitwerking van een achterliggende democratie-idee, waarbij de concrete staatsrechtelijke vormgeving op deductieve wijze uit die achterliggende idee is afgeleid. De huidige staatkundige ordening is veeleer te kenschetsen als het resultaat van historische ontwikkelingen, waarin onder meer elementen van de representatieve democratie en elementen van de directe democratie elkaar aanvullen. In de eerder gememoreerde WRR-verkenning wordt opgemerkt dat niet de superioriteit van één van de democratiebenaderingen inzet van het debat moet zijn, maar de vraag welke voorstellen onder welke omstandigheden voor welke aspecten van het democratisch bestel een verbetering kunnen betekenen.<sup>2</sup> Wij sluiten ons hier gaarne bij aan en concentreren ons op de argumentatie voor de noodzaak van verkiezing van de burgemeester aan de hand van concrete elementen ontleend aan het op onderdelen gebrekkige functioneren van het huidige bestel en de daaruit voortvloeiende desiderata voor een nieuw bestel.

De afgelopen decennia hebben wezenlijke veranderingen in het openbaar bestuur gebracht. Zo is de mondigheid van de burger toegenomen en is tegelijkertijd de bereidheid om beslissingen van de overheid te aanvaarden bij diezelfde burger afgenomen. Op vele terreinen, zo signaleert de Raad zelf ook, zijn aan de burger mogelijkheden geboden invloed uit te oefenen op de totstandkoming van overheidsbeslissingen. Deze mogelijkheden zijn als aanvulling op de traditionele democratische rechten van burgers, het actief en passief kiesrecht voor verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen, geïntroduceerd. Ook zijn mogelijkheden in het leven geroepen die de burger in staat stellen het doen en laten van de overheid te controleren. Niet alleen de Wet openbaarheid van bestuur, maar ook het toekennen van

---

<sup>1</sup> Red. E. R. Engelen, M. Sie Dhian Ho, Amsterdam 2004.

<sup>2</sup> A.w. (noot 3), p. 18.

medezeggenschap, inspraak en andere vormen van participatie hadden tot doel de burger directer bij het bestuur te betrekken om zodoende, door de mogelijkheid van controle en een eigen inbreng, de kwaliteit van de bestuursvoering te verbeteren. De Raad wijst er echter op dat het allerminst vaststaat dat de grotere openheid en toegankelijkheid er ook in heeft geresulteerd dat burgers meer dan voorheen het gevoel hebben dat de overheid er – mede – «voor hen» is en dat zij zich echt vertegenwoordigd voelen door de vertegenwoordigende lichamen. De mogelijkheid tot beïnvloeding van het bestuurlijk handelen van de overheid is, zo voegen wij toe, altijd beperkt gebleven tot beïnvloeding van concrete (voorgenomen) beslissingen. De stap naar een directe verkiezing van bestuurders, die óók als een volgende stap in deze ontwikkeling kan worden gezien, is tot op heden niet gezet. Wij menen dat de tijd daarvoor nu is aangebroken. In de eerste plaats omdat de positie van de burgemeester binnen het lokaal bestel moet worden versterkt om zodoende de slagvaardigheid van het lokale bestuur te vergroten. In de tweede plaats omdat de huidige benoemingsprocedure verworden is tot een ondoorzichtige procedure. In de derde plaats omdat directe verkiezing past bij de toegenomen mondigheid van de burger en de al aanwezige tendensen tot personalisering van het politieke systeem. Burgers hebben minder affiniteit met de ideologische inspiratiebronnen van politieke partijen dan vroeger. Het aantal burgers dat lid is van een politieke partij is een zeer beperkt deel van het totaal aantal kiesgerechtigden. De standpunten van politieke partijen komen daardoor veel minder dan vroeger tot stand op basis van debatten met een omvangrijke achterban, zijnde een belangrijk deel van het electoraat. Het afnemen van de beïnvloeding door grote groepen burgers van politieke processen via de interne partijdemocratie vraagt om een zekere compensatie in het publieke domein. Het belang van de persoon die het ambt van bestuurder zal bekleden neemt bovendien toe, evenals de behoefte bij burgers aan het afleggen van verantwoording over de uitvoering van beleid, niet alleen aan de vertegenwoordigende organen, maar ook in een directe relatie van bestuurder en burgers. Deze behoefte is op lokaal niveau het meest voelbaar. De gemeentelijke bestuurspraktijk is het meest uitvoeringsgericht. Beslissingen van het gemeentebestuur raken de burgers direct in hun woon- en leefomgeving. Binnen het gemeentebestuur is de positie van de burgemeester bovendien essentieel, omdat hij een spilfunctie vervult. Hij is niet alleen een verbindende schakel tussen de verschillende gemeentelijke organen, maar vormt ook het belangrijkste gezicht van de gemeente naar de burgers. Directe verkiezing van de burgemeester zal daarom het meest tegemoet komen aan de wens de burger meer mogelijkheden tot beïnvloeding van het bestuurlijk handelen van de gemeente te geven. Met de introductie van de direct gekozen burgemeester wordt zodoende een waardevolle aanvulling op de representatieve democratie geboden.

Hiermee is tegelijkertijd duidelijk waarom de regering geen voorstellen heeft gedaan voor verkiezing van andere ambten als dat van de commissaris van de Koning. Verkiezing van de commissaris van de Koning achten wij niet aangewezen, omdat de noodzaak daarvoor ontbreekt. De taken van de provincies brengen een heel andere rol binnen het openbaar bestuur mee. De rol van de provincies is te karakteriseren als die van intermediair bestuur, waarmee de burger uit de aard der zaak minder direct van doen heeft. Daar komt bij dat de commissaris van de Koning in tegenstelling tot de burgemeester ook optreedt als rijksorgaan. Een directe verkiezing van de commissaris ligt ook vanuit dat perspectief minder voor de hand. Wat betreft de minister-president zij verwezen naar het onderzoek dat het huidige kabinet verricht naar de verschillende modaliteiten van versterking van de positie van de minister-president, waaronder mede begrepen de argumenten voor en tegen een rechtstreekse verkiezing.

De memorie van toelichting is aangevuld met een uiteenzetting van deze aard.

### *3. De burgemeesters en de staatkundige veranderingen*

*Het voorstel tot invoering van de figuur van de gekozen burgemeester staat in de traditie van staatkundige, bestuurlijke en politieke vernieuwing, waarover met name sedert de jaren '60 van de vorige eeuw periodiek is nagedacht en gediscussieerd. Die discussie heeft betrekkelijk bescheiden resultaten gehad. De meeste voorstellen die waren ontwikkeld door de staatscommissie-Cals/Donner<sup>1</sup>, zijn bij de behandeling van de nota Grondwetsherzieningbeleid in de jaren '70 reeds gesneuveld. Met de voorstellen van de commissies-Vonhoff<sup>2</sup>,*

<sup>1</sup> Eindrapport 1971.

<sup>2</sup> Zie met name haar derde rapport «Elk kent de laan die derwaart gaat» (1980).

*-De Koning<sup>1</sup> en -Deetman<sup>2</sup> is het niet veel anders gegaan. Dit wil overigens niet zeggen dat er niets zou zijn gebeurd. De Wet openbaarheid van bestuur is totstandgekomen, de Nationale ombudsman werd ingevoerd, medezeggenschap werd op verschillende maatschappelijke terreinen wettelijk voorzien, inspraakprocedures werden ingevoerd met betrekking tot talloze overheidsbeslissingen. Op institutioneel gebied valt een geleidelijk proces van gemeentelijke herindeling te noemen (alsmede forse samenvoeging van waterschappen). Inlichtingen- en verantwoordingsplichten van openbare bestuurders werden uitgebreid en aangescherpt. Belangrijke bestuursbeslissingen worden dikwijls pas genomen na overleg met de volksvertegenwoordiging of een commissie daarvan. Veel aandacht krijgt de bedrijfsvoering in de ambtelijke organisatie. Dit zijn slechts voorbeelden. Op het gebied van het provincie- en gemeentebestuur moet worden gewezen op de sterk toegenomen invloed van de staten en de raden op benoeming en ontslag van de commissaris van de Koning onderscheidenlijk de burgemeester, en natuurlijk op de recent doorgevoerde dualisering, die nog niet helemaal haar vorm heeft gevonden.*

*Deze ontwikkelingen hebben in een aantal opzichten geleid tot meer openheid en meer toegankelijkheid van het openbaar bestuur, en vallen in zoverre dan ook positief te waarderen. Wel valt op dat echte institutionele vernieuwingen blijkbaar veel moeilijker tot stand zijn te brengen dan afzonderlijke veranderingen die, elk op zich beschouwd, niet onder de noemer staatkundige vernieuwing kunnen worden gebracht maar per saldo wel tot duidelijk waarneembare bestuurlijke verandering hebben geleid. Of de hiervóór genoemde grotere openheid en toegankelijkheid er ook in heeft geresulteerd dat burgers meer dan voorheen het gevoel hebben dat de overheid er – mede – «voor hen» is en dat zij zich echt vertegenwoordigd voelen door de vertegenwoordigende lichamen, staat echter allerm minst vast. Toch is duidelijk dat permanent aandacht voor de verhouding burger – openbaar bestuur nodig is, ook in institutionele zin, in het bijzonder tegen de achtergrond van de steeds toenemende en voor ieder zichtbare betekenis van «Europa». Of rechtstreekse verkiezing van de burgemeester bijdraagt aan verbetering van die verhouding tussen burgers en het openbaar bestuur en in zoverre een wenselijke vernieuwing brengt is echter de vraag. Zijn er aanwijzingen dat de verhouding burgers – burgemeester een groot probleem vormt? De memorie van toelichting geeft vooralsnog geen aanleiding om dat te veronderstellen.*

*Wat de ontwikkeling van het burgemeesterschap en de verhouding van de burgemeester tot de burgers en tot andere overheidsinstituties betreft acht de Raad het van belang om op het volgende te wijzen<sup>3</sup>.*

*a. Werden burgemeesters aanvankelijk uitsluitend gerekruteerd uit de betere kringen,<sup>4</sup> sinds de jaren '30 van de vorige eeuw werd in toenemende mate gestreefd naar een ruimere rekrutering. Dit had onder meer tot gevolg dat de sociale afstand van de burgemeester tot de burgers en tot zijn gemeentelijke medebestuurders navenant afnam.*

*b. De voortgaande gemeentelijke herindeling heeft ertoe geleid dat het aantal kleine gemeenten drastisch is verminderd. Daardoor is de gemiddelde burgemeester niet meer de enige voltijdse gemeentebestuurder in de gemeente maar heeft hij óók als volwaardige bestuurders functionerende wethouders naast zich, voor wie het wethouderschap evenzeer een volledige functie is als het burgemeesterschap dat is voor de burgemeester. In de loop der tijden zijn er talloze wethouders aangetreden die voor de gemeente van grotere betekenis zijn geweest dan menig burgemeester. In zoverre is er dus, bij alle verschil, in bestuurlijk opzicht sprake van een grotere mate van gelijkwaardigheid van het wethouderschap en het burgemeesterschap.*

*c. De verhouding tot de raad en de raadsleden is ook meer «horizontaal» geworden door enkele wettelijke ontwikkelingen. In dit verband is van belang dat de burgemeester in 1969 inlichtingen- en verantwoordingsplichtig is geworden jegens de raad; sinds 1994 geldt de inlichtingenplicht reeds op verzoek van één raadslid. Ook kreeg de raad een steeds sterkere stem in het kapittel bij de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester.*

<sup>1</sup> Over de positie van de minister-president (1992).

<sup>2</sup> Vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (1994).

<sup>3</sup> Meer volledige historische beschouwingen zijn te vinden in hoofdstuk 2 van het rapport Dualisme en lokale democratie, de Verkenkende notitie (Kamerstukken II 2002/03 28 759 nr. 1) en de Hoofdlijnennotitie (Kamerstukken II 2003/04 29 323 nr. 1). Zie ook J. J. H. Pop, De macht van de burgemeester, De Gids 2001, bladzijde 609.

<sup>4</sup> De Verkenkende notitie spreekt in dit verband van «patriciërs en lantedellieden» (bladzijde 9).

Daarnaast heeft zich – parallel aan de wijze van handelen van de ministers en van de wethouders – de gewoonte ontwikkeld dat de burgemeester beslissingen van enig belang niet pleegt te nemen zonder tevoren een commissie van de raad of, soms, de fractievoorzitters te hebben geraadpleegd. De dualisering heeft vooralsnog in die praktijk geen wezenlijke veranderingen gebracht.

d. Was de burgemeester – behalve in de grootste gemeenten – aanvankelijk de belangrijkste portefeuillehouder in het college van burgemeester en wethouders, de opkomst van de voltijdse wethouders leidde ertoe dat de burgemeester, afgezien van het voorzitterschap van het college, min of meer een portefeuillehouder op één lijn met de wethouders werd. Vervolgens leidde de politisering van de gemeentebesturen die in de loop van de jaren '70 van de vorige eeuw in vele gemeenten werd doorgevoerd, en die gepaard ging met de invoering van collegeprogramma's/programcolleges, er in menige gemeente toe dat aan de burgemeester geen belangrijke «politieke» portefeuilles meer werden toebedeeld. Door veel betrokken burgemeesters<sup>1</sup> werd dit ervaren als verzwakking van hun positie binnen het college. Overigens is de slinger sinds enige jaren aan een tegenbeweging begonnen.

e. De onder d gesignaleerde ontwikkeling leidde er anderzijds toe dat meer nadruk kwam te liggen op een functie die de burgemeester vanouds heeft vervuld, die van bewaker van de democratische en de juridische spelregels, alsmede van een behoorlijke behandeling van burgers door de gemeentelijke diensten. Deze functie kwam aanvankelijk alleen tot uitdrukking in de bevoegdheid van de burgemeester om besluiten die zijns inziens in aanmerking kwamen voor spontane vernietiging door de Kroon wegens strijd met de wet/het recht of het algemeen belang, niet uit te voeren maar ter toets voor te leggen aan gedeputeerde staten<sup>2</sup>. Het bewaken van de democratische spelregels en van het naleven van de wettelijke regels, en het toezien op een behoorlijke behandeling van de burgers kon aan de burgemeester worden toevertrouwd vanwege zijn relatieve zelfstandigheid ten opzichte van de raad en de wethouders, die voor een belangrijk deel voortvloeit uit zijn wijze van aanstelling en die wordt versterkt doordat hij voor zes jaren wordt benoemd, terwijl raadsleden en wethouders voor vier jaar worden gekozen onderscheidenlijk benoemd.

De hier aan de orde zijnde functie van de burgemeester, die thans ook wel wordt aangeduid als het bevorderen van «goed bestuur», werd bij de Wet dualisering gemeentebestuur uitdrukkelijk versterkt en verbreed, door bepalingen als artikel 53a, eerste lid, van de Gemeentewet (bevorderen eenheid collegebeleid), en artikel 170, eerste lid (kwaliteit procedures burgerparticipatie, zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en van klachten) en tweede lid (burgerjaarverslag).

Uit het vorenstaande kunnen enkele zaken worden afgeleid. In de eerste plaats hebben de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de functie van de burgemeester zich voltrokken dank zij veranderingen in de samenleving, in de omgeving van de burgemeesters en in de wijze van functioneren van de gemeentebesturen,<sup>3</sup> doch niet dank zij specifieke, daarop gerichte wettelijke bepalingen. In de tweede plaats kan gesproken worden van ont-autocratisering: de boven alles en iedereen staande regent van weleer is allengs, vooral sinds de jaren '60 van de vorige eeuw, geëvolueerd tot een bijzonder lid van het gemeentebestuur te midden van collega-bestuurders. En ten slotte kan worden geconstateerd dat de «verzwakking» van de positie van de burgemeester, waarvan overigens in lang niet alle gemeenten sprake is geweest, tot staan is gekomen en dat inmiddels een tendens tot versterking kan worden waargenomen.

Op deze bevindingen zal de Raad verderop terugkomen<sup>4</sup>.

### 3. De burgemeesters en de staatkundige veranderingen

De Raad geeft een beschrijving van de staatkundige veranderingen en de ontwikkeling van het burgemeesterschap, die voor een belangrijk deel is ontleend aan de Verkennende notitie en de Hoofdlijnennotitie. Deze beschrijving wordt op hoofdlijnen onderschreven. Inderdaad is er de afgelopen decennia het nodige veranderd, zowel in de vormgeving van het lokaal bestuur als in de materiële werking en de inhoud van de toepasselijke regels, bij

<sup>1</sup> Het beeld is steeds heel divers geweest: lang niet alle burgemeesters hebben genoemde verzwakking ervaren.

<sup>2</sup> Artikel 70 van de Gemeentewet van 1851; thans artikel 273.

<sup>3</sup> In dit verband kan nog worden herinnerd aan de verschillende typen burgemeesters die elkaar zijn opgevolgd: de burgemeester-regent, de burgemeester-manager, de burgemeester-teamleider en procesmanager. Zie bijvoorbeeld de Verkennende notitie, bladzijde 9.

<sup>4</sup> Zie de punten 7 en 15.

voorbeeld op het terrein van transparantie en openbaarheid. De Raad meent in dit verband dat echte institutionele vernieuwingen blijkbaar veel moeilijker tot stand te brengen zijn dan afzonderlijke veranderingen die niet onder de noemer van staatkundige vernieuwing kunnen worden gebracht, maar wel tot een wezenlijke verandering hebben geleid. Bij deze constatering valt voor het lokale bestuur een belangrijke kanttekening te plaatsen. De dualisering van het gemeente- en provinciebestuur die recentelijk is doorgevoerd, is wel degelijk aan te merken als een belangrijke vorm van staatkundige vernieuwing en is zonder grote problemen tot stand gebracht.

De Raad benadrukt het belang van permanente aandacht voor de verhouding burger – openbaar bestuur en vraagt in dat verband of er aanwijzingen zijn dat de verhouding burgers – burgemeester een groot probleem vormt. In het betoog onder punt 2 is al aangegeven waarom een democratische legitimatie van de burgemeester nodig is ter verbetering van de relatie tussen burgers en hun gemeentebestuur. Hiermee is niet gezegd dat de relatie tussen de burgemeesters en de inwoners van hun gemeenten thans problematisch is. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk, ook op lokaal niveau, gesproken wordt van een crisis in de verhouding tussen burgers en hun bestuur. Burgers voelen zich minder dan vroeger vertegenwoordigd door de vertegenwoordigers van politieke partijen in de lokale volksvertegenwoordiging. Eén van de mogelijkheden om die relatie tussen burgers en bestuur op lokaal niveau te verbeteren, is de invoering van een direct gekozen burgemeester. Burgers krijgen immers directe zeggenschap over de vraag wie burgemeester wordt. Ook zullen de noden van burgers naar verwachting een meer concrete rol spelen bij de vorming van de beleidsagenda en in de besluitvorming van het lokale bestuur. Burgemeesters zullen immers direct aanspreekbaar zijn op het door hen gevoerde bestuur, zowel tijdens hun zittingsperiode als in het kader van een eventuele volgende verkiezingscampagne. Het is daarbij naar ons oordeel significant dat reeds gedurende een lange reeks van jaren opinieonderzoek aantoonde dat een grote meerderheid van de kiezers voorstander is van een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in hun gemeente.

De Raad beschrijft de ontwikkelingen in de verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad. Hij noemt daarbij de inlichtingenplicht en de in de loop der tijden ontstane gewoonte dat de burgemeester alvorens beslissingen van enig belang te nemen, overleg pleegt met een commissie van de gemeenteraad of de fractievoorzitters. In aanvulling op de analyse van de Raad zouden wij nog willen wijzen op de introductie van de actieve inlichtingenplicht ten tijde van de dualisering van het gemeentebestuur (voor de burgemeester vastgelegd in art. 180, tweede lid, Gemeentewet).

De Raad besteedt vervolgens aandacht aan de rol van de burgemeester als bewaker van democratische en juridische spelregels, alsmede van een behoorlijke behandeling van burgerlijke door gemeentelijke diensten. De Raad stelt dat de burgemeester deze rol van oudsher heeft vervuld, maar dat de functie aanvankelijk alleen tot uitdrukking kwam in de bevoegdheid van de burgemeester om besluiten die naar zijn oordeel in aanmerking komen voor vernietiging door tussenkomst van gedeputeerde staten aan de minister wie het aangaat voor te leggen.

Deze karakterisering van de ontwikkeling die het burgemeestersambt heeft doorgemaakt kunnen wij niet onderschrijven. De mogelijkheden die de burgemeester ter beschikking staan om besluiten die voor schorsing en vernietiging in aanmerking komen voor te leggen aan hogere bestuurslagen, kan historisch gezien bezwaarlijk worden geplaatst in de sleutel van de burgemeester als proces- en kwaliteitsbewaker. De burgemeester had deze rol aanvankelijk omdat hij tevens opereerde als rijksorgaan. Later werd de toezichthoudende rol van de burgemeester in deze geplaatst in het kader van zijn algemene scharnierpositie ten opzichte van de andere overheden.<sup>1</sup> Thans wordt in deze rol van de burgemeester ook wel een kwaliteitsaspect gezien. Niet de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming, maar de relatie met het beleid van andere bestuurslagen is echter ook nu de primaire ratio van deze bevoegdheid. Dit blijkt alleen al uit het feit dat slechte kwaliteit van een gemeentelijk besluit alleen dan aanleiding kan vormen voor vernietiging, indien dat besluit in strijd met het recht of het algemeen belang moet worden geacht. Deze constatering is te meer van belang, omdat accentuering van de rol van de burgemeester als proces- en kwaliteitsbewaker betrekkelijk nieuw is.

---

<sup>1</sup> Zie het rapport van de derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten uit de Tweede Kamer (commissie-Van Thijn), De burgemeester ontketend, kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nrs. 34–35.



De taken en bevoegdheden die de burgemeester in dat verband heeft, zijn pas sinds de dualisering van het gemeentebestuur wettelijk vastgelegd (het huidige artikel 53a – in het wetsvoorstel in aangepaste vorm opgenomen in het voorgestelde 169b – en artikel 170 Gemeentewet). Dat die taken bij de burgemeester zijn belegd, vindt bovendien geen grond in de benoeming door de Kroon en zijn benoemingsperiode, maar in het gegeven dat de burgemeester met die kroonbenoeming over een externe legitimatie beschikt. Ook de direct gekozen burgemeester heeft een externe – dat wil zeggen onafhankelijk van de andere gemeentelijke organen verkregen – legitimatie. Die externe legitimatie leidt ertoe dat de burgemeester een zodanige onafhankelijkheid ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen heeft, dat hij die rol naar behoren kan vervullen. Er is dus alle reden de toedeling van deze taken aan de burgemeester bij de invoering van de direct gekozen burgemeester te handhaven. De rol als kwaliteits- en procesbewaker wordt bovendien in veel bestuurlijke constellaties belegd bij voorzitters.

Uit de beschrijving van de staatkundige veranderingen in de positie van de burgemeester, die wij in het bovenstaande van aanvullingen en kanttekeningen hebben voorzien, volgt naar het oordeel van de Raad dat de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de functie van burgemeester zich hebben voltrokken dankzij veranderingen in de samenleving, in de omgeving van burgemeesters en in de wijze van functioneren van gemeentebesturen, doch niet dankzij specifieke, daarop gerichte wettelijke bepalingen. Wij menen dat hier sprake is van een «kip of ei»-discussie. In ieder geval kan geconstateerd worden dat belangrijke veranderingen steeds gepaard zijn gegaan met wijzigingen in de wettelijke positie van de burgemeester en met wijzigingen in de aanstellingsprocedure. Dat de wettelijke veranderingen steeds hand in hand gingen met maatschappelijke veranderingen is eens te meer een bewijs voor de stelling dat de wetgever oog voor maatschappelijke veranderingen moet hebben. Ook in de bestuurlijk-institutionele vormgeving van de lokale verhoudingen moeten maatschappelijke ontwikkelingen tijdig een plaats krijgen. Naar ons oordeel onderstreept dit alleen maar de noodzaak van de door de regering gewenste verandering.

#### *4. «Verzwakte positie burgemeester; «statusincongruentie»»*

*Met betrekking tot wat de memorie van toelichting noemt de verzwakte positie van de burgemeester zijn enkele van de bij het vorige punt gedane constatering van belang. Allereerst moet erop worden gewezen dat voorzover er van een dergelijke verzwakking sprake is geweest, deze het gevolg is geweest van veranderende zeden: politisering, programcolleges, veranderingen die niet voor alle tijden hoeven te gelden, zoals inmiddels duidelijk is geworden. Tegenover deze «verzwakking» staat een versterking: de rol van de burgemeester als coördinator en als bewaker van goed, democratisch en zorgvuldig bestuur.*

*Wie ook maar enigszins thuis is in het openbare bestuur heeft doorgaans een tamelijk realistisch beeld van wat een burgemeester kan en wat hij niet kan. Dit neemt niet weg dat in de praktijk soms inderdaad moet worden geconstateerd dat sommigen meer van de burgemeester verwachten dan deze kan waarmaken en dat sommige burgemeesters daar wel eens last van hebben. Er zijn trouwens ook andere ambtsdragers die dit probleem kennen. Maar gesteld al dat verkeerde beeldvorming een groot probleem vormt, dit kan dan geen reden zijn om de werkelijkheid aan de waan aan te passen, maar er is dan veeleer aanleiding om maatregelen te nemen teneinde de beeldvorming aan te passen aan de werkelijkheid.*

#### *4. «Verzwakte positie burgemeester; «statusincongruentie»»*

De Raad van State plaatst kanttekeningen bij de verzwakte positie van de burgemeester en de zogenaamde statusincongruentie. Hij meent dat voor zover er al sprake is geweest van een verzwakking, deze het gevolg is geweest van veranderende zeden.

De analyse van de verzwakte positie van de burgemeester is niet voor het eerst in de memorie van toelichting gemaakt. In verschillende publicaties is de algemene verandering in het burgemeestersambt gedurende de afgelopen decennia uitgebreid beschreven. Verwezen zij ook naar de Verkennende notitie voor een analyse van deze ontwikkeling. De Staatscommissie Dualisme en

lokale democratie komt tot het oordeel dat er sprake is van een herkenbaarheidsvraagstuk van de burgemeester: burgers en maatschappelijke organisaties benaderen de burgemeester als leider van het gemeentebestuur, terwijl meer intern gezien de mogelijkheden van de burgemeester beperkt zijn. De Staatscommissie concludeert onder meer op basis van dit herkenbaarheidsprobleem dat een opnieuw doordenken van het collegiaal bestuur, met name waar het de verhouding tussen burgemeester en wethouders betreft, noodzakelijk is, en dat vervolgens een beslissing over de aanstellingswijze aan de orde is.<sup>1</sup> De gedachte om in plaats van een verandering van de positie van de burgemeester iets aan de beeldvorming te doen, zoals de Raad lijkt te suggereren, heeft weliswaar de aantrekkingskracht van de eenvoud, maar gaat voorbij aan het feit dat de verzwakte positie natuurlijk niet alleen een probleem van beeldvorming bij de burgers betreft.

De Raad concludeert dat de positie van de burgemeester inmiddels een versterking heeft ondergaan en wijst daarbij op de functie van de burgemeester als coördinator en als bewaker van goed, democratisch en zorgvuldig bestuur. Wij menen dat deze, inderdaad betrekkelijk nieuwe, rol van de burgemeester waardevol is, maar bezwaarlijk als een algemene versterking van zijn positie kan worden aangemerkt. Daarvoor is het nodig dat de burgemeester met bevoegdheden wordt uitgerust die hem in staat stellen meer leiding te geven aan het gemeentebestuur. In het wetsvoorstel is dan ook voorzien in die bevoegdheden.

Op grond van het bovenstaande zien wij geen aanleiding wijziging te brengen in de hier door de Raad bekritiseerde analyse in de memorie van toelichting.

*5. «Noodzaak versterking bevoegdheden op het gebied van de veiligheid» Over het in de toelichting genoemde motief dat de bevoegdheden van de burgemeester versterking behoeven, merkt de Raad het volgende op. Het is algemeen bekend, en ook het in de memorie van toelichting genoemde rapport «De cafébrand in Volendam» van de commissie-Polak/Versteden wijst er met nadruk op, dat de bevoegdheden – en dus de verantwoordelijkheden – inzake het tegengaan van onveilige situaties over vele bestuursorganen zijn verspreid: het gaat om gemeentelijke organen en waterschapsbesturen, om provinciale organen en organen van de rijksoverheid; op gemeentelijk niveau vaak de burgemeester, maar soms ook het college van burgemeester en wethouders of de raad. Dit betekent dat versterking van de positie van de burgemeester – die in elk geval de leiding heeft zodra de veiligheid acuut in gevaar is geraakt en de situatie plaatselijk moet worden aangepakt – niet meer dan betrekkelijke betekenis kan hebben. Dat blijkt ook uit het bescheiden concrete voorstel dat het wetsvoorstel bevat, de invoering van artikel 171a van de Gemeentewet<sup>2</sup>. Voorzover wettelijke maatregelen, in de zin van het scheppen van aanvullende bevoegdheden voor de burgemeesters, hier nodig zijn, kunnen die worden genomen zonder dat daardoor de positie van de burgemeester zozeer verandert dat een volgens de thans geldende procedure benoemde burgemeester voor die positie niet meer geschikt zou zijn. De Raad herinnert aan de bevindingen van het Rotterdamse onderzoek «Buitenlandse burgemeesters bekeken», namelijk dat er geen duidelijk verband bestaat tussen de bevoegdheden die een burgemeester kan hebben en de wijze van zijn aanstelling. In elk geval moet worden geconstateerd dat de voorgestelde invoering van artikel 171a in de Gemeentewet op zich geen reden kan vormen om te besluiten tot een andere wijze van aanstelling van de burgemeesters.*

5. Noodzaak versterking bevoegdheden op het gebied van veiligheid  
De laatste opmerking van de Raad in dit onderdeel van het advies kunnen wij niet goed plaatsen. In de memorie van toelichting wordt namelijk niet gesteld dat de voorgestelde invoering van artikel 171a in de Gemeentewet reden is om te besluiten tot een andere wijze van aanstelling van de burgemeester. Voorts menen wij dat de Raad de betekenis van de voorgestelde versterking van de positie van de burgemeester op het gebied van het veiligheidsbeleid onderschat. Hoewel juist is dat de bevoegdheden inzake het tegengaan van onveilige situaties over vele bestuursorganen zijn verspreid, kan veel winst worden geboekt als de zorg voor een integrale gemeentelijke bestuursvoering op dit brede terrein, dat vele sectoren raakt, in handen van de burgemeester wordt gelegd. De reden om een dergelijke verantwoordelijkheid aan de burgemeester toe te kennen is dat hij leiding moet geven als de veiligheid acuut in gevaar is

<sup>1</sup> Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, p. 119.

<sup>2</sup> Daarover nader beneden, punt 25.

geraakt. Hij heeft derhalve een reëel bestuurlijk belang om invloed uit te oefenen op het beleid van andere gemeentelijke actoren dat op eerdere schakels in de veiligheidsketen betrekking heeft. Het is echter alleen zinvol om een dergelijke brede zorgplicht van de burgemeester wettelijk te verankeren als hij ook het bestuurlijke gewicht heeft om daar in relatie tot de andere gemeentelijke actoren inhoud aan te kunnen geven. Dat gewicht krijgt hij als gevolg van zijn directe kiezerslegitimatie. Artikel 171a biedt niet alleen de burgemeester het aanknopingspunt om die zorgplicht daadwerkelijk invulling te geven, maar geeft ook de gemeenteraad de mogelijkheid om de burgemeester daarop aan te spreken. Voorts merken wij op dat de burgemeester die werk maakt van zijn zorgplicht voor het integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid, daaraan ook het gezag kan ontleen om andere, niet tot de gemeente behorende bestuursorganen aan te spreken op de uitoefening van hun toekomstige bevoegdheden.

*6. «Stelsel van kroonbenoeming heeft zijn eindfase bereikt»*

*Bij het laatste motief dat de toelichting noemt, dat het stelsel van kroonbenoeming «zijn eindfase heeft bereikt», plaatst de Raad de volgende kanttekeningen.*

*In grote lijnen is de ontwikkeling van de benoeming van de burgemeester door de Kroon deze geweest dat de bevoegdheid van de Kroon, die een groot deel van de tweede helft van de vorige eeuw onder sterke invloed stond van de lobby's van de Tweede-Kamerfracties, steeds meer is ingekaderd door inspraak vanwege de betrokken gemeenteraad. De laatste ontwikkeling is dat de gemeenteraad een openbare voordracht doet, die zo nodig slechts één persoon omvat, voordracht waarvan alleen op zwaarwegende, openbaar te maken gronden kan worden afgeweken. Een bijzonderheid is, dat de raad kan besluiten tot het houden van een raadplegend «burgemeestersreferendum»; van deze mogelijkheid is inmiddels enkele keren gebruikgemaakt. Afgezien wellicht van het door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie sterk bekritiseerde burgemeestersreferendum, lijkt de thans geldende procedure een tamelijk natuurlijke uitkomst van een ontwikkeling van enkele decennia. De procedure verzekert in beginsel doorslaggevende invloed van de gemeenteraad, maar kent extra garanties in de vorm van de rol van de commissaris van de Koning en, vooral, de uiteindelijke benoeming bij koninklijk besluit. Ze levert een type functionaris op dat enerzijds het vertrouwen van de raad bezit en anderzijds voldoende afstand tot de overige gemeentebestuurders heeft om te kunnen opereren als bijzondere bewaker van de kwaliteit van het gemeentebestuur.*

*De thans geldende procedure is nog jong: de laatste wijziging van de betrokken wetsbepaling, artikel 61 van de Gemeentewet, dateert van medio 2001. Voorzover de Raad bekend, zijn er geen aanwijzingen dat de procedure tot onbevredigende uitkomsten leidt. De bestaande procedure heeft nog weinig de kans gekregen te bewijzen wat ze waard is.*

6. Stelsel van kroonbenoeming heeft zijn eindfase bereikt

Wij onderschrijven de opmerking van de Raad dat de huidige procedure een tamelijk natuurlijke uitkomst is van een ontwikkeling van enkele decennia. De rode draad in die ontwikkeling is dat de invloed van de gemeenteraad in de benoemingsprocedure steeds verder is toegenomen. Wij voegen daar aan toe dat met de huidige procedure tevens het einde van die ontwikkeling is bereikt. Het is niet mogelijk de invloed van de gemeenteraad in het kader van de benoemingsprocedure door de Kroon substantieel te vergroten ten opzichte van het huidige aanbevelingsrecht (de Raad spreekt abusievelijk van een recht van voordracht) dat de gemeenteraad in 2001 is toegekend. De gemeenteraad heeft daarmee doorslaggevende invloed gekregen op de keuze van de te benoemen burgemeester. De beleidsvrijheid van de Kroon is dienovereenkomstig verminderd. Wij zien niet in welk belang erin is gelegen om deze procedure langer de kans te geven om te bewijzen wat ze waard is, zoals de Raad lijkt te bepleiten. Die waarde – maximale invloed van de gemeenteraad binnen het stelsel van de kroonbenoeming – is bekend. Het beoordelen op langere termijn van de bestaande benoemingsprocedure werpt geen licht op de door ons nagestreefde versterking van de positie van de burgemeester. Belangrijker achten wij het te constateren dat de keerzijde van de genoemde ontwikkeling is dat de externe legitimatie van de burgemeester is uitgesloten. Die constatering is van betekenis omdat de versterking van de positie van de

burgemeester ter wille van een slagvaardiger en herkenbaarder lokaal bestuur die met onderhavig wetsvoorstel wordt nagestreefd, een externe legitimatie vraagt die een dergelijke versterking ook daadwerkelijk ondersteunt én legitimeert. Dat laatste is doorslaggevend voor de keuze voor de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. De huidige kroonbenoeming kan geen legitimatie bieden voor de versterking van de positie van de burgemeester die in dit wetsvoorstel is neergelegd.

Ten slotte merken wij ten aanzien van de huidige benoemingsprocedure op dat weliswaar als positief moet worden beoordeeld dat de gemeenteraad een doorslaggevende invloed heeft verkregen binnen het kader van de kroonbenoeming, maar dat die procedure overigens ondoorzichtig is. Deze procedure is opgebouwd uit een combinatie van een groot aantal elementen. In de woorden van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie: «De huidige wijze van aanstelling wordt democratisch gelegitimeerd door het amalgaam van de door de wet en de Grondwet geregelde, weinig transparante inbreng van gezaghebbende organen als de commissaris van de Koningin, de direct gekozen leden van de vertrouwenscommissie, de verantwoordelijke minister en voor grote gemeenten tevens het kabinet».<sup>1</sup> Daaraan is bij de wetswijziging in 2001 de door de Raad genoemde mogelijkheid voor de gemeenteraad om een raadplegend burgemeestersreferendum te houden nog toegevoegd. Elk van de drie mogelijke aanstellingswijzen heeft als het ware in de huidige procedure een plaats gekregen. Dat komt de doorzichtigheid van die procedure niet ten goede.

#### *7. Hoe overtuigend zijn de aangevoerde motieven?*

*Op grond van het vorenstaande concludeert de Raad dat noch de wens tot versterking van de positie van de burgemeester noch de «eindfase» van de kroonbenoeming tot de conclusie kunnen leiden dat een ingrijpende stelselwijziging, bestaande uit de invoering van de figuur van de gekozen burgemeester, dringend nodig is. Naar zijn oordeel is het ook uiterst twijfelachtig of de eventuele wenselijkheid van het voorstel langs de in de memorie van toelichting beproefde lijnen zou kunnen worden beredeneerd. Het ziet er veeleer naar uit dat deze wijze van argumenteren per saldo slechts afbreuk doet aan de overtuigingskracht van de motivering.*

*In feite gaat het om een bepaalde visie op hoe een democratisch bestuursstelsel er moet uitzien; niet de in de toelichting genoemde «motieven en overwegingen» maar het «Hoofdlijnenakkoord» op basis waarvan het zittende kabinet is totstandgekomen, vormen de eigenlijke aanleiding voor de indiening van het wetsvoorstel. Dan verdient het aanbeveling om dát, en daaraan ten grondslag liggende visie op de democratie en de daaruit voortvloeiende consequenties, te bespreken. Daartoe adviseert de Raad dan ook.*

*Met het oog daarop zal de Raad in het nu volgende onderdeel op een aantal mogelijke consequenties ingaan.*

### **III MOGELIJKE CONSEQUENTIES VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER**

#### *8. Inleiding*

*Een ingrijpende verandering in het stelsel van aanwijzing van de burgemeester heeft verschillende gevolgen, zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting. In dit onderdeel van het advies geeft de Raad een opsomming van de mogelijke gevolgen voor de verhouding tussen de burgemeester en de bevolking (punt 9), tussen de burgemeester en de gemeenteraad (punt 10), de burgemeester en de wethouders (punt 11), de burgemeester, de secretaris en de ambtenaren (punt 12), en de burgemeester en andere overheden (punt 13), en aan de gevolgen voor de burgemeester en de politie (punt 14). In punt 15 wordt de balans opgemaakt.*

*Bij dit alles tekent de Raad aan dat hij de mogelijke gevolgen schetst zoals hij ze thans meent te zien. Ook voor de gekozen burgemeester zal gelden wat gold voor de «oude» burgemeester, namelijk dat de positie van deze burgemeester en de invloed van het burgemeesterschap op zijn omgeving niet alleen afhangen van wat wettelijke regels bepalen maar ten minste evenzeer van de praktijk, die wisselend zal zijn naar tijd, plaats en politieke zeden en verhoudingen.*

---

<sup>1</sup> Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, p. 391.

## 8. Inleiding

De constatering van de Raad over de positie van de gekozen burgemeester in de praktijk onderschrijven wij volledig. Al eerder wezen wij erop dat de voorliggende regeling alleen een regeling van de wettelijke structuur van de gekozen burgemeester behelst. Die wettelijke regeling zal, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, de politieke zeden en verhoudingen, een invulling krijgen. Het debat nu zou naar ons oordeel vooral moeten gaan over de vraag of de gekozen wettelijke structuur enerzijds voldoende ruimte biedt voor een waardevolle invulling door de gemeentelijke praktijk, en anderzijds voldoende begrenzingen aanbrengt waar dat nodig is.

## 9. De burgemeester en de bevolking

*Voor de bevolking betekent de verkiezing van een burgemeester met een eigen programma – een burgemeester die een veel sterkere bestuurder beoogt te zijn dan de huidige functionaris – dat men zal vertrouwen dat de burgemeester ook in staat zal zijn het programma waarop hij is gekozen, waar te maken. Het is de bedoeling dat de burgemeester «daarop ook zal worden afgerekend»; dit zal gebeuren als hij of zij zich opnieuw kandidaat stelt, voor een volgende periode, eventueel bij een tussentijdse verkiezing als de raad de burgemeester heeft ontslagen wegens een onwerkbaar verhouding tussen de twee.*

*Bij het programma van de burgemeester kan onderscheid worden gemaakt tussen zijn plannen inzake openbare orde en veiligheid, en andere onderwerpen. Met betrekking tot de openbare orde en veiligheid is de burgemeester immers zelf het bevoegd gezag, daar kan hij een eigen beleid ontwikkelen<sup>1</sup>. Voor de uitvoering van alle andere plannen is de burgemeester echter afhankelijk van de raad – in het bijzonder het door de raad vastgestelde budget – en van het college. Daardoor bestaat het risico dat de burgemeester wordt gekozen op één of meer uitgesproken programmapunten waarin de meerderheid van de raad, gekozen op een ander programma, of van de wethouders zich niet kan vinden, waardoor die punten niet kunnen worden verwezenlijkt. Dan loopt de burgemeester het risico na vier jaren te worden «afgerekend» op het niet-realiseren van onderdelen van zijn programma die hij ondanks zijn inzet niet kon realiseren, wat niet alleen bij hem maar ook bij de kiezers gevoelens van frustratie kan oproepen. In het huidige stelsel van verkiezingen voor de raad spelen dergelijke problemen minder sterk, doordat bijna nooit één politieke partij de absolute meerderheid verwerft, en het van meet af aan duidelijk is dat het om een streefprogramma gaat, waarvan de verwezenlijking voor een belangrijk deel zal afhangen van de uitkomsten van coalitieonderhandelingen.*

*Wat het verkiezingsprogramma van de burgemeester betreft zal nog moeten worden bedacht dat het voor een kandidaat van buiten die niet wordt gesteund door een plaatselijke politieke groepering, niet gemakkelijk zal zijn een programma te presenteren dat rekening houdt met de bijzondere noden en verlangens van de gemeente. Thans speelt dit probleem niet, aangezien een nieuwe burgemeester met name wordt geselecteerd op zijn of haar persoonlijkheid, ervaring en vaardigheden, niet op een bepaald programma.*

*Bij het tweede element, «rekenschap (...) af te leggen aan de bevolking over het (...) gevoerde bestuur»,<sup>2</sup> moet worden bedacht dat het afleggen van verantwoording doeltreffender geschiedt naarmate duidelijker is aan welk gremium dat geschiedt en volgens welke regels<sup>3</sup>. In dit opzicht heeft het afleggen van verantwoording jegens de gemeenteraad sterke papieren. Hij is erop ingericht. Er bestaat een inlichtingenplicht. De raad heeft een enquêtebevoegdheid. De verantwoording vindt in openbare vergaderingen plaats. Het debat eindigt met een conclusie. Bovendien kan de raad op elk ogenblik verantwoording vragen waarop daarvoor redenen is.*

*Verantwoording aan de burgers is op zichzelf in een democratie onmisbaar. Zij vindt op allerlei manieren ook thans plaats. Ze heeft echter een ander karakter dan de verantwoording die wordt afgelegd aan de raad. Doordat tussen de raad en de rechtstreeks gekozen burgemeester niet de vertrouwensregel geldt,<sup>4</sup> bestaat het risico dat de verantwoording jegens de raad straks minder zal gaan voorstellen.*

*In het huidige stelsel is één van de functies van de burgemeester dat hij moet toezien op «de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie», op de zorgvuldigheid van de behandeling van bezwaarschriften en van klachten*

<sup>1</sup> Waarbij wel moet worden bedacht dat de burgemeester sterk afhankelijk is van de politieregio en van het driehoeksoverleg voor de vraag over hoeveel politie hij effectief kan beschikken. Wetsvoorstel 29 704 wil hem bovendien onderwerpen aan aanwijzingen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; daarover nader beneden, punt 14, onderdeel b.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting paragraaf 1.2, tekstblok dat begint met «De invoering van de gekozen burgemeester biedt anderzijds...».

<sup>3</sup> H. R. van Gunsteren, Denken over politieke verantwoordelijkheid (1974); dez., The Quest for Control (1976).

<sup>4</sup> De mogelijkheid de burgemeester te ontslaan als een onwerkbaar verhouding is ontstaan (artikel 62), is iets geheel anders.

*van burgers, alsmede op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening (artikel 170, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet). Hiervóór<sup>1</sup> werd uiteengezet dat wie volgens de thans geldende procedure burgemeester is geworden, in een positie verkeert om deze functie goed te kunnen uitoefenen. Het wetsvoorstel voorziet niet in wijziging van artikel 170. De nieuwe burgemeester lijkt echter minder geschikt voor deze functie: hij heeft een eigen politieke agenda en belichaamt bij uitstek de uitvoerende macht. Artikel 170 vergt in de nieuwe context dan dat hij zichzelf bewaakt en zichzelf de maat neemt. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat de politieke «verantwoording» tegenover de kiezers bij de verkiezingen voor een eventuele tweede termijn ook hierop betrekking kan hebben.*

#### 9. De burgemeester en de bevolking

De Raad wijst er terecht op dat de verkiezing van de burgemeester meebrengt dat de burgers van de gekozen burgemeester zullen verwachten dat hij zijn programma ook zal kunnen realiseren. Dat impliceert dat kandidaat burgemeesters de steun van kiezers zoeken voor concrete punten die de kiezers aanspreken. Verkiezingen voor de burgemeester zullen dan ook meer dan thans bij verkiezingen voor de gemeenteraad praktijk is, lokale vraagstukken en problemen tot inzet hebben. Dat is een niet onbelangrijke constatering omdat in de huidige situatie de raadsverkiezingen – ondanks alle pogingen van de lokale politiek om dat tegen te gaan – veelal worden overschaduwd door landelijke krachtsverhoudingen. De burgemeester zal in de formatie die onder zijn leiding na de verkiezingen plaatsvindt, een basis proberen te vinden voor de uitvoering van een programma waarin voor hem belangrijke punten herkenbaar terugkomen. Hij zal daarvoor vanzelfsprekend samenwerking zoeken met fracties van partijen waarmee programmatische overeenstemming het gemakkelijkst bereikbaar lijkt. Het resultaat zal een collegeprogramma zijn, waarin de burgemeester én de in het college vertegenwoordigde fracties zich kunnen herkennen. Aldus zal een basis voor samenwerking gedurende de raadsperiode gevonden kunnen worden.

Wij onderkennen met de Raad dat de mogelijkheid bestaat dat de burgemeester wordt gekozen op één of meer programmapunten waarin de meerderheid van de gemeenteraad, gekozen op een ander programma, of van de wethouders zich niet kan vinden waardoor die punten niet kunnen worden verwezenlijkt. De vraag is evenwel hoe vaak dat zal voorkomen en hoe een dergelijke situatie moet worden gewaardeerd. Wat het eerste betreft merken wij op dat de noodzaak van samenwerking tussen de burgemeester en de gemeenteraad na de verkiezingen meebrengt dat kandidaat burgemeesters zich daarvan bij het formuleren van hun programma rekenschap zullen (moeten) geven. Een kandidaat-burgemeester die met een programma de verkiezingen ingaat dat op hoofdpunten ver afwijkt van de programma's waarmee partijen de gemeenteraadsverkiezingen ingaan, neemt derhalve dat risico. Dat zal de kiezer in de verkiezingsstrijd ook duidelijk zijn en hij zal dat bij het uitbrengen van zijn stem kunnen meewegen. Anderzijds zullen de in de gemeenteraad vertegenwoordigde partijen niet voorbij kunnen gaan aan de keuze van (een absolute meerderheid van) de kiezers voor een burgemeester die op sterk van hun eigen programma's afwijkende punten wordt gekozen. Ook van de gemeenteraad mag worden verwacht dat hij zich rekenschap geeft van de noodzaak van samenwerking, ook als samenwerking niet vanzelfsprekend is. Het afwijzen van de keuze van de kiezer kan bovendien op de gemeenteraad terugslaan. Wij zouden overigens de situatie die de Raad noemt niet louter als risico willen aanmerken. Het is inherent aan de keuze voor een stelsel met een gekozen burgemeester dat programmatische wensen van de kiezer in de verkiezingscampagnes voor zowel de gemeenteraad als de burgemeester duidelijker zullen worden gearticuleerd. Sterker nog, dat is een belangrijk oogmerk van het stelsel. De grotere wisselwerking die in dit stelsel mogelijk wordt tussen de burgers en hun bestuur kan aan het licht brengen dat breed in de bevolking levende opvattingen onvoldoende doorklinken in de programma's van de in de gemeenteraad vertegenwoordigde partijen. Het lijkt ons van groot belang dat een dergelijke discrepantie zichtbaar wordt binnen de kaders van het bestuurlijk stelsel. Wij menen dat de in dat geval aan het licht tredende spanning binnen het voorgestelde stelsel kan worden geaccommodeerd, waarbij zowel van de burgemeester als van de gemeenteraad de inzet mag worden verwacht om die spanning op constructieve wijze op te lossen en frustratie bij de kiezers zoveel mogelijk te beperken.

---

<sup>1</sup> Boven, punt 3, onder e.

De door de Raad uitgesproken vrees dat de verantwoording jegens de gemeenteraad minder zal gaan voorstellen, delen wij niet. Wij achten veeleer de verwachting gewettigd dat een krachtiger burgemeester die veel meer dan thans leiding kan geven aan het college, voor de gemeenteraad een prikkel zal vormen om tegenspel te bieden en tegenmacht te vormen. De gemeenteraad beschikt daartoe over de nodige instrumenten, waaronder de door de Raad genoemde inlichtingenplicht. Daarmee kan de gemeenteraad de burgemeester op elk gewenst moment ter verantwoording roepen. Een actieve opstelling van de gemeenteraad mag bovendien worden verwacht omdat ook de gemeenteraad de burgemeester zal aanspreken op de in het collegeprogramma neergelegde ambities. Overigens wijzen wij er op dat de vertrouwensregel in het huidige stelsel in formele zin evenmin geldt tussen de gemeenteraad en de (benoemde) burgemeester. Wij zien al met al geen aanleiding om een negatieve voorspelling te verbinden aan het niet gelden van de vertrouwensregel.

Wij zijn van oordeel dat de (gekozen) burgemeester belast dient te blijven met de door de Raad genoemde taken die in artikel 170 Gemeentewet aan de burgemeester zijn opgedragen en die voor de relatie met de burger van grote betekenis zijn. Een gekozen burgemeester zal er bij uitstek eer in (moeten) stellen een burgemeester van en voor de burgers te zijn. Het ontnemen aan de gekozen burgemeester van de door de Raad genoemde taken komt ons dan ook als een verkeerd signaal voor. Wij onderstrepen met instemming de opmerking van de Raad dat de politieke verantwoording van de burgemeester tegenover de burgers ook hierop betrekking kan hebben. Wij zien hierin een reden te meer om vast te houden aan de in het voorstel neergelegde verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het ambtelijk apparaat. Door die verantwoordelijkheid is de burgemeester door de burgers ook werkelijk aan te spreken op de uitoefening van de hem toebedeelde taken. Onder punt 3 hebben wij reeds uiteengezet in welk perspectief deze taken van de burgemeester moeten worden beoordeeld, hiernaar zij korthedshalve verder verwezen.

#### *10. De burgemeester en de raad*

*Met betrekking tot de verhouding tussen de rechtstreeks gekozen burgemeester en de gemeenteraad stelt de Raad drie onderwerpen aan de orde:*

- a) burgemeester en raad als concurrenten;*
- b) de kans op betrekkelijk vaak voorkomende tussentijdse verkiezingen;*
- c) de vraag of het voorstel in overeenstemming is met wat de Grondwet bepaalt over de positie van de gemeenteraad en over het voorzitterschap van de raad.*

##### *a. burgemeester en raad als concurrenten*

*In het nieuwe stelsel zijn de gemeenteraad en de burgemeester elkaars directe concurrenten: beide beschikken over een rechtstreeks kiezersmandaat. Zij zullen «het met elkaar moeten doen». Daarbij vallen twee typen situaties te onderscheiden: die waarin een burgemeester wordt gekozen op een programma dat in hoofdzaak kan rekenen op steun van een meerderheid in de raad, en die waarin dat niet het geval is («cohabitatie»). Aangezien beide situaties zullen voorkomen, moeten beide als normale situaties onder de nieuwe wettelijke regeling worden gezien.*

*De noodzaak van «het met elkaar moeten doen» komt allereerst tot uitdrukking bij de keuze van de wethouders. Beide partijen hebben als het ware een vetorecht: de burgemeester kan weigeren iemand voor te dragen, de raad kan weigeren een door de burgemeester voorgedragen kandidaat te benoemen. De twee partijen zijn dus van elkaar afhankelijk en zullen elkaar uiteindelijk moeten weten te vinden. In de tweede plaats is samenwerking nodig bij de vaststelling van de begroting: daar moeten de prioriteiten die voortvloeien uit het verkiezingsprogramma van de burgemeester en de wensen van de raadsmeerderheid met elkaar worden verzoend. Ten derde zal de burgemeester de raad «nodig hebben» voor het vaststellen van de verordeningen en andere besluiten tot het nemen waarvan alleen de raad bevoegd is en die nodig zijn voor de uitvoering van het programma van de burgemeester. De raad en de burgemeester hebben beide een directe kiezerslegitimatie waarop ze zich kunnen beroepen. Dit kan ertoe leiden dat geen van beide partijen grote geneigdheid zal hebben om voor wensen van de ander te wijken. Bij de gewone gang van zaken zal dat niet direct tot grote problemen aanleiding hoeven te geven. Maar in een situatie van cohabitatie van een*

*burgemeester die gekozen is op een uitgesproken programma, met een raad waarvan de meerderheid zich in één of meer belangrijke punten van dat programma niet kan vinden, dreigt dit tot botsingen en tot blokkades te leiden. Dat lijkt een onontkoombare consequentie van het nieuwe stelsel.*

*b. tussentijdse verkiezingen*

*Het voorstel houdt onder meer in dat de gemeenteraad de burgemeester zal kunnen ontslaan als een onwerkbaar verhouding tussen beide is ontstaan: dan moet de burgemeester wijken – zij het dat hij zich bij de tussentijdse verkiezing welke dan moet volgen, opnieuw kandidaat kan stellen.*

*Daarmee wordt echter wel de kans op tussentijdse verkiezingen vergroot; men denke slechts aan gevallen waarin het risico waarop bij het slot van het voorgaande onderdeel werd gewezen, zich verwezenlijkt. Andere omstandigheden die aanleiding kunnen vormen tot tussentijdse verkiezingen zijn aftreden van de burgemeester, ontslag door de commissaris van de Koning wegens ziekte, de burgemeester voldoet niet langer aan een benoemingsvereiste of hij vervult een verboden betrekking (artikel 62, eerste en tweede lid), ontslag door de minister «bij handelen of nalaten van de burgemeester dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het burgemeestersambt» (artikel 63c, eerste lid), en overlijden<sup>1</sup>.*

*Ook de benoemde burgemeester van thans kan aftreden, ontslagen worden of overlijden; de benoeming van een opvolger (en dan in beginsel voor een volle nieuwe ambtstermijn) heeft echter heel wat minder voeten in de aarde dan een tussentijdse verkiezing, die in de gevallen waarin het conflict zich in de eerste helft van de zittingsperiode voordoet, bovendien slechts effect heeft voor het restant van de lopende zittingstermijn van vier jaren.*

*De Raad merkt in dit verband nog op dat geen voorziening wordt voorgesteld voor het lot van de wethouders in deze situatie. Bij de aanvang van een normale ambtsperiode zal de nieuwe burgemeester wethouderskandidaten zoeken die bereid zijn, zijn verkiezingsprogramma te helpen uitvoeren, in wie hij vertrouwen heeft en die aanvaardbaar zijn voor de raad. Een tussentijds gekozen burgemeester heeft echter zonder nadere voorziening geen keus: hij zal het – behoudens de mogelijkheid van het voordragen voor ontslag krachtens artikel 48 – moeten doen met de wethouders die hij aantreft in de boedel van zijn voorganger. Is daaraan gedacht en is bijvoorbeeld overwogen de tussentijds gekozen burgemeester mogelijkheden te geven om vervanging van één of meer wethouders voor te stellen?*

*c. grondwettelijke aspecten*

*Volgens artikel 125, eerste lid, van de Grondwet moet de raad het hoofd van de gemeente zijn. Het kabinet meent niet alleen dat dit het geval kan zijn onder het nieuw voorgestelde systeem, het noemt het hoofdschap van de raad zelfs «leidend»<sup>2</sup>. Het stelt dan ook geen voorstel tot wijziging van genoemde grondwetsbepaling in het vooruitzicht.*

*Wat de precieze betekenis is van de grondwettelijke norm van het hoofdschap van de raad staat niet geheel vast. Van belang is te beseffen, dat in de negentiende eeuw alleen het domein van de gemeentelijke autonomie in dit verband telde: bij wat nu medebewind heet, werd het gemeentebestuur aangemerkt als rijksorgaan, en de omstandigheid dat de wet steeds meer belangrijke medebewindsbevoegdheden in handen legde van het college of (minder) van de burgemeester werd niet gezien als een factor die van belang was voor de vraag of het hoofdschap van de raad wel werd gerespecteerd. In de loop van de vorige eeuw werd het medebewind echter allengs opgevat als essentieel onderdeel van het gemeentelijke domein; de verantwoordingsplicht jegens de gemeenteraad ging ook op het medebewind betrekking hebben; de aansprakelijkheid voor door medebewindsactiviteiten toegebrachte schade werd bij de gemeente gelegd, niet meer bij het Rijk. Wat dit betekende voor het grondwettelijk voorschrift dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, was een niet of nauwelijks gestelde vraag. Ook bij de grondwetsherziening van 1983, waarbij het hoofdschap van de raad is gehandhaafd, is niet onder ogen gezien wat de reële betekenis van die norm is in een situatie waarin de gemeentelijke activiteiten voor het overgrote deel bestaan uit medebewindsactiviteiten.*

*Naar het oordeel van de Raad passen verordnungsbevoegdheid, budgetrecht en de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de wethouders bij het hoofdschap van de raad, en strookt het ook met genoemd grondwettelijk*

<sup>1</sup> Zie het voorgestelde artikel 61a van de Gemeentewet.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2., eerste volzin.



*uitgangspunt dat wel de raad de burgemeester kan ontslaan wanneer een onwerkbaar verhouding is ontstaan, maar dat niet de burgemeester de bevoegdheid krijgt de raad tussentijds ofwel zelf te ontbinden ofwel – bijvoorbeeld – de Kroon te verzoeken om tot zo'n ontbinding over te gaan. Alles bijeengenomen ziet de Raad geen aanleiding te oordelen dat het wetsvoorstel op dit punt in strijd met de Grondwet zou zijn.*

*Ook het voorzitterschap van de raad ligt grondwettelijk vast: artikel 125, derde lid, legt het in handen van de burgemeester. Het wetsvoorstel laat in dit opzicht de situatie bij het oude, en is in zoverre dus niet in strijd met de Grondwet. Wel moet dit voorzitterschap naar het oordeel van de Raad moeilijk te verenigen worden geacht met de nieuwe positie van de burgemeester. Of thans, na de dualisering, de voorzittershamer wel in de juiste handen is, kan reeds worden betwijfeld<sup>1</sup>. De twijfel geldt des te sterker nu de burgemeester in het wetsvoorstel de «plaatselijke regeringsleider» wordt. In zoverre is het terecht dat een voorstel tot wijziging van de grondwetsbepaling wordt aangekondigd.*

## 10. De burgemeester en de gemeenteraad

### a. burgemeester en gemeenteraad als concurrenten

De Raad wijst terecht op de noodzaak van samenwerking tussen de gemeenteraad en de burgemeester. Om die reden zouden wij anders dan de Raad doet, de gemeenteraad en de burgemeester niet als concurrenten willen betitelen. Het feit dat beide zich kunnen beroepen op een rechtstreeks kiezersmandaat behoeft de voorwaarden voor een vruchtbare samenwerking niet te verminderen. Beide organen hebben in het gemeentelijk bestel een eigen rol te vervullen. Wij verwachten dat die rollen – ruwweg: bestuur en controle op het bestuur – door de eigen kiezerslegitimatie van de burgemeester in het nieuwe bestel scherper onderscheiden worden en dus beter tot hun recht zullen komen. Met de Raad verwachten wij dan ook dat zich bij een gewone gang van zaken geen grote problemen zullen voordoen. De Raad wijst er terecht op dat dit in een (bijzondere) situatie van cohabitatie anders kan liggen en dat dan botsingen en blokkades kunnen optreden. Wij onderschrijven de constatering van de Raad dat dit een onontkoombare consequentie van het nieuwe stelsel is, waarbij overigens de kanttekening past dat botsingen en blokkades ook in het huidige stelsel kunnen optreden. Wij plaatsen daarbij bovendien als kanttekening hetgeen wij in reactie op punt 9 hebben betoogd. Wij menen dat het als een positief te waarden kwaliteit van dit stelsel moet worden gezien dat eventuele discrepanties tussen opvattingen van grote groepen kiezers – tot uitdrukking komend in de verkiezing (met een absolute meerderheid) van een burgemeester op voor de kiezer kennelijk zeer aangelegene programapunten – en de programma's van de in de gemeenteraad vertegenwoordigde groeperingen binnen het stelsel zichtbaar kunnen worden en binnen het stelsel kunnen worden gekanaliseerd.

### b. tussentijdse verkiezingen

Aan het advies van de Raad om een voorziening op te nemen met betrekking tot de positie van de wethouders na een tussentijdse burgemeestersverkiezing is gevolg gegeven. Abusievelijk was daarin niet voorzien. Wij zijn het met de Raad eens dat het ongewenst is dat de tussentijds gekozen burgemeester gedwongen wordt om – in de woorden van de Raad – «de boedel» van zijn voorganger over te nemen. Dat geldt echter niet alleen de personele samenstelling van het college maar evenzeer de programmatische grondslag ervan. Ook de burgemeester die tussentijds aantreedt, is immers gekozen op een eigen programma. Hij zal over de verwezenlijking van dat programma in overleg willen treden met de gemeenteraad. Dat kan onder omstandigheden betekenen dat hij met een raadsmeerderheid van andere samenstelling een basis voor samenwerking vindt dan zijn voorganger. In het uiterste geval kan de consequentie daarvan zijn dat een geheel nieuwe ploeg van wethouders aantreedt. Overigens kan het – afhankelijk van het programma van de tussentijds aantredende burgemeester en het moment waarop de tussentijdse verkiezing in de lopende raadsperiode plaatsvindt – ook voorkomen dat de veranderingen in personeel en programmatisch opzicht beperkt blijven. Al met al menen wij dat de tussentijds gekozen burgemeester in de positie moet worden gebracht dat ook hij als volwaardig lokaal regeringsleider kan optreden. Wij hebben daarom de regeling van artikel 42 die ziet op het

---

<sup>1</sup> Vergelijk het advies van de Raad bij het voorstel van Wet dualisering gemeentebestuur, Kamerstukken II 2000/01, 27 751, A, onder punt 4.

aftreden van de wethouders na raadsverkiezingen uitgebreid, zodat zij ook toepassing vindt na een tussentijdse burgemeestersverkiezing. De regeling houdt in dat na de toelating van een tussentijds gekozen burgemeester de zittende wethouders aftreden als de helft van het nieuwe college is benoemd of als de collegevorming langer dan zes weken duurt. De memorie van toelichting is aan deze wijziging aangepast.

c. grondwettelijke aspecten

Met instemming hebben wij kennis genomen van de opmerkingen van de Raad met betrekking tot de grondwettigheid van het voorstel en de overwegingen die de Raad daaraan ten grondslag legt. Voorts constateren wij dat de Raad de aangekondigde grondwetsherziening ten aanzien van het raadsvoorzitterschap terecht acht, maar geen aanleiding ziet te bepleiten dat deze aan de invoering van het nieuwe stelsel voorafgaat. Het behoeft geen betoog dat wij ook dat met instemming begroeten.

*11. De gekozen burgemeester en de wethouders*

*Voor de verhouding van de nieuwe burgemeester met de wethouders is een aantal factoren uit het nieuwe stelsel van belang. De wethouders kunnen slechts op voordracht van de burgemeester worden benoemd, de burgemeester kan een wethouder voordragen voor ontslag, hij is het die de portefeuilleverdeling vaststelt (en daarmee ook kan wijzigen), het college kan slechts op voorstel van de burgemeester zijn reglement van orde vaststellen, en ten slotte is het de burgemeester die bepaalt wanneer de collegevergaderingen zullen plaatsvinden en wat de agenda zal zijn.*

*Dit alles betekent een ingrijpende verandering in de verhouding tussen de burgemeester en de wethouders. De collegebevoegdheden blijven weliswaar collegebevoegdheden, en in zoverre is de burgemeester afhankelijk van de wethouders. Maar voortaan is de burgemeester evident de sterke man/vrouw binnen het college. De vraag rijst overigens waarom het voorstel niet de consequentie trekt dat de burgemeester het gemeentelijke uitvoerende orgaan in algemene zin wordt (in plaats van het college), bijgestaan door een aantal – door de raad, op voordracht van de burgemeester te benoemen – adjuncten, een aangepast presidentieel stelsel.*

*In de voorgestelde opzet is de burgemeester niet vrij in de aanwijzing van de wethouders: daarover zal overeenstemming met de raad moeten worden bereikt. Maar met name door de bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de portefeuilleverdeling, het voordragen voor ontslag en de agendering van de collegevergaderingen, zal het college voortaan het college van de burgemeester en zijn (of haar) wethouders zijn. Daarmee ontstaat het risico dat de gemeenten straks te maken zullen krijgen met een volgamer, minder initiatiefrijk, wellicht ambtelijker type wethouder dan thans. Te bedenken valt dat één van de markante trekken van het Nederlandse gemeentebestuur de figuur van de sterke wethouder is.*

*De nieuwe verhoudingen kunnen leiden tot meer homogene colleges, zoals de memorie van toelichting blijkbaar verwacht<sup>1</sup>. Maar evenzeer is het denkbaar dat een nieuw, minder zelfstandig type wethouder zijn entree zal doen en dat de colleges daarmee in feite meer eenmanszaak zullen worden. Wat de gevolgen daarvan zullen zijn voor de kwaliteit van het gemeentebestuur, moet worden afgewacht<sup>2</sup>.*

11. De gekozen burgemeester en de wethouders

De Raad memoreert de in de memorie van toelichting beschreven bevoegdheden van de burgemeester als lokaal regeringsleider en constateert dat de burgemeester voortaan – weliswaar onder handhaving van het uitgangspunt van collegiaal bestuur – evident de sterke man of vrouw binnen het college is. De Raad vraagt zich naar aanleiding daarvan af waarom het voorstel niet de consequentie trekt dat de burgemeester het uitvoerende orgaan in algemene zin wordt, bijgestaan door een aantal door de gemeenteraad, op voordracht van de burgemeester te benoemen, adjuncten in een aangepast presidentieel stelsel.

Het verwondert ons dat de Raad deze suggestie hier opwerpt, waar hij elders in zijn advies met betrekking tot de positie van gemeenteambtenaren juist kritische kanttekeningen plaatst over de invoering van wat de Raad daar typeert als een soort presidentieel stelsel.

<sup>1</sup> Paragraaf 3.1 van de toelichting meent «dat (...) de collegialiteit van het bestuur wordt benadrukt en bevorderd».

<sup>2</sup> Voor de verhouding tussen een tussentijds gekozen burgemeester en de wethouders verwijst de Raad naar het vorige punt, onderdeel b.

Ons bezwaar tegen een presidentiële burgemeester is dat het niet te verenigen is met het collegialiteitsbeginsel dat wij wensen te handhaven. Dit beginsel verzekert immers de deskundige inbreng van de (vak)wethouders in het college, uitmondend in het collegebeleid. Een ander bezwaar dat wij signaleren is dat de verbinding tussen de raadsmeerderheid en de burgemeester (welke verbinding in een presidentieel stelsel verondersteld wordt) in een stelsel van een presidentiële burgemeester bij handhaving van het huidige kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging problematisch kan zijn. Met de introductie van de gekozen burgemeester wordt zeer zeker niet beoogd de goede inhoudelijke inbreng van individuele wethouders te niet te doen. In deze zin delen wij de door de Raad geuite vrees voor het volgzaam en minder initiatiefrijke type wethouder zeker niet. Hooguit zou gezegd kunnen worden dat van de wethouder verwacht wordt dat hij of zij overtuigd is van het belang van eenheid van het collegebeleid, en vanuit deze grondhouding zo nodig begrip moet kunnen opbrengen voor interventies van de burgemeester die ertoe strekken deze eenheid onder omstandigheden ook daadwerkelijk te bevorderen. Voor zover de Raad met de sterke wethouder mocht doelen op het type wethouder dat sterk individueel en eigenmachtig naar buiten treedt zonder zich te bekommeren over de eenheid van het collegebeleid, zijn wij van mening dat een dergelijke handelwijze, zo die mocht voorkomen, ongewenst is. Overigens zij erop gewezen dat de wens om de verzelfstandiging van de wethoudersfunctie te beperken, niet nieuw is. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie signaleerde al dat het collegiaal bestuur onder andere hierdoor onder druk staat en dat maatregelen gewenst waren.<sup>1</sup>

#### *12. De burgemeester, de secretaris en de ambtenaren*

*De gemeentesecretaris zal volgens het wetsvoorstel het ambtelijk hoofd zijn van een ambtelijk apparaat dat de burgemeester als bevoegd gezag heeft; zijn benoeming en ontslag geschieden weliswaar door het college, maar niet dan op voordracht van de burgemeester. Daarmee ontstaat het risico dat deze functionaris niet zozeer de onafhankelijke adviseur van het college zal zijn maar veeleer de eerste dienaar van de burgemeester.*

*Over de positie van de gemeenteambtenaren merkt de Raad het volgende op. Thans is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag van de gemeentelijke ambtenaren (afgezien van de griffier en de griffieambtenaren); de gemeentesecretaris en de (overige) ambtenaren worden door het college benoemd, geschorst en ontslagen, het college stelt «regels (...) over de ambtelijke organisatie» vast. Op al deze punten zal het gezag overgaan van het college naar de burgemeester. Dit betekent dat ten opzichte van de ambtelijke organisatie een soort presidentieel stelsel wordt ingevoerd, terwijl het kabinet op bestuurlijk niveau dat stelsel heeft afgewezen.*

*De nieuwe verhoudingen bieden wel één voordeel. Thans is het college het bestuurlijk gezag van de gemeenteambtenaren; in de praktijk is het echter vaak veeleer de wethouder-portefeuillehouder dan het college als zodanig. Als de burgemeester de bestuurlijke chef van de gemeenteambtenaren is, kan het minder gemakkelijk gebeuren dat afzonderlijke wethouders zaken buiten het college om regelen met hun diensthoofden.*

*Daar staat tegenover het ook in verschillende commentaren op het voorontwerp genoemde risico dat de burgemeester geneigd zal zijn om op belangrijke posten personen te benoemen van wie hij verwantschap met zijn programma verwacht. Een tweede risico is dat een nieuwe burgemeester die van een andere snit is dan zijn of haar voorganger, geneigd kan zijn tot verschuivingen binnen het ambtelijke apparaat over te gaan om te verzekeren dat door hem of haar gewenste personen bepaalde belangrijke posten bezetten. Met dat alles dreigt het kenmerk van een ambtelijke organisatie, het loyaal voorbereiden en uitvoeren van besluiten van politieke bestuurders onder druk te komen staan.*

#### *24. Burgemeester en ambtenaren*

*Bij punt 12 heeft de Raad gewezen op de risico's die kleven aan het voorstel om de burgemeester tot bevoegd gezag van de ambtenaren te maken. Omdat het eenvoudiger is om, indien de ondervinding de noodzaak heeft aangetoond, over te stappen van een stelsel waarin het college bevoegd gezag is (de huidige situatie) naar één waarin die rol aan de burgemeester toevalt, dan om de stap terug te zetten, geeft de Raad in overweging de betrokken bevoegdheden – vaststellen regels over de ambtelijke organisatie en benoeming,*

<sup>1</sup> Rapport Staatscommissie, o.a. p. 119.

*schorsing en ontslag van ambtenaren – in artikel 169c van de Gemeentewet (nog) niet aan de burgemeester toe te kennen maar aan het college op voorstel van de burgemeester.*

12 en 24. De burgemeester, de secretaris en de ambtenaren  
De Raad signaleert dat de secretaris op voordracht van de burgemeester door het college wordt benoemd. De Raad leidt hier een risico uit af dat de secretaris niet meer de onafhankelijke adviseur van het college zal zijn, maar de eerste dienaar van de burgemeester. Wij zien in hetgeen de Raad opmerkt geen tegenstelling. Iedere ambtenaar, ook de secretaris, is tegelijk dienaar en adviseur, zij het geen onafhankelijk adviseur. Ook thans is de secretaris als hoogste ambtenaar de eerste dienaar van de burgemeester en van het college. De secretaris zal in de toekomst nog steeds door het college worden benoemd. De secretaris heeft bovendien de wettelijke opdracht om het college terzijde te staan bij de uitoefening van zijn taak. Deze opdracht wijzigt niet. Ook onder de huidige Gemeentewet is voor een goed functioneren van het gemeentebestuur vereist dat burgemeester en secretaris goed met elkaar kunnen samenwerken. Dat maakt de secretaris nog niet minder de eerste dienaar van het college. De opmerking van de Raad heeft derhalve niet geleid tot aanpassing van het voorstel van wet.

De Raad merkt het overgaan van het gezag over de ambtenaren (behoudens de gemeentesecretaris en de ambtenaren van de griffie) naar de burgemeester aan als de invoering van een soort presidentieel stelsel ten opzichte van de ambtelijke organisatie, terwijl een dergelijk stelsel op bestuurlijk niveau is afgewezen. Naar ons oordeel is de term «presidentieel stelsel» in dit verband een onjuiste kwalificatie. In het stelsel dat ons voor ogen staat is op bestuurlijk terrein geen plaats voor een presidentieel stelsel en dient, behoudens op het terrein van de openbare orde en veiligheid waar ook thans de burgemeester bevoegd is, het uitgangspunt van collegiaal bestuur te gelden. Anderzijds is het van belang om de burgemeester de instrumenten te geven om zijn sturende, coördinerende en afstemmende rol te kunnen vervullen. De verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat geeft de burgemeester in de eerste plaats de mogelijkheid om de regie te kunnen voeren. Daarmee worden de burgemeester nog geen presidentiële bevoegdheden verleend, laat staan dat een «presidentieel stelsel» wordt gecreëerd, doch wordt enkel de interne bevoegdheid verleend tot het stellen van regels en het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren.

Zoals de Raad zelf al aangeeft, kan het in die constellatie minder gemakkelijk gebeuren dat wethouders buiten het college om zaken regelen met hun diensthooft. Dit komt de eenheid binnen het college ten goede. Het risico van politieke benoemingen op belangrijke posten of van verschuivingen binnen het ambtelijk apparaat om benoemingen van voorgangers ongedaan te maken achten wij niet zo groot. Ten eerste is de burgemeester verantwoordelijk aan de gemeenteraad verschuldigd over zijn benoemingenbeleid, zodat op dit punt voldoende checks and balances zijn ingebouwd. Ten tweede vindt de benoeming van diensthooft bij een gemeente of van topambtenaren bij een ministerie normaliter plaats voor onbepaalde tijd. Dat betekent dat een ambtenaar meestal blijft zitten als de ambtsdrager die hem heeft benoemd, vertrekt. In geval een topambtenaar bij een ministerie of een diensthooft bij de gemeente werkzaam blijft na het vertrek van een minister, burgemeester of wethouder, betekent dat niet dat de betrokken ambtenaar niet loyaal de besluiten van de nieuwe ambtsdragers kan voorbereiden en uitvoeren. Wij hebben geen aanleiding te veronderstellen dat dit anders zal zijn bij door de gekozen burgemeester aangestelde ambtenaren.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de suggestie die de Raad onder punt 24 doet om de bevoegdheden in het voorgestelde artikel 169c van de Gemeentewet (nog) niet aan de burgemeester, maar aan het college toe te kennen, niet is overgenomen.

### *13. Burgemeester en andere overheden*

*De burgemeester zal een belangrijke rol blijven vervullen als vertegenwoordiger van de gemeente en het gemeentebestuur in contacten met andere overheden. Voorzover het de contacten met waterschapsbesturen, de provinciebesturen en nationale autoriteiten betreft mag worden verwacht dat*

*de burgemeester sterker dan thans zal opereren als de ambassadeur van de gemeente: vaak zal «zijn» beleid in het geding zijn. In de contacten met buurgemeenten zou dat voor complicaties kunnen zorgen. De nieuwe burgemeester heeft een eigen beleidsprogramma waarop hij is gekozen. Dit kan ertoe leiden dat hij minder geneigd zal zijn te zoeken naar een aanvaardbaar evenwicht tussen louter gemeentelijke belangen en het meeromvattende, regionale belang; het risico is het grootst in de verhouding centrumgemeente/randgemeenten. Dit punt speelt allereerst bij samenwerkingsorganen welke voor een belangrijk deel worden bemand door burgemeesters; maar de nieuwe verhouding burgemeester/wethouders kan licht meebrengen dat het probleem zich, zij het wellicht in wat zwakkere vorm, ook zal voordoen bij intergemeentelijke samenwerking tussen wethouders. Daarmee wordt dus een zeker risico geschapen dat de figuur van de gekozen burgemeester zal leiden tot een verminderde samenwerking tussen gemeenten, samenwerking die echter onverminderd van belang moet worden geacht, ook als de Kaderwet bestuur in verandering wordt ingetrokken<sup>1</sup>.*

### 13. Burgemeester en andere overheden

De door de Raad geuite vrees dat de burgemeester zich in zijn contacten met andere overheden meer zal baseren op zijn verkiezingsprogramma en minder op het regionale belang delen wij niet. Een gekozen burgemeester zal zich in (samenwerkings)contacten met andere overheden niet laten leiden door zijn verkiezingsprogramma, maar door het collegeprogramma. Het merendeel van de gemeenschappelijke regelingen betreft samenwerking tussen colleges en samenwerking tussen gemeenteraden. De vertegenwoordiging in deze gemeenschappelijke regelingen geschiedt – zeker voor zover het het lidmaatschap van het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling betreft – veelal door collegeleden, ofwel burgemeesters, ofwel wethouders. In de huidige situatie is evenwel niet gebleken dat problemen in intergemeentelijke samenwerking specifiek te maken hebben met een te sterk profiel van collegeleden. Wij delen daarom niet de veronderstelling van de Raad dat deze problemen versterkt zouden worden als gevolg van de invoering van de gekozen burgemeester.

Het optreden van leden van het college in intergemeentelijk verband is overigens onderworpen aan specifieke verantwoordingsplichten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen én aan de reguliere verantwoordingsplicht jegens de gemeenteraad, zodat ook in het kader van contacten met andere overheden sprake is van een stelsel van checks en balances. Uiteraard is het niet uitgesloten dat het collegeprogramma standpunten bevat die specifiek betrekking hebben op bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking, die de burgemeester zal uitdragen.

### 14. De gekozen burgemeester en de politie

*Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor de verhouding tussen de burgemeester en de politie, aldus de memorie van toelichting;<sup>2</sup> er worden dan ook geen wijzigingen voorgesteld in de Politiewet 1993. Niettemin verdient de verhouding tot de politie aandacht.*

*a. Naar het oordeel van de Raad kan niet worden voorbijgegaan aan het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 dat op 22 juli jl. is ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal<sup>3</sup> (25) en dat er onder meer toe strekt artikel 23 van die wet in diër voege te wijzigen dat niet meer de burgemeester van de provinciehoofdstad of van de grootste gemeente van de regio van rechtswege is aangewezen als korpsbeheerder van de regionale politie,<sup>4</sup> maar dat één van de burgemeesters door de regering wordt aangewezen. Deze wijziging kan moeilijk los worden gezien van het thans voorliggende wetsvoorstel, en dient daarom mede in de beschouwingen te worden betrokken.*

*b. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het nieuwe stelsel zal leiden tot het aantreden van een meer lokaal type burgemeester; dit verschijnsel zal de neiging tot verdere centralisatie van het gezag over de politie licht versterken. Omdat hierover nu nog niets met zekerheid valt te zeggen, volstaat de Raad met het aanstippen van dit mogelijke vooruitzicht.*

*c. Het onder a genoemde wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de burgemeester*

<sup>1</sup> Wijzigingswet Wgr-plus, Kamerstukken II 2002/03, 29 532, nr. 2, artikel XVII, eerste lid.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.2. onder «Taken en bevoegdheden op het gebied van de openbare orde en veiligheid en de handhaving van wet- en regelgeving».

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 704.

<sup>4</sup> Artikel 23, eerste lid, van de Politiewet 1993 juncto de bijlage bij de wet.

*algemene en bijzondere aanwijzingen te geven in verband met de handhaving van de openbare orde en veiligheid<sup>1</sup>. Dit heeft tot gevolg dat de burgemeester zelfs op zijn «eigen» beleidsterrein, dat van de openbare orde en veiligheid, niet meer meester van het spel is en het ook op dit terrein niet zeker is dat hij het programma kan uitvoeren waarop hij is gekozen.*

14. De gekozen burgemeester en de politie

a. De wenselijkheid van de wijziging van de Politiewet 1993 waar de Raad op doelt is reeds in de huidige situatie aanwezig en dient onafhankelijk te worden bezien van het thans aan de orde zijnde voorstel. Bij de recent gestarte evaluatie van het politiebesteding zal de vraag aan de orde kunnen komen of de burgemeester (benoemd of gekozen) ook op de langere termijn belast kan blijven met het korpsbeheerderschap. Zoals aangegeven in de brief van 26 september 2003 aan de Kamer is de invoering van de gekozen burgemeester daarbij geen doorslaggevend argument, maar wel een relevante overweging.<sup>2</sup>

b. Van de constatering van de Raad dat over de neiging tot verdere centralisatie van het gezag over de politie niets met zekerheid valt te zeggen, nemen wij nadrukkelijk afstand. Zoals in de memorie van toelichting ook is aangegeven, is er geen beletsel voor de gekozen burgemeester om het gezag over de politie uit te oefenen. Wij bespeuren dan ook geen enkele neiging tot centralisatie van het gezag.

c. De Raad merkt op dat het onder a genoemde wetsvoorstel in de bevoegdheid voorziet van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de burgemeester algemene en bijzondere aanwijzingen te geven in verband met de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Blijkens voetnoot 4 doelt de Raad hier op het voorstel tot wijziging van artikel 16 van de Politiewet 1993. Wij merken op dat dit artikel niet wordt gewijzigd in het wetsvoorstel Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie, maar in het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten, dat een dezer dagen bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Wij spreken met klem tegen dat de voorgestelde wijziging van de aanwijzingsbevoegdheden tot gevolg zal hebben dat de burgemeester zelfs op zijn «eigen» beleidsterrein, dat van de openbare orde en veiligheid, geen «meester van het spel» meer is. In de eerste plaats zijn de bevoegdheden niet nieuw. De Politiewet 1993 voorziet reeds in de bevoegdheden waar de Raad op doelt; in de bedoelde wijziging van de Politiewet is alleen sprake van een wijziging van bestaande bevoegdheden. In de tweede plaats blijft het geven van een aanwijzing een hoogdrempelig middel dat slechts in laatste instantie zal worden ingezet als gebruikmaking van de reguliere bestuurlijke instrumenten niet tot een oplossing heeft geleid.

15. *Balans*

*In onderdeel II van dit advies heeft de Raad al geconcludeerd dat de huidige situatie niet zodanige (bestuurlijke) problemen kent dat de noodzaak van de invoering van de gekozen burgemeester daaruit als het ware voortvloeit; het zijn veeleer principiële argumenten, ontleend aan opvattingen over hoe een democratisch stelsel hoort te werken, die de reden vormen om het nieuwe stelsel voor te stellen. Die redenen behoren dan ook voorop te staan.*

*De vraag is dan vervolgens wat de voordelen van de rechtstreeks gekozen burgemeester zijn, en wat de nadelen en de risico's. In de voorgaande punten van dit onderdeel heeft de Raad een aantal mogelijke consequenties geïnventariseerd die daarbij de aandacht verdienen.*

*In meer algemene zin voegt de Raad daar nog het volgende aan toe. In de loop van de vorige eeuw is de roep om een «democratischer» wijze van aanstellen van de burgemeesters vooral opgekomen als reactie op de nog altijd enigszins regenteske trekken van veel burgemeesters. Die trekken van het burgemeesterschap zijn inmiddels verdwenen als gevolg van tal van ontwikkelingen, welke zijn geschetst in punt 3. De burgemeester is daarmee geëvolueerd tot een belangrijke hoeder van democratische besluitvorming, van*

<sup>1</sup> Gewijzigd artikel 16 van de Politiewet 1993.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 29 200 VII, nr. 4.

*kwaliteit van de inspraak en van dienstverlening, alsmede van de zorgvuldigheid van de behandeling van klachten en van bezwaarschriften. Het overgaan tot rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kan worden opgevat als afsluiting van de ontwikkeling die een einde moest maken aan de autocratische positie van de burgemeester. Paradoxaal genoeg is de andere kant van de medaille dat met de huidige voorstellen de sterke, in veel opzichten solistisch opererende bestuurder wordt heringevoerd, terwijl deze burgemeester voor genoemde arbitersrol juist minder geschikt lijkt. In die zin wordt de klok teruggedraaid.*

*Alles overziende is de Raad van oordeel dat bij de keuze die wordt voorgesteld, een zo evenwichtig en volledig mogelijk beeld van de verschillende pro's en contra's van het voorstel dient te worden geschetst. Daarom beveelt hij aan de memorie van toelichting in te richten zoals aanbevolen op het eind van punt 7, en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan:*

- a. de vereisten waaraan een democratisch stelsel van openbaar bestuur in Nederland naar het oordeel van de regering moet voldoen; vanuit het besef dat democratie meer is dan democratie via staatsinstellingen en democratie via staatsinstellingen niet automatisch hetzelfde is als het kiezen van publieke ambtsdragers;<sup>1</sup>*
- b. het antwoord op de vraag waarom de eis van rechtstreekse verkiezing wel gesteld moet worden voor de burgemeester en niet of nog niet voor andere bestuurders;*
- c. de consequenties van de voorgestane verandering of veranderingen voor de inrichting van het bestuur, mede in het licht van de punten die zijn besproken in dit onderdeel van het advies;*
- d. de eventueel aanvullende maatregelen nodig om de consequenties van wat uit democratisch oogpunt gewenst wordt geacht zodanig op te vangen dat ook de kwaliteit van het lokaal bestuur als geheel wordt verzekerd.*

#### 15. Balans

Op de door de Raad in dit punt aangeroerde onderwerpen is voor het overgrote deel in het bovenstaande ingegaan. Daaruit blijkt dat wij het oordeel van de Raad dat de gekozen burgemeester voor de arbitersrol minder geschikt lijkt, en dat in dat opzicht de klok wordt teruggedraaid, niet onderschrijven. Terzijde merken wij op dat de «roep om een democratischer aanstellingswijze» bezwaarlijk als achterhaald kan worden beschouwd met het verdwijnen van wat de Raad aanduidt als de regenteske trekken van benoemde burgemeesters. Deze redenering wekt de indruk dat de aanleiding voor het onderhavige voorstel zou zijn gelegen in het functioneren van de huidige beroepsgroep, hetgeen – dat kan niet genoeg benadrukt worden – allermindst het geval is. De Raad beveelt aan op diverse vragen in de memorie van toelichting in te gaan. Wat betreft de vragen onder a en b zij verwezen naar het gestelde onder punt 2 van dit nader rapport. Aan het verzoek de toelichting aan te vullen met beschouwingen als bedoeld onder punt c – de consequenties van de voorgestane verandering voor de inrichting van het bestuur, mede in het licht van de punten die besproken zijn in het advies is steeds bij de afzonderlijke onderwerpen die in het bovenstaande aan bod zijn geweest, aandacht geschonken. Ten aanzien van onderdeel d verwijzen wij naar punt 3, alwaar is ingegaan op de proces- en kwaliteitsbewakende rol van de burgemeester.

### IV INVOERING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER

#### 16. Inleiding

*In dit onderdeel komen twee onderwerpen aan de orde: de vraag wat nodig is om het stelsel van de rechtstreeks gekozen burgemeester te kunnen invoeren, en of er om redenen van «personeelsbeleid» wellicht zou moeten worden geopteerd voor invoering in fasen.*

#### 17. Invoering

*Het overstappen van de benoemde burgemeester op de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester betekent een ingrijpende verandering. Daarom is het zaak, voldoende tijd te nemen voor de voorbereiding en de invoering. Er zal moeten worden omgezien naar kandidaten, er moeten programma's worden opgesteld, zittende burgemeesters moeten de gelegenheid hebben andere werkzaamheden te krijgen.*

<sup>1</sup> In de Verenigde Staten worden bijvoorbeeld sommige rechters gekozen. In de Nederlandse democratie-opvatting past dat niet. Zie ook: De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat, E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR), Amsterdam University Press, Amsterdam 2004.

*Het thans voorziene schema gaat uit van invoering met de raadsverkiezingen van maart 2006. Dit lijkt alleen verantwoord indien de wet ruim tevoren in het Staatsblad staat. De Raad denkt daarbij aan medio 2005. Wordt dat later, dan zou invoering volgens het voorgenomen schema betekenen dat een behoorlijke voorbereiding in het gedrang komt. Daar komt nog bij dat de nu voorgestelde verandering bovenop de in veel gemeenten nog lang niet geheel verwerkte dualiseringsoperatie komt, terwijl sommige gemeenten bovendien kampen met de gevolgen van recente herindeling. Dit alles is reden om de nodige zorgvuldigheid bij de invoering te betrachten. De Raad adviseert hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.*

#### 16 en 17. Invoering

Wij zijn ons er terdege van bewust dat de voorbereiding van de invoering van de gekozen burgemeester grote inspanningen vergt van alle betrokkenen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelt voor die voorbereiding diverse activiteiten. In de toelichting wordt hier nader op ingegaan; de betreffende passages zijn geactualiseerd.

Wij hebben kennis genomen van de opvatting van de Raad dat een zorgvuldige invoering van de gekozen burgemeester tegelijk met de raadsverkiezingen in 2006 mogelijk is, mits de wet tijdig in het Staatsblad staat.

#### 18. Invoering ineens of in fasen?

*In de discussies over de kabinetsvoornemens is de vraag gerezen of het geen aanbeveling verdient om het nieuwe stelsel niet ineens in de voeren doch in twee fasen, eerst in de gemeenten waarin de burgemeester bijna pensioenge-rechtigd is of kandidaat wil zijn, en enkele jaren later in de overige gemeenten. De Raad beveelt een dergelijke invoering in fasen niet aan. Hij is van oordeel, onverminderd wat hiervoor over de voorbereiding is opgemerkt, dat als wordt besloten tot invoering op korte termijn en zonder een proeffase, er geen doorslaggevende redenen zijn om de consequenties voor een aantal zittende burgemeesters bepalend te laten zijn voor de wijze van invoering; andere aspecten, hiervoor genoemd, zijn dan belangrijker.*

#### 18. Invoering ineens of in fasen

Wij onderschrijven de analyse en de opvatting van de Raad.

### **V OVERIGE OPMERKINGEN**

#### 19. Collegevergaderingen

*Artikel 53, eerste lid, van de Gemeentewet schrijft voor dat de burgemeester bepaalt wanneer een collegevergadering plaatsheeft. Thans wordt voorgesteld de zinsnede «met inachtneming van hetgeen het college heeft bepaald» te schrappen uit de bepaling.*

*Het ligt echter voor de hand dat het reglement van orde, door het college vastgesteld op voorstel van de burgemeester (artikel 52), voorziet in dag en uur van de vaste collegevergaderingen. Tevens kan daarin worden bepaald dat de burgemeester eigener beweging of op verzoek van één of meer collegeleden extra vergaderingen kan beleggen. Dat is thans reeds de praktijk. Daarom adviseert de Raad de genoemde zinsnede niet zonder meer te schrappen maar haar te vervangen door een verwijzing naar het reglement van orde.*

#### 19. Collegevergaderingen

Met de Raad zijn wij van mening dat het voor de hand ligt dat in het reglement van orde voor de collegevergaderingen voorzien wordt in dag en uur van de vaste collegevergaderingen. Overeenkomstig de huidige praktijk kan in dat reglement ook voorzien worden in de wijze waarop zo nodig extra collegevergaderingen belegd kunnen worden (bijvoorbeeld op initiatief van de burgemeester of op verzoek van een of meer collegeleden). De burgemeester kan hier invloed op uitoefenen, omdat het reglement van orde op zijn voorstel door het college wordt vastgesteld. Wij volgen daarom de suggestie van de Raad om in artikel 53 te bepalen dat de burgemeester, met inachtneming van het reglement van orde, dag en plaats van de vergadering van het college en het tijdstip van de opening vaststelt. Het artikel heeft dan uiteraard betrekking op reguliere en eventuele extra collegevergaderingen.



## *20. Ontslag burgemeester door de raad*

*Volgens het voorgestelde artikel 63 van de Gemeentewet zal de gemeenteraad slechts met tweederden van het aantal uitgebrachte stemmen kunnen besluiten tot ontslag van de burgemeester, nadat hij eerder met een zelfde meerderheid het voornemen daartoe heeft uitgesproken.*

*Het vereiste van een versterkte meerderheid – dat niet wordt toegelicht – zal zijn bedoeld om lichtvaardige ontslagen te voorkomen. Het kan echter tot complicaties leiden: als een voorstel tot het uitspreken van een ontslagvoornemen of om tot ontslag over te gaan wel een meerderheid haalt, maar geen twee derde, is de positie van de burgemeester politiek onmogelijk geworden. Het valt op dat voor ontslag van een wethouder, geregeld in de artikelen 48 en 49 van de Gemeentewet, geen versterkte meerderheid is vereist. Ook zonder dat voor ontslag van de burgemeester een versterkte meerderheid nodig zou zijn, kent het voorstel reeds een mechanisme dat lichtvaardige ontslagbesluiten tegengaat: de in artikel 63 voorziene afkoelingsperiode met verplichte tussenkomst van de commissaris van de Koning. De Raad adviseert het vereiste van versterkte meerderheid opnieuw te bezien.*

## 20. Ontslag burgemeester door de gemeenteraad

De veronderstelling van de Raad dat het vereiste van een versterkte meerderheid is opgenomen om lichtvaardige ontslagen te voorkomen, is juist. Er is voor een zware procedure met twee besluiten met een gekwalificeerde meerderheid en een bemiddelende rol voor de commissaris van de Koning gekozen om te voorkomen dat reguliere politieke meningsverschillen met behulp van deze procedure kunnen worden beslecht. De regeling is zo opgezet dat zij uitsluitend als vangnet fungeert voor situaties waarin een oplossing niet meer langs andere weg kan worden bereikt. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het kiezersmandaat van de burgemeester niet lichtvaardig terzijde kan worden geschoven. Het loslaten van de eis van gekwalificeerde meerderheid zou de positie van de burgemeester aanzienlijk verzwakken. De externe legitimatie van de burgemeester zou kunnen worden gesanctioneerd als ware het een interne legitimatie. Net zomin als in het huidige stelsel waarin de burgemeester over een externe legitimatie beschikt, zal de gemeenteraad de burgemeester bij verlies van vertrouwen kunnen ontslaan. Dat laat onverlet dat de burgemeester het vertrouwen van een meerderheid van de gemeenteraad moet hebben om effectief te kunnen besturen. Als dat vertrouwen wegvalt, zal de burgemeester de gelegenheid moeten hebben een nieuwe vertrouwensbasis te vinden dan wel de eer aan zichzelf te houden. Wij zijn het niet eens met de opmerking van de Raad dat als een voorstel tot het uitspreken van een ontslagvoornemen of om tot ontslag over te gaan wel een gewone meerderheid haalt, maar geen tweederde, de positie van de burgemeester politiek onmogelijk is geworden. Niet ontkend kan worden dat de bestaansvoorwaarde voor het functioneren van de burgemeester in een dergelijke situatie in het geding is. Daartegenover staat dat juist de gemeenteraad als gevolg van het niet bereiken van de versterkte meerderheid een bijzondere plicht heeft om alsnog tot samenwerking met de burgemeester te komen. De voorgestelde regeling draagt naar onze mening bij aan een machtsbalans die beide «partijen» ervan zal weerhouden om de politieke verhoudingen op scherp te zetten.

Wij wijzen er overigens op dat het in andere landen ook gebruikelijk is voor besluiten van de gemeenteraad tot ontslag van de burgemeester een versterkte meerderheid voor te schrijven. Zo blijkt uit onderzoek dat in zeven Duitse deelstaten voor het initiatief tot ontslag een meerderheid van tweederde vereist is, terwijl in drie lidstaten een meerderheid van drievierde is voorgeschreven.<sup>1</sup>

Om bovenstaande redenen zien wij geen aanleiding om af te zien van het vereiste van een versterkte meerderheid en te volstaan met de in artikel 63 voorziene afkoelingsperiode met verplichte tussenkomst van de commissaris van de Koning. Wel is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad de memorie van toelichting aangevuld met een passage waarin het vereiste van een tweederde meerderheid nader wordt toegelicht.

## *21. Ontslag wegens langdurige ziekte*

*Het voorgestelde artikel 62, tweede lid, geeft de commissaris van de Koning de bevoegdheid de bevoegdheid de burgemeester te ontslaan indien hij drie maanden lang wegens ziekte niet heeft kunnen functioneren; voorwaarde is*

<sup>1</sup> Henk van der Kolk, Angelika Vetter, Als burgemeester in Duitsland – ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten, Den Haag, september 2004, p. 25.

*dat uit een verklaring van een arts blijkt dat werkhervatting binnen zes maanden niet aannemelijk is.*

*De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe moet worden gehandeld indien de burgemeester nalaat zich te laten keuren, of indien om andere redenen geen medische verklaring kan worden verkregen waarin een arts zich uitlaat over de perspectieven van de zieke.*

**21. Ontslag wegens langdurige ziekte**

De procedure voor een eventueel ontslag in verband met ziekte vereist uiteraard een zorgvuldige regeling. Artikel 64b van het voorstel biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de bij ontslag of schorsing van de burgemeester te volgen procedure. In dat kader zijn wij voornemens te bevorderen dat ontslag ook mogelijk zal zijn in het overigens uitzonderlijke geval dat een burgemeester weigert mee te werken aan medisch onderzoek met als gevolg dat er geen medisch oordeel over het perspectief van de zieke mogelijk zal zijn.

**22. Ambtsinstructie Commissaris van de Koning**

*De commissaris zal zijn werkzaamheden in verband met schorsing en ontslag van de burgemeesters moeten verrichten overeenkomstig een door de regering vastgestelde ambtsinstructie, aldus het nieuwe artikel 64a van de Gemeentewet. De figuur van de ambtsinstructie voor de commissaris komt ook voor in de Provinciewet. Artikel 182, derde lid, van die wet bepaalt daarover: «3. De ambtsinstructie wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De voordracht wordt gedaan door of mede door Onze Minister.» De Raad adviseert deze bepaling hier ook van toepassing te verklaren.*

**22. Ambtsinstructie commissaris van de Koning**

De Raad wijst er terecht op dat in artikel 64a van het voorstel werkzaamheden aan de commissaris van de Koning worden opgedragen volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie, terwijl in artikel 182 van de Provinciewet eveneens werkzaamheden aan de commissaris volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie worden opgedragen. Het eerste lid van artikel 182 van de Provinciewet draagt een aantal concrete taken op aan de commissaris. Het tweede lid van artikel 182 van de Provinciewet bepaalt dat de commissaris bij de wet, volgens regels te stellen bij de in het eerste lid bedoelde ambtsinstructie, met andere dan de in dat lid genoemde taken kan worden belast. De Provinciewet gaat dus uit van het bestaan van één ambtsinstructie, en aldus gezien vormt het voorgestelde artikel 64a van de Gemeentewet een uitwerking van genoemd tweede lid van artikel 182 van de Provinciewet. De toelichting bij artikel 64a is aangevuld met een passage waarin dit verband expliciet wordt genoemd.

**23. Ambtseed waarnemend burgemeester**

*Het voorgestelde artikel 78, tweede lid, van de Gemeentewet bevat regels voor de ambtseed of -belofte die een waarnemend burgemeester zal moeten afleggen, onder verwijzing naar artikel 65. Daarbij is er echter geen rekening mee gehouden dat artikel 65, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid van een eed of belofte in de Friese taal.*

*De Raad adviseert tot aanvulling van artikel 78, tweede lid, van de Gemeentewet.*

**23. Ambtseed waarnemend burgemeester**

Overeenkomstig het advies van de Raad is artikel 78 van de Gemeentewet, betreffende de waarneming bij ontstentenis van de burgemeester, aangevuld met een bepaling over de eed of belofte in de Friese taal. Artikel 78 is ook anderszins aangepast; daarvoor verwijzen wij naar punt 27.

**25. Beleid inzake handhaving en openbare veiligheid**

*«De burgemeester is verantwoordelijk voor integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wet- en regelgeving en inzake de openbare veiligheid», aldus het voorgestelde artikel 171a van de Gemeentewet. Deze bepaling geeft de Raad aanleiding tot enkele opmerkingen.*

a. De bepaling geeft geen bevoegdheid of bepaalde rechten, maar legt een «verantwoordelijkheid» op, zonder dat duidelijk wordt wat dat kan inhouden; ook is niet duidelijk wat «integraal gemeentelijk beleid» hier betekent. De Raad geeft in overweging, aansluiting te zoeken bij de aanhef van het bestaande artikel 169, waar is bepaald dat de burgemeester «toeziet op» bepaalde zaken, wat een zorgplicht impliceert. Dat zou er tevens toe leiden dat met «integraal beleid» niet iets afzonderlijks wordt aangeduid maar een bepaalde kwaliteit van het gemeentelijke beleid op de genoemde terreinen.

b. Gerept wordt van handhaving van «wet- en regelgeving», uitdrukking die innerlijke logica ontbeert: wetgeving is een vorm van regelgeving, niet iets anders. In aansluiting aan het normale taalgebruik in wettelijke regelingen zou kunnen worden gesproken van «wettelijke voorschriften» of van «bij of krachtens de wet gestelde voorschriften».

c. De bepaling geeft de burgemeester wel een bijzondere verantwoordelijkheid of taak, maar het wordt niet duidelijk welke middelen de burgemeester ten dienste staan om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen of die taken te kunnen vervullen.

De Raad adviseert daarover in de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen; wellicht roept de bepaling in dit opzicht minder vragen op indien uit de tekst blijkt dat het om een zorgplicht gaat.

De Raad adviseert tot aanpassing van het voorgestelde artikel en van de toelichting.

25. a, b en c. Beleid inzake handhaving en openbare veiligheid

Het voorstel van de Raad om tot uitdrukking te brengen dat het voorgestelde artikel 171a het karakter van een zorgplicht heeft is overgenomen, door het opnemen van de aanduiding «toezien op». Ook het advies om in hetzelfde artikel te spreken van «wettelijke voorschriften» is gevolgd. De memorie van toelichting op dit punt is verduidelijkt.

26. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

26. Redactionele kanttekeningen

De door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

27. Overige aanpassingen

In artikel 63, eerste en tweede lid, is verduidelijkt dat de vereiste meerderheid afwijkt van artikel 30, eerste lid, van de Gemeentewet.

In artikel 63, vijfde lid, en artikel 63b, tweede lid, is tot uitdrukking gebracht dat de termijn van artikel 63, vierde lid, een fatale termijn is, zodat bij overschrijding van die termijn het voornemen tot ontslag en de schorsing vervallen.

Artikel 78 is ten opzichte van het voorstel van wet zoals dat voor advies aan de Raad van State is aangeboden aangevuld met een regeling voor de periode tussen het ontstaan van de ontstentenis en het besluit van de commissaris van de Koning om een waarnemer te benoemen. Artikel 77, zoals dat komt te luiden, is niet meer van toepassing bij ontstentenis van de burgemeester. De krachtens dat artikel als waarnemend burgemeester aangewezen wethouder is daarmee bij ontstentenis niet langer bevoegd om het ambt van burgemeester waar te nemen. Niet ondenkbaar is dat bepaalde bevoegdheden van de burgemeester moeten worden uitgeoefend, voordat de commissaris een waarnemer heeft benoemd. Zonder nadere voorziening zou bij ontstentenis van de burgemeester een bestuurlijk vacuüm ontstaan. Deze nadere voorziening bestaat eruit dat het college op grond van een nieuw artikel 78, tweede lid, een wethouder als waarnemer kan aanwijzen. Deze waarneming eindigt op het moment dat door de commissaris in de waarneming is voorzien. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 80 van de Gemeentewet, betreffende de eisen die aan de waarnemer worden gesteld, te verduidelijken dat dit artikel alleen ziet op de waarnemer die door de commissaris van de Koning is benoemd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de Gemeentewet de uitgewerkte overgangsbepalingen te schrappen.

Voorts zijn bij wijze van overgangsrecht in artikel I, onderdeel GG, de artikelen 308a en 308b aan de Gemeentewet toegevoegd. Verwezen zij naar de in verband met deze wijzigingen aangevulde memorie van toelichting. In artikel II is de wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) aangevuld. Verwezen zij naar de eveneens aangevulde memorie van toelichting. Tevens wordt met het nieuwe artikel V de Wet privatisering ABP zodanig gewijzigd dat gekozen burgemeester geen overheidswerknemer is in de zin van die wet.

Ook is in artikel VIII een nieuw tweede lid toegevoegd op grond waarvan in gemeenten die bij een herindeling zijn betrokken de verschillende bepalingen op een ander tijdstip in werking treden dan het tijdstip waarop de wet in werking treedt.

Ten slotte zijn in het voorstel van wet en de memorie van toelichting nog enige redactionele wijzigingen van ondergeschikte aard aangebracht.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State no. W04.04.0281/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In het voorgestelde artikel 63, tweede lid, van de Gemeentewet «en stelt de commissaris» vervangen door: en stelt hij de commissaris.
- In het voorgestelde artikel 169c, tweede lid, van de Gemeentewet er rekening mee houden dat de secretaris niet behoort tot de hier bedoelde ambtenaren.
- In artikel VI na de woorden «een verslag over» toevoegen: de doeltreffendheid en.

## **Inhoudsoverzicht**

### **I. INLEIDING**

#### **II. AANLEIDING om de gekozen burgemeester te introduceren**

2. De aanleiding volgens de memorie van toelichting
3. De burgemeesters en de staatkundige veranderingen
4. Verzwakte positie burgemeester; «statusincongruentie»
5. Noodzaak versterking bevoegdheden op het gebied van de veiligheid
6. Stelsel van kroonbenoeming heeft eindfase bereikt
7. Hoe overtuigend zijn de aangevoerde motieven?

#### **III. MOGELIJKE CONSEQUENTIES VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER**

8. Inleiding
9. De burgemeester en de bevolking
10. De burgemeester en de raad: (a) burgemeester en raad als concurrenten, (b) tussentijdse verkiezingen, (c) grondwettelijke aspecten
11. De gekozen burgemeester en de wethouders
12. De burgemeester, de secretaris en de ambtenaren
13. Burgemeester en andere overheden
14. De gekozen burgemeester en de politie
15. Balans

#### **IV. INVOERING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER**

16. Inleiding
17. Invoering
18. Invoering ineens of in fasen?

#### **V. OVERIGE OPMERKINGEN**

19. Collegevergaderingen
20. Ontslag burgemeester door de raad
21. Ontslag wegens langdurige ziekte
22. Ambtsinstructie Commissaris van de Koning
23. Ambtseed waarnemend burgemeester
24. Burgemeester en ambtenaren
25. Beleid inzake handhaving en openbare veiligheid
26. Redactionele bijlage

**Bijlage** Redactionele opmerkingen