

Vergaderjaar 2004–2005

29 864

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

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 15 februari 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

INHOUD		blz.
I. ALGEMEEN DEEL		2
Hoofdstuk 1	Inleiding	2
1.1.	Inleiding	2
1.2.	Motieven en overwegingen voor de introductie van een gekozen burgemeester	6
1.4.	Reacties op dit wetsvoorstel	12
Hoofdstuk 2	De positie van de nieuwe burgemeester	13
2.1.	Algemeen	13
2.2.	De bevoegdheden van de gekozen burgemeester	18
Hoofdstuk 3	De verhouding van de gekozen burgemeester tot andere gemeentelijke organen	25
3.1.	Het college	25
3.2.	De raad	25
3.3.	Raadsvoorzitterschap	26
Hoofdstuk 4	De verhouding van de gekozen burgemeester tot andere bestuurslagen	28
4.1.	Inleiding	28
4.2.	Kroon	30
4.4.	Commissaris van de koning	30
Hoofdstuk 5	De gekozen burgemeester als functionaris	31
5.1.	Vereisten voor het burgemeesterschap	31
5.2.	Integriteit	32
5.4.	Rechtspositie	33
Hoofdstuk 6	Aantreden en ontslag van de gekozen burgemeester	33
6.1.	Inleiding	33
6.3.	Eedaflegging	33
6.4.	Onvrijwillig ontslag	33
Hoofdstuk 7	De overgang naar het nieuwe stelsel	37
7.1.	Ontslagregeling zittende burgemeesters	37
7.3.	Invoering	40
Hoofdstuk 8	Financiële gevolgen van dit wetsvoorstel	42
II. ARTIKELN		43

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Voorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), Ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtensveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Szabó (VVD), Van Hijum (CDA), Vacature (algemeen).

Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (CU), Hirsi Ali (VVD), Griffith (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Vacature (algemeen), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Balemans (VVD), Eski (CDA), Vergeer (SP).

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de wetsvoorstellen die tot doel hebben een door de burgers gekozen burgemeester mogelijk te maken. Deze leden onderstrepen de ambitie, zoals verwoord in het hoofdlijnenakkoord, om de slagvaardigheid van het lokale bestuur te vergroten en de betrokkenheid van burgers bij dat bestuur te versterken. Invoering van een direct gekozen burgemeester kan daarin passen. Dat is ook de reden dat de leden van de CDA-fractie nogmaals hun bereidheid bevestigen om mee te werken aan de invoering van een direct gekozen burgemeester.

Vanzelfsprekend stellen deze leden daarbij een aantal randvoorwaarden en uitgangspunten die leidraad zijn bij de boordeling van de voorliggende wetsvoorstellen. Deze uitgangspunten zijn al verwoord bij de behandeling van de hoofdlijnennotitie. Voor de leden van de CDA-fractie is van belang dat de voorstellen bijdragen aan de versterking van het lokale bestuur en de lokale autonomie. De voorstellen moeten passen binnen het model van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zoals Nederland dat kent. De wetsvoorstellen moeten naar het oordeel van de CDA-fractie bovendien recht doen aan het hoofdschap van de raad en het beginsel van collegiaal bestuur. De leden van de CDA-fractie hebben vanaf de behandeling van de hoofdlijnennotitie gepleit voor een zorgvuldige invoering en meegedeeld niet te kunnen instemmen met een invoering ineens in maart 2006. Tegen deze achtergrond hebben de leden van de CDA-fractie nog een groot aantal vragen bij de voorliggende wetsvoorstellen.

Ten slotte willen zij beklemtonen dat zij hechten aan draagvlak bij de meest betrokken actoren voor invoering van dergelijke verstrekkende voorstellen. Zij betreuen het dan ook dat de regering er tot op heden niet in is geslaagd om draagvlak voor de voorstellen te verwerven. Dit bevreemdt des te meer nu veel organisaties en belanghebbenden hebben gesteld zich te voegen in een politieke keuze voor een direct gekozen burgemeester en hun kritiek zich in belangrijke mate richt op de inhoud van de voorstellen en het tempo van invoering.

De leden van PvdA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Alvorens zij op de inhoud zullen ingaan, wensen deze leden op te merken dat zij ongelukkig zijn met de procedure. Op het moment dat de schriftelijke inbrengen voor het verslag worden ingediend, is de benodigde Grondwetswijziging met betrekking tot de Kroonbenoeming van de burgemeester nog in bespreking in de Eerste Kamer. Beter ware het geweest als het oordeel van de Senaat afgewacht was voordat het wetsvoorstel, dat nu in strijd is met de Grondwet, wordt behandeld. Daarnaast willen de leden van de PvdA-fractie een fundamentele opmerking maken. Het is volgens hen staatsrechtelijk onzuiver om in regeerakkoorden afspraken vast te leggen over Grondwetswijzigingen inclusief het stemgedrag van de Eerste Kamer.

De PvdA is al sinds decennia voorstander van het uit de Grondwet halen van de aanstellingswijze van de burgemeester en heeft daaraan in de Tweede Kamer ook steun verleend.

De leden van de PvdA-fractie hebben echter kritiek op het voorliggend wetsvoorstel.

Zij staan negatief tegenover de plannen van de regering om de burgemeester per 2006 rechtstreeks te laten kiezen door de bevolking. Zowel het tijdstip als de wijze van verkiezing stuiten op bezwaren. De leden zien met het voorgestelde model veel problemen opdoemen voor het lokale

bestuur en de lokale democratie. Zo vinden deze leden het model half-slachting. Eigenlijk past dit door de regering voorgestelde model goed bij een door de raad gekozen burgemeester. Immers, hoe minder bevoegdheden, des te minder noodzaak voor de sterke democratische legitimatie van de bevolking. Bij veel bevoegdheden voor de burgemeester, worden de argumenten voor een direct gekozen burgemeester sterker. Voorafgaand aan de verdere inbreng in dit verslag op dit punt willen deze leden de regering wijzen op het standpunt van de PvdA zoals bekrachtigd in de ledenraadpleging in het najaar van 2004. Na een brede discussie in de PvdA hebben de leden zich uitgesproken voor een door de raad gekozen burgemeester. Los van het feit dat er verschillende leden zijn die sympathie hebben voor de gedachte dat de bevolking rechtsreeks invloed heeft op wie de burgemeester moet zijn, is het specifieke model van de regering nooit omarmd.

Kortom, de leden van de PvdA-fractie zijn geen voorstander van de direct gekozen burgemeester, maar zij zijn van mening dat de gemeenteraad de burgemeester moet kiezen. Een initiatiefwetsvoorstel waarin dit is uitgewerkt, heeft het PvdA-lid Boelhouwer dan ook ingediend. De leden van de PvdA-fractie hopen dat dit wetsvoorstel betrokken kan worden bij de behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet introductie van de gekozen burgemeester. Dit neemt niet weg, dat zij de regering eerst graag diverse vragen willen stellen en diverse opmerkingen en gedachten willen voorleggen, alvorens een standpunt te bepalen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij beseffen dat het voor introductie van de gekozen burgemeester noodzakelijk is, dat het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet binnenkort in tweede lezing in de Eerste Kamer der Staten-Generaal wordt aanvaard.

Het onderhavige wetsvoorstel vormt samen met het wetsvoorstel Wet verkiezing burgemeester een zeer grote ommezwaai in het gemeentelijke bestel. De leden van de VVD-fractie zien in dat de nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester een ingrijpende operatie is voor alle actoren, niet alleen voor de (zittende) burgemeester, maar ook voor de raadsleden, wethouders, griffiers, gemeentesecretarissen en ambtenaren. Er komt een geheel nieuwe opzet van het lokale bestuur, waardoor de verhoudingen in het bestuur van deze bestuurslaag ingrijpend zullen veranderen en grote veranderingen in de onderlinge verhoudingen tussen de diverse actoren zullen ontstaan. De direct betrokkenen krijgen te maken met een andere cultuur. Zij zullen met recht een cultuuromslag moeten maken. Hoe wil de regering bereiken dat deze cultuuromslag werkelijk wordt gemaakt, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In de inleiding van de memorie van toelichting besteedt de regering aandacht aan de invoeringsdatum van het nieuwe stelsel van de gekozen burgemeester. De leden van de VVD-fractie verwijzen voor hun opmerkingen daarover naar de door hen gemaakte opmerkingen bij hoofdstuk 7.

De leden van de SP-fractie zijn tegen het direct verkiezen van de burgemeester. Het is volgens hen onwenselijk om twee kapiteins op het schip van de gemeenten te zetten.

De leden van de SP-fractie stellen voor om de mogelijkheid open te houden om de burgemeester toch uit de raad te kiezen als de gemeenteraad of de bevolking van de gemeente dit prefereert boven een directe verkiezing.

Zij vinden het wetsvoorstel erg voorbarig gezien de problemen met de dualisering. De leden hebben kennisgenomen van het rapport van de commissie-Leemhuis over de dualisering. Hier zijn de leden van de SP-fractie nooit vóór geweest en het rapport bevestigt dat de operatie tot veel ruzies in de raadszaal heeft geleid en daarmee ook tot een minder

effectief beleid. Deze fractie vinden dat eerst de problemen met de dualisering moeten worden opgelost en dat dan pas gekeken moet worden naar de wijze van aanstellen van een burgemeester.

De leden van de SP-fractie constateren dat de functie van de direct gekozen burgemeester buitengewoon kwetsbaar zal zijn voor onwenselijke en ondemocratische beïnvloeding. Commissaris van de Koningin van de provincie Utrecht, de heer B. Staal spreekt in Binnenvlands Bestuur over het toewijzen van grond waar een onafhankelijke en neutrale beslissing van de burgemeester niet in dank zal worden afgenomen. Volgens de leden van de SP-fractie is het probleem echter veel breder. Elke kandidaat (ook als de direct gekozen burgemeester herkozen wil worden) zal de druk voelen om belangrijke partijen (bijvoorbeeld voor campagnefinanciering of met een belangrijke achterban) te bevoordelen. Dat is voor de leden van de SP-fractie een probleem dat tot nu toe is onderschat.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden zijn niet overtuigd van het nut en de noodzaak om een direct, door de bevolking gekozen burgemeester – met een groot persoonlijk mandaat – mogelijk te maken.

Naast alle inhoudelijke argumenten, waar zij later op zullen terugkomen, verbazen zij zich over de haast waarmee de regering deze wet klaarblijkelijk wil invoeren. Alvorens een definitieve behandeling in de beide Kamers af te wachten, neemt zij al verregaande maatregelen om de introductie van een gekozen burgemeester per 2006 mogelijk te maken. Te denken valt aan de brochure «De nieuwe burgemeester». Deze leden zijn benieuwd welke andere stappen de regering reeds heeft genomen om de gekozen burgemeester in 2006 mogelijk te maken. Zij vragen tevens of al onomkeerbare stappen zijn genomen. Dit vragen zij mede in het licht van de, wellicht overhaaste, beslissingen van een aantal burgemeesters om de verkiezing niet af te wachten en hun functie per direct dan wel snel neer te leggen.

De regering stelt dat de directe verkiezing van de burgemeester gezien kan worden als verdieping en verbreding van het proces van dualisering. Dit proces is echter nog in volle gang waarbij de verhoudingen in het gemeentelijke bestel tussen wethouders en raad nog in een groeiproces verkeren. Om dan al zo snel een nieuwe schakel in te voeren in de persoon van een direct gekozen burgemeester, kan de verhoudingen verder onder spanning zetten; dat komt de stabiliteit niet ten goede. Kan de regering ingaan op deze bezwaren, die vooral in de gemeenten breed klinken?

Het meest fundamentele bezwaar dat de leden van de fractie van GroenLinks hebben tegen de voorstellen is dat er zeer veel macht bij één persoon gelegd wordt. Het is geen spreiding van macht, maar concentratie van macht. Ten eerste wordt binnen het college van B&W de macht geconcentreerd in handen van de burgemeester waarmee de positie van de wethouders fors wordt verzwakt. Ten tweede vergaart de burgemeester ook extra macht ten opzichte van de gemeenteraad. Kan de regering uitleggen waarom deze verregaande concentratie van macht leidt tot een effectiever en democratischer bestuur? Is een democratisering van het lokale bestuur niet gebaat bij een spreiding van macht in plaats van een concentratie ervan? Wat blijft over van de positie van de wethouders; de Raad van State spreekt in dit verband van «adjudanten»? Lijkt de regering dit ook geen betere – nieuwe – benaming? Is de introductie van de direct gekozen burgemeester niet te zien als de verkiezing van «de nieuwe regenten»? Zou het voor versterking van de lokale democratie niet effectiever zijn geweest als de burgers daarover een referendum zouden kunnen afdwingen, en het recht zouden hebben op een volksinitiatief? Zou de regering daarvan geen werk dienen te maken? Kan de regering ingaan op al deze bezwaren?

De leden van de D66-fractie hebben met buitengewone belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester (Wet introductie gekozen burgemeester).

De inbreng voor dit verslag sturen de leden van de fractie van de Christen-Unie met gepaste tegenzin, aangezien het wetsvoorstel voor de deinstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester nog steeds in behandeling is bij de Eerste Kamer. Zolang dat wetsvoorstel nog niet door de Eerste Kamer is aangenomen, is voorliggend wetsvoorstel in strijd met de Grondwet en zou het eigenlijk nog niet in behandeling moeten worden genomen.

Deze leden hebben met weinig enthousiasme kennisgenomen van de Wet introductie gekozen burgemeester. Deze leden vinden het nog steeds onverantwoord om de genoemde voorstellen door te voeren en hebben derhalve een groot aantal vragen bij de voorstellen van de regering. Met deze vragen beogen deze leden de regering nogmaals te waarschuwen voor de consequenties van voorliggend wetsvoorstel en willen zij de regering vragen om de gekozen burgemeester nogmaals in overweging te nemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie weten dat de regering zich in het hoofdlijnenakkoord heeft gecommitteerd aan de invoering van de gekozen burgemeester. Toch vragen deze leden – mede gelet op de breed gedragen zorg over de consequenties van de invoering – de regering op zijn minst de randvoorwaarden voor het rechtstreeks kiezen van de burgemeester zo vorm te geven dat de invoering ervan zo min mogelijk problemen geeft. De leden van de fractie van de ChristenUnie hopen dat partijen die gebonden zijn aan het hoofdlijnenakkoord in overweging willen nemen om de Wet introductie gekozen burgemeester uit te stellen, omdat anders overhaast tot invoering moet worden overgegaan alleen om vast te houden aan het hoofdlijnenakkoord. Deze leden vragen de regering in overweging te nemen – mocht het wetsvoorstel worden doorgezet – om de Wet introductie gekozen burgemeester niet al in 2006 in te voeren, maar daarmee te wachten tot de doelstellingen van de dualisering gerealiseerd zijn, om zodoende geen onverantwoorde situaties te creëren. Zij vragen een reactie op dit punt, zeker gelet op de bevindingen van de commissie-Leemhuis ten aanzien van deze doelstellingen en hun aanbeveling dat bij een besluit tot invoering van de gekozen burgemeester expliciet moet worden afgewogen of het lokale bestuur klaar is voor een volgende verandering.

De leden van de SGP-fractie hebben met verbazing en verontrusting kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met verbazing omdat de regering ondanks de fundamentele kritiek en het brede verzet de voorstellen uit de hoofdlijnennotitie in essentie overeind heeft gehouden en nu in een wetsvoorstel aan de Kamer heeft voorgelegd. Met verontrusting wegens de ontwrichtende effecten die de voorliggende voorstellen onder de huidige omstandigheden kunnen hebben voor het functioneren van het lokale bestuur.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat het verzet tegen het voorliggende wetsvoorstel weliswaar niet uniform, maar wel zo goed als unaniem is. Zij vragen of er een eerder voorbeeld is waarbij ook sprake was van een vrijwel unaniem verzet van fundamentele aard tegen een door de regering ingediend wetsvoorstel en waartoe dat verzet vervolgens heeft geleid.

Voor fundamentele wijzigingen in het lokale bestuur achter de leden van de SGP-fractie een gedegen draagvlak onmisbaar. In hoeverre hecht de regering aan het draagvlakcriterium, zeker als het gaat om ingrijpende wijzigingen binnen het lokale bestuur? Hoe oordeelt de regering over het draagvlak voor de introductie van de gekozen burgemeester in de vorm en op het moment zoals die nu wordt voorgesteld? Acht de regering dat in

voldoende mate draagvlak voor de beoogde wijzigingen aanwezig is? Zo nee, welke consequenties verbindt zij daar dan aan? Zo ja, hoe heeft zij dat dan vastgesteld?

De leden van de SGP-fractie vragen aan de hand van de inhoudelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan het voorliggende wetsvoorstel een oordeel van de regering over de mogelijkheid om de burgemeester door de raad te laten kiezen. Acht de regering dat een aanvaardbaar alternatief voor de rechtstreeks gekozen burgemeester?

1.2. Motieven en overwegingen voor de introductie van een gekozen burgemeester

De regering hanteert een aantal argumenten voor de keuze voor een direct gekozen burgemeester. In de eerste plaats wil de regering de positie van de burgemeester binnen het lokale bestel versterken. De leden van de CDA-fractie onderschrijven deze wens. Alleen al door de verkiezing door de bevolking van een gemeente wordt de positie van de burgemeester versterkt. Bovendien biedt de verkiezing de burgemeester de mogelijkheid om bepaalde plannen in het vooruitzicht te stellen en daarover verantwoording af te leggen. Het versterken van de positie van de burgemeester bij de coalitievorming en het consequent doorvoeren van het dualisme door de burgemeester niet langer voorzitter van de raad te laten zijn, kunnen de positie van de burgemeester naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie versterken. De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat de burgemeesters die via de tot op heden gehouden burgemeestersreferenda zijn gekozen, alleen al door deze procedure een sterkere legitimatie ervaren. Kan de regering zeggen of deze indruk juist is?

De leden van de CDA-fractie delen niet de opvatting van de regering dat de huidige benoemingsprocedure is verworden tot een ondoorzichtige procedure. De huidige benoemingsprocedure is een zorgvuldige procedure waarin de positie van de gemeenteraad de afgelopen jaren aantoonbaar is versterkt; de procedure heeft in het algemeen tot de benoeming van gekwalificeerde en gewaardeerde burgemeesters geleid. De leden van de CDA-fractie hechten eraan in dit verband nogmaals te beklemtonen dat het functioneren van de huidige burgemeesters geen aanleiding geeft om tot een andere aanstellingswijze te komen.

Een derde argument van de regering is de aanwezige tendens tot personalisering van het politieke systeem. Hoewel de leden van de CDA-fractie deze tendens herkennen, is dat voor hen in elk geval geen aanleiding die tendens actief te willen versterken. Deze leden geven de regering juist in overweging zich niet alleen te beperken tot voorstellen die een aanvulling kunnen zijn op de representatieve democratie, maar ook voorstellen te ontwikkelen die een versterking kunnen zijn van de representatieve democratie. Zij denken hierbij bijvoorbeeld aan voorstellen die de positie van vertegenwoordigende lichamen zoals de gemeenteraad en de positie van raadsleden kunnen versterken. Uit de recente evaluatie van de dualisering van het gemeentebestuur blijkt dat daartoe ook de noodzaak bestaat. Wat is de regering van plan te doen met de aanbevelingen van de stuurgroep? De leden van de CDA-fractie stellen het op prijs als eventuele voorstellen tot verandering tijdig aan de Kamer worden aangeboden, zodat hiermee rekening gehouden kan worden bij de verdere behandeling van de wetsvoorstellen ten aanzien van de gekozen burgemeester.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting staat over de overwegingen: «*Voorop staat de wens tot versterking van de positie van de burgemeester.*» En verderop: «*... Dergelijke ontwikkelingen in de gemeentelijke bestuurspraktijk leiden tot de dringende behoefte aan een herijking van de rol van de burgemeester, die moet resulteren in grotere formele sturingsmogelijkheden voor de burge-*

meester, om de slagkracht van het gehele openbaar bestuur op lokaal niveau te vergroten.»

De Raad van State is daarover juist zeer kritisch. *«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».* De regering reageert hierop door te verwijzen naar het rapport van de «Staatscommissie Dualisme en lokale democratie» en het feit dat bij diverse partijen in de Kamer het besef is ontstaan dat de aanstellingswijze van de burgemeester wijziging behoeft. Dat is op zichzelf een juiste veronderstelling maar de regering gaat voorbij aan het feit dat een groot aantal fracties voor een door de raad gekozen burgemeester is. Daarbij komt dat de coalitiegenoten in hun verkiezingsprogramma's niet spreken over een andere manier van benoemen van de burgemeester: De VVD zegt er niets over en het CDA is zeer stellig: *«Burgemeesters en Commissarissen van de Koningin blijven benoemd door de Kroon.»* De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de Raad van State gelijk had toen hij stelde in zijn advies dat de grond voor deze wet voornamelijk gelegen is in het regeerakkoord, niet in de gedeelde noodzaak en veranderende inzichten bij de grootste partijen. Graag ontvangen zij hierop een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad van State ernstige twijfel over de noodzaak en de motivering van het wetsvoorstel heeft. De Raad van State is van mening dat de door de regering genoemde bestuurlijke argumenten onvoldoende aanleiding vormen voor de gekozen burgemeester, en dat de eigenlijke aanleiding moet worden gezocht in een opvatting over wat democratisch wenselijk is.

De Raad van State concludeert 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 het oordeel van de Raad is het ook uiterst twijfelachtig of de eventuele wenselijkheid van het voorstel langs de in de memorie van toelichting beproefde lijnen zou kunnen worden berekend. Het ziet er veeleer naar uit dat deze wijze van argumenteren per saldo slechts afbreuk doet aan de overtuigingskracht van de motivering. Aldus de Raad van State. *«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.»*, aldus de Raad van State. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de door de Raad van State gemaakte opmerkingen. En zij vragen de regering nader te beargumenteren waarom zij een door de bevolking gekozen burgemeester nodig acht. Wat is de analyse van het probleem? Waarom wordt de nieuwe burgemeester een politicus in plaats van een boven de partijen opererende gezagsdrager. Juist politici worden steeds meer gewantrouwd. Waarom denkt de regering dat een politieke burgemeester, een burgemeester met macht in plaats van gezag, past in het huidige tijdsgewricht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of is overwogen om het huidige systeem van de kroonbenoeming te veranderen. Er valt op dat systeem nog wel wat af te dingen, zo merken zij op. Er zijn vele actoren bij die benoeming betrokken: de vertrouwenscommissie, de raad, de commissaris van de Koningin, via een mogelijk referendum de burgers en uiteindelijk de minister (de Kroon). Het systeem bevat een onduidelijke

mengeling van invloed van de gemeenteraad, een beetje invloed van de bevolking, en een diffuse rol van de Kroon bij de benoeming. Daar komt bij dat er bij het referendum eigenlijk voor de burgers niets te kiezen valt. En de minister heeft in feite geen echte mogelijkheid om van de aanbeveling af te wijken. Dit systeem lijkt op van «alles een beetje». Op zichzelf kunnen de leden van de VVD-fractie zich indenken dat de regering zou hebben gekozen voor het consistenter invullen van de kroonbenoeming. Bijvoorbeeld als volgt: naast de selectietaak van de commissaris van de Koningin, een recht van vertrouwelijke aanbeveling voor de vertrouwenscommissie van twee geschikte kandidaten, met afschaffing van het burgemeestersreferendum en een minister die ook werkelijk zelf een keuze kan maken. De minister zou dan niet, zoals nu, een stempelmaschine zijn. Heeft de regering dat overwogen? Is dat denkbaar en aanvaardbaar voor de regering? Zo neen, waarom niet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in de motieven en overwegingen die de regering aandraagt voor de introductie van een rechtstreeks gekozen burgemeester. Voor deze leden staat voorop dat de gekozen burgemeester een noodzakelijk middel is om de lokale democratie beter te laten functioneren. Burgers kunnen de belangrijkste bestuurder in hun gemeente op prestaties afrekenen en de burgemeester krijgt de mogelijkheid om rekenschap aan de bevolking af te leggen. Deze leden merken op dat de regering in de memorie van toelichting het principieel-democratische aspect van externe legitimatie van de burgemeester enigszins onderbelicht laat. Zij bedoelen hiermee het principe dat bij een Kroonbenoeming kiezers niets te zeggen hebben over wie de burgemeester – de belangrijkste politicus in hun gemeente – wordt. Door het ontbreken van invloed van kiezers bij de aanstelling van de burgemeester kan gemakkelijk de schijn van «achterkamertjespolitiek» ontstaan. Sinds 1 augustus 2001 heeft de gemeenteraad weliswaar een aanbevelingsrecht aan de Kroon inzake de benoeming, maar voor veel burgers blijft het beeld dat politici onderling op voor burgers onduidelijke gronden bepalen wie hun nieuwe burgemeester wordt. De aan het woord zijnde leden kunnen niet uitleggen waarom kiezers niets te zeggen hebben over wie hun burgemeester wordt en zijn onder meer om die reden al jaren pleitbezorger van de direct gekozen burgemeester. De leden van de D66-fractie zijn benieuwd of de bedenkingen die het Congres van de lokale en regionale autoriteiten van de Raad van Europa (CLRAE) heeft om niet-gekozen bestuurders als lid van het congres toe te laten ook een overweging is bij onderhavig wetsvoorstel. Hoe lang mogen niet gekozen-bestuurders deel uitmaken van de Nederlandse delegatie naar het Congres?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de regering in de memorie van toelichting (bladzijde 3) stelt dat versterking van de positie van de burgemeester gewenst is, omdat deze in de loop der jaren is verzwakt. Ook wordt gesteld dat er in toenemende mate sprake is van een gebrek aan formele bevoegdheden. De conclusie die de regering hieraan verbindt, is dat de burgemeester een bestuurlijk en politiek meer geprofileerde rol moet krijgen en dat deze rol gelegitimeerd moet worden door de aanstellingswijze. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering uit te leggen waarom deze twee zaken (een meer geprofileerde rol van de burgemeester en zijn aanstellingswijze) onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld zijn. Deze leden vragen of de regering ook nog andere mogelijkheden ziet om de burgemeesterspositie te versterken. De leden van de fractie van de ChristenUnie betwijfelen in hoge mate of de door de regering genoemde voordelen van de gekozen burgemeester (bladzijde 3–7) opwegen tegen de nadelen.

De leden van de SGP-fractie missen een overtuigende argumentatie voor de noodzaak van de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Zij zijn van mening dat de voorliggende voorstellen tot een bijzonder ingrijpende verandering in het lokale bestuur zullen leiden. Een wezenlijk andere positionering van de burgemeester heeft immers gevolgen voor tal van andere verhoudingen in het lokale bestuur. Een dermate ingrijpende wijziging vraagt volgens de leden van de SGP-fractie een overtuigende argumentatie van de noodzaak daarvan. Deze hebben zij nog steeds niet aangetroffen. De gegeven argumentatie kan vanuit een bepaalde visie op democratie volgens hen op zijn hoogst aanleiding geven tot de wenselijkheid van de introductie van een rechtstreeks gekozen burgemeester. Daarom blijven de aan het woord zijnde leden zitten met de even eenvoudige als wezenlijke vragen:

- Waarom?
- Waarom nu?
- Waarom zo?

Zij nodigen de regering uit om alsnog de klemmende noodzaak van de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester duidelijk te maken. Het eerste belangrijke argument van de regering betreft de status-incongruentie van de burgemeester. De leden van de SGP-fractie erkennen dat de werkelijke bevoegdheden van de burgemeester niet altijd overeenkomen met de positie die hij in de beeldvorming heeft. Gegeven die situatie stellen zij met de Raad van State de vraag waarom volgens de regering de werkelijkheid moet worden aangepast aan de beeldvorming in plaats van andersom. In ieder geval zijn de aan het woord zijnde leden niet van mening dat de statusincongruentie van de burgemeester, voorzover deze voorkomt, door de burgers als een groot probleem wordt ervaren. Daarbij refereren zij ter illustratie aan de uitspraak van de voorzitter van de D66-jongeren in het universiteitsblad Folia dat het onderhavige wetsvoorstel zelfs haar achterban volkomen koud laat. Zij zien in dit punt dan ook geen enkele rechtvaardiging voor een ingrijpende stelselwijziging in het lokale bestuur.

Met de introductie van de gekozen burgemeester wil de regering ook inspelen op de tendens tot personalisering van de politiek. De leden van de SGP-fractie herkennen deze tendens, maar zijn van mening dat het beleid meer is gediend met een oriëntatie op ideeën en standpunten en zich daar dan ook op dient te richten. De gekozen burgemeester heeft belang bij de sympathie van burgers en moet wat dat betreft dus inboeten aan onafhankelijkheid. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering de tendens tot personalisering in de politiek beoordeelt en welke consequenties die ontwikkeling heeft voor het beleid, ook in kwalitatieve zin. Ook vragen de leden van de SGP-fractie hoe de introductie van de gekozen burgemeester in het lokale bestuur zich verhoudt tot het streven naar versterking van de positie van politieke partijen.

Het stelsel van de kroonbenoeming verkeert in een eindfase

In het advies van de Raad van State wordt ingegaan op het onderdeel «Stelsel van Kroonbenoeming heeft zijn eindfase bereikt», aldus de leden van de PvdA-fractie. Daarin wordt gesproken over de rol van de gemeenteraad. Volgens het antwoord van de regering is met de huidige wijze van burgemeestersbenoeming de invloed van de gemeenteraad binnen het stelsel van de kroonbenoeming maximaal geworden. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie is pas sprake van maximale invloed als de raad geheel en al zelf de burgemeester kan kiezen. Als de Eerste Kamer instemt met de Grondwetwijziging is de weg vrij om de raad de laatste ruimte binnen de benoeming te laten innemen, te weten het kiezen van de burgemeester. Daarnaast steunt de Raad van State de opvatting van deze leden over het vervolmaken van de procedure, in de zin dat de thans geldende procedure nog recent is. De laatste wijziging van de betrokken

wetsbepaling, artikel 61 van de Gemeentewet, dateert van medio 2001. «De bestaande procedure heeft nog weinig de kans gekregen te bewijzen wat ze waard is.»(bladzijde 11 29864–5) Met de mogelijkheid om de burgemeester te laten kiezen door de gemeenteraad wordt de huidige bestuurspraktijk verbeterd neergelegd in de wet.

Een ander argument dat voor de regering aanleiding is voor de introductie van de gekozen burgemeester is het bestaande stelsel van de kroonbenoeming. Volgens de memorie van toelichting bevindt dat stelsel zich in een eindfase. De leden van de SGP-fractie constateren geen grote problemen bij de huidige aanstellingswijze van de burgemeester. Ook zien zij niet in wat zich verzet tegen een meer zuivere vorm van kroonbenoeming. Die wijze van benoeming waarborgt immers zowel de onafhankelijkheid als de kwaliteit. De regering geeft aan dat een externe legitimatie nodig is voor de versterking van de positie van de burgemeester. De aan het woord zijnde leden herkennen hierin een cirkelredenering. De gegeven argumentatie is daarmee voor de leden van de SGP-fractie niet overtuigend. Zij vragen de regering aan te geven welke onoverkomelijke problemen zijn verbonden aan de huidige aanstellingswijze die een ingrijpende stelselwijziging in het lokale bestuur rechtvaardigen.

Externe legitimatie nodig voor versterking burgemeesterspositie

Over externe legitimatie nodig voor versterking burgemeesterspositie schrijft de regering onder meer «Een verkiezing van de burgemeester door de raad geeft niet de gewenste sterke legitimatie voor die nieuwe rol. Verkiezing door de raad leidt tot een burgemeester die in zijn functioneren te veel afhankelijk wordt van die raad. Dat zou een belemmering betekenen voor een onafhankelijke positie van de burgemeester en zou bovendien slecht passen in een dualistisch stelsel. Doelstelling van de dualisering van het gemeentebestuur was immers juist om verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de executieve (college en burgemeester) enerzijds en volksvertegenwoordiging anderzijds te ontvlechten. Invoering van de door de raad gekozen burgemeester zou de dualisering gedeeltelijk teniet doen.»

Als de leden van de PvdA-fractie kijken naar de voorstellen voor het functioneren van de burgemeester in dit wetsvoorstel valt hun een soortgelijke tegenstelling op. De regering stelt dat een door de raad gekozen burgemeester teveel afhankelijk is van de raad. Dit terwijl in haar voorstel de burgemeester goedkeuring van de raad moet vragen voor het samenstellen van zijn college en een raadsmeerderheid voor al zijn voorstellen moet halen bij diezelfde raad. Kan de regering meer uitleg geven over wat volgens haar het kenmerkende verschil in verhouding is tussen de direct gekozen burgemeester en de burgemeester die door de raad gekozen wordt, dit eventueel gepaard met voorbeelden uit het buitenland? Gezien de bevoegdheden van de burgemeester, die meer procedureel dan inhoudelijk van aard zijn, is de versterkte dualisering door een direct gekozen burgemeester slechts schijn en zal in de praktijk niet veel afwijken van een door de raad gekozen burgemeester, zo menen deze leden. Maar als de regering dan werkelijk vindt dat het dualisme gebaat is bij een direct gekozen burgemeester, kan zij dan de vraag beantwoorden waarom het grondwettelijk vastgelegde hoofdschap van de raad niet ter discussie wordt gesteld? Ook hiervoor geldt weer dat een presidentiële burgemeester beter past bij een dualistisch stelsel en dat het voorstel van de regering halfslachtig is, met alle problemen van dien. Zou gezien de voorkeur voor het dualisme niet veeleer een gekozen burgemeester volgens het «presidentiële model», dat wil zeggen een burgemeester die veel meer bevoegdheden heeft en in hoge mate zelfstandig van de raad kan optreden, de voorkeur hebben genoten? Zo ja, waarom heeft de regering dit dan niet voorgesteld? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie stemmen in met de afwijzing door de regering van de door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Deze leden wijzen dat om principiële redenen af. Een burgemeester die door de raad is gekozen, is namelijk gebonden aan de meerderheid in die gemeenteraad. Van een onafhankelijke positie van de burgemeester is dan geen sprake meer. De burgemeester wordt een paladijn van de raad en dat zou het einde van de onafhankelijke burgemeester betekenen. Daarbij komt dat een door de raad gekozen burgemeester in strijd met het dualisme is. Een door de raad gekozen burgemeester is een monistisch element in ons dualistische gemeentelijke bestel, zo merken de leden van de VVD-fractie op. En dat kan toch niet de bedoeling zijn.

De leden van de D66-fractie zijn blij met de afwijzing door de regering van gedachten aan een door de raad gekozen burgemeester. Deze leden lijkt dat een door de raad benoemde burgemeester op gespannen voet staat met het dualisme. Immers, de ontvlechting tussen college en raad die invoering van het dualisme tot stand heeft gebracht, wordt dan weer deels teniet gedaan.

Uitleg ontvangen de leden van de fractie van de ChristenUnie graag van de regering over de stelling dat een verkiezing van de burgemeester door de raad te veel leidt tot een afhankelijke positie van de burgemeester (bladzijde 11). Verder vragen deze leden of, als er toch iets veranderen moet, het door de raad kiezen van de burgemeester niet het overwegen waard is, gezien het feit dat de huidige praktijk vaak uitwijst dat de raad de burgemeester voordraagt aan de commissaris van de Koningin (aanbevelingsrecht). Deze leden vragen of de regering ook vindt dat dit een vorm van indirecte verkiezing is. Zij wijzen erop dat voor een dergelijke manier van verkiezen in (bestuurlijk) Nederland veel meer steun bestaat. Genoemde leden vragen de regering wat zij ervan vindt om meer aan te sluiten bij de praktijk en de door de raad gekozen burgemeester formeel te maken.

Maatschappelijke ontwikkeling vraagt verdere democratisering van het lokaal bestuur

De regering merkt op dat de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur versterkt moet worden. De leden van de PvdA-fractie zijn het daarmee eens. Bij welk opkomstpercentage vindt de regering de betrokkenheid naar tevredenheid geregeld? Als mocht blijken dat de betrokkenheid, uitgedrukt in een hoger opkomstpercentage bij de burgemeestersverkiezingen, niet versterkt is, is de regering dan bereid om de aanstellingswijze van de burgemeester te herzien?

«De noodzaak tot samenwerking tussen de gekozen burgemeester en (een meerderheid van) de lokale volksvertegenwoordiging waarborgt dat in het beleidsprogramma van het nieuwe college de opvattingen van grote groepen kiezers niet alleen tot uitdrukking worden gebracht, maar ook in uitvoerbaar beleid worden omgezet.»

Kan de regering met voorbeelden aangeven waar dit nu niet gebeurt, vragen de leden van de PvdA-fractie. Welke zijn dan de waarborgen dat wat geschreven staat, ook uitgevoerd wordt? Waarom kan de direct gekozen burgemeester dit beter doen dan een door de raad gekozen burgemeester?

Geen directe verkiezing voor andere ambten

De leden van de D66-fractie zijn niet geheel overtuigd van de argumenten die de regering aandraagt om niet tot de direct gekozen commissaris der Koningin (CdK) en niet tot de direct gekozen stadsdeelvoorzitter over te

gaan. Zij wijzen erop dat het eerder genoemde principieel-democratisch argument ook voor de CdK en in mindere mate voor de deelraadvor­zitter geldt: er zijn vragen te stellen bij het feit dat kiezers thans niks te zeggen hebben wie de belangrijkste man/vrouw in hun provincie respectievelijk deelraad wordt. Zij vragen de regering de keuze om thans niet over te gaan tot een direct gekozen CdK en een direct gekozen deelraadvor­zitter beter te beargumenteren en daarbij in te gaan op het hierboven genoemde principieel-democratische argument.

Versterking positie burgemeester én heroverweging aanstellingswijze is gewenst

Kan de regering toelichten, indien mogelijk met voorbeelden uit de praktijk, dat de direct gekozen burgemeester een garantie voor burgers is dat beleidsvoorstellen waarover besloten is dientengevolge uitgevoerd worden en dat resultaten tijdig tot stand zullen komen en waarom dit niet door de gemeenteraad en de door de raad gekozen burgemeester gedaan kan worden? Zeker gezien het feit dat de door de regering voorgestelde burgemeester geen inhoudelijke bevoegdheden krijgt, maar afhankelijk blijft van de raad, alsus de leden van de PvdA-fractie.

«De burgemeester is de verbindingsfiguur tussen bestuur en burger» en verderop staat:

»De gedualiseerde verhoudingen in aanmerking nemende, kan de burgemeester een dergelijke rol in het gemeentebestuur alleen met voldoende gezag uitoefenen als hij beschikt over een externe legitimatie. Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is daarvoor – gelet op de onmogelijkheid terug te keren naar de zuivere kroonbenoeming én de onwenselijkheid afbreuk te doen aan de democratisering die binnen dat kader gestalte heeft gekregen – de enig mogelijke optie.»

De leden van de PvdA-fractie vinden dat over de eerste uitspraak scherp gediscussieerd kan worden aangezien van gemeenteraadsliden ook verwacht wordt dat ze als volksvertegenwoordiger opereren en zodoende ook een stevige verbindingsfunctie hebben. Ten aanzien van het laatste citaat willen zij de regering vragen dit toch meer te beargumenteren. Waarom is rechtstreekse verkiezing de enige optie om te komen tot externe legitimatie? De burgemeester wordt gekozen door de meerderheid van de kiezers, maar de raad is gekozen door alle inwoners van de gemeente en vormt een bredere afspiegeling van de gemeente dan alleen de achterban van de gekozen burgemeester.

De regering wil aan de ene kant de burgemeester een eigen «sterke» positie geven in het gemeentelijke bestel en aan de andere kant wil de regering dat *«De raad behoudt daarbij als breed samengesteld volksvertegenwoordigend orgaan zijn doorslaggevende positie als hoogste orgaan binnen het gemeentelijk bestel.»* Dit typeert volgens de leden van de PvdA-fractie precies de halfslachtigheid van het voorgestelde model. De vraag die bij deze leden op dit punt naar boven komt, is wie er nu de baas is in de gemeente.

1.4 Reacties op dit wetsvoorstel

«Naar aanleiding van de adviezen over de conceptwetsvoorstellen menen wij dan ook wederom te mogen vaststellen dat de komst van de gekozen burgemeester als een gegeven wordt aanvaard.» (bladzijde 12)

De regering zegt dit met een stelligheid alsof het een geaccepteerd feit betreft waarbij iedereen gaat meewerken aan de invoering ervan. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie heeft dit niet met acceptatie van beleid te maken en zal de komende tijd de weerstand steeds verder toenemen, mede gelet op de korte tijd tussen nu en de invoeringsdatum. Hoe denkt de regering het draagvlak voor de plannen te vergroten?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen de regering van mening is dat de komst van de gekozen burgemeester voor vele organisaties een gegeven is. De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarop dat is gebaseerd. Als het rondetafelgesprek dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op maandag 17 januari 2005 heeft gehouden, in ogenschouw wordt genomen, dan hebben de leden van de VVD-fractie een heel ander beeld gekregen. Zij betrekken daarbij ook de door die organisaties geleverde commentaren op de wetsvoorstellen. Zou een vergroting van het draagvlak niet kunnen ontstaan door een zorgvuldige invoering? Waarom wordt geen draagvlak gezocht door te luisteren naar en te communiceren met de hier bedoelde organisaties? De leden van de VVD-fractie vragen de regering op deze punten in te gaan.

De leden van de D66-fractie constateren een groot maatschappelijk draagvlak voor de direct gekozen burgemeester. Uit verschillende enquêtes blijkt dat een ruime meerderheid van de ondervraagden zelf hun burgemeester wil kiezen.

De leden van de D66-fractie hebben door middel van het bijwonen van hoorzittingen en het lezen van schriftelijke commentaren met belangstelling kennisgenomen van de reacties van respectievelijk de Commissarissen van de Koningin, het Interprovinciaal Overleg, de Kiesraad, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Nederlandse Vereniging van Raadsleden i.o., de Raad voor het openbaar bestuur, de Vereniging van Nederlandse gemeenten, de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), de Vereniging van Griffiers en de Wethoudersvereniging i.o. De voornaamste kritiek van deze organisaties is dat zij de gekozen burgemeester «niet nu» en «niet op deze manier» willen. Hun commentaar spitst zich hoofdzakelijk toe op de gevolgen van de direct gekozen burgemeester, op het hoofdschap van de raad en op het collegiaal bestuur. De leden van D66-fractie willen opmerken dat zij inzien dat de kritiek van deze organisaties uit betrokkenheid met de lokale bestuurlijke praktijk voortkomt. Deze leden zijn echter ook van mening dat de regering het merendeel van deze kritiek met valide inhoudelijke argumenten heeft weerlegd. De aan het woord zijnde leden hebben er alle vertrouwen in dat er een positieve impuls uitgaat van de direct gekozen burgemeester. Zij zien de veranderingen die de gekozen burgemeester met zich meebrengt als een kans voor de lokale duale democratie.

HOOFDSTUK 2 DE POSITIE VAN DE NIEUWE BURGEMEESTER

2.1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hechten aan het beginsel van collegiaal bestuur. In overeenstemming met verscheidene adviezen zijn deze leden van oordeel dat dit zeer goed te verenigen is met de direct gekozen burgemeester.

Hoewel de regering stelt het beginsel van collegiaal bestuur als uitgangspunt te hanteren, zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat dit zeker niet op alle onderdelen van het wetsvoorstel consistent gebeurt. Dat geeft bovendien voeding aan de kritiek van veel organisaties dat het wetsvoorstel te veel op twee gedachten hinkt en dat vermindert het draagvlak voor het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vinden het van groot belang dat de vertrouwensrelatie tussen wethouders en de raad in stand blijft. Wethouders moeten politieke functionarissen blijven. Een tweede belangrijke voorwaarde daarvoor is het beginsel van collegiaal bestuur.

De regering stelt voor de burgemeester een «stevige greep en sturende rol ten opzichte van de ambtelijke organisatie» te geven. De leden van de

CDA-fractie vragen de regering te motiveren hoe dit zich verhoudt tot het principe van collegiaal bestuur. Waarom kiest de regering ervoor deze bevoegdheid bij wet aan de burgemeester te geven en deze geen onderdeel te laten zijn van de portefeuillevverdeling. Een even belangrijk argument in dit verband is het risico van het politiseren van het ambtelijke apparaat. Anders dan de regering zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat dit wel degelijk een risico vormt als de burgemeester de vergaande bevoegdheden krijgt die nu worden voorgesteld. Dit betekent dat het bestaande evenwicht tussen een onafhankelijk deskundigenadvies en politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt verstoord. Veel reacties op de wetsvoorstellen wijzen ook op dit risico.

De gekozen burgemeester heeft in verhouding tot de andere leden van het college een bijzondere verantwoordelijkheid tegenover de inwoners van de gemeente. Op dit moment is voorzien in het burgerjaarverslag. De evaluatie van de dualisering laat zien dat dit vooral een door de raad gebruikt document is. Een van de doelstellingen van de wetsvoorstellen is het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Tegen die achtergrond vragen de leden van de CDA-fractie of ook andere instrumenten ingezet kunnen worden, aanvullend op het eenmaal in de vier jaar kiezen van de burgemeester, en zo ja, welke. Is overwogen dergelijke instrumenten in de wetsvoorstellen een plaats te geven?

De burgemeester krijgt een stevigere positie in het collegiaal opererende college van burgemeester en wethouders, merken de leden van de PvdA-fractie op. Misschien wel zo sterk dat het collegiale bestuur onder druk komt te staan. Nederland staat bekend om de kwaliteit en inbreng van de wethouders. Is de vrees gerechtvaardigd dat de burgemeester op zoek zal gaan naar meer ambtelijk ingestelde wethouders, die juist minder politiek zullen opereren, waardoor de facto het college een zwakker dagelijks bestuur zal zijn en de figuur van de wethouder kwalitatief ondergeschikt zal zijn aan de burgemeester?

Voor vertegenwoordigende organen is naast het actief kiesrecht ook het passief kiesrecht in de Grondwet opgenomen. Als het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel Verkiezing burgemeester worden aanvaard, is de burgemeester een gekozen functionaris. Het passieve kiesrecht van de burgemeester is evenwel niet in de Grondwet vastgelegd. De leden van de VVD-fractie vragen of in de Grondwet niet een bepaling inzake de verkiesbaarheid voor het ambt van burgemeester, het zogenaamde passieve kiesrecht, moet worden vastgelegd. Vloeit dit logischerwijs niet voort uit het feit dat de burgemeester straks een gekozen functionaris is? Heeft de regering dat in haar beschouwingen betrokken? Hoe beziet de regering een en ander? Als de regering de mening van deze leden deelt, dan zou nog deze kabinetsperiode een wijziging van de Grondwet in gang moeten worden gezet, opdat de eerste lezing tijdig plaatsvindt. Is de regering bereid een dergelijk wetsvoorstel in deze kabinetsperiode in procedure te brengen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering. Het voorliggende wetsvoorstel gaat niet uit van een «running mate» voor de burgemeester. De leden van de VVD-fractie vragen daarvoor nu aandacht. In hun ogen zou het systeem met een «running mate» er als volgt uit kunnen zien. Bij de burgemeestersverkiezingen brengen de kiezers niet alleen een stem op een burgemeesterskandidaat uit, maar ook op zijn «running mate». De «running mate» vervangt de burgemeester als deze ziek is of langdurig is verhinderd. Hij is dan de eerste loco-burgemeester bij verhindering en waarneming. Ook volgt de «running mate» de burgemeester op, als deze laatste overlijdt. De zittingsperiode loopt dan tot aan de volgende reguliere verkiezingen. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een «running mate» voor de burgemeester, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Deze leden zijn met de regering van mening dat een gekozen burgemeester zijn kiezersmandaat moet kunnen vertalen in zichtbare invloed op belangrijke processen in de gemeentelijke bestuursvoering. De taken en bevoegdheden moeten passen bij het mandaat van de burgemeester. De formele positie van de gekozen burgemeester moet in overeenstemming zijn met de rol die van hem wordt verwacht. Het directe mandaat moet dan ook waar gemaakt kunnen worden. Wat krijgt de burgemeester nu met dit wetsvoorstel in feite te zeggen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat in het onderhavige wetsvoorstel monistische en dualistische elementen zijn te vinden, een vermenging van twee systemen dus. Het wetsvoorstel lijkt dan ook niet consistent in de gemaakte keuzen. Kijk bijvoorbeeld naar de wethouders, die ingevolge het wetsvoorstel door de raad worden benoemd, op voordracht van de burgemeester. Kijk bijvoorbeeld ook naar de gemeentesecretaris die door het college wordt benoemd.

Deze leden staan geen ongewenste vermenging van een monistisch en dualistisch systeem voor. Een gekozen burgemeester moet dan ook echt wat voorstellen. De kiezers moet geen rad voor ogen worden gedraaid, dat wil zeggen dat niet de indruk moet worden gewekt dat zij een krachtig nieuw bestuursorgaan (de burgemeester) met een programma mogen kiezen, maar dat in de praktijk de burgemeester een orgaan wordt dat niet veel voorstelt, dat bijvoorbeeld politiek onwelgevallige wethouders krijgt opgedrongen door de gemeenteraad. Dat is juist monisme in plaats van dualisme. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Als er voor een direct gekozen burgemeester wordt gekozen, dan kiezen de leden van de VVD-fractie voor een zo helder mogelijke dualistische positie en een staatsrechtelijk zo zuiver mogelijk model, en een eigen specifieke bestuursverantwoordelijkheid van de gekozen burgemeester met zijn college. Het systeem van deze «sterke» burgemeester zou dan de volgende elementen kennen. De burgemeester wordt gekozen op een eigen verkiezingsprogramma. Het college van burgemeester en wethouders is het bestuursorgaan dat verantwoording schuldig is aan de raad. De verantwoordelijkheden van de wethouders en het college zijn evenwel van de gekozen burgemeester afgeleid. De burgemeester benoemt en ontslaat zijn of haar wethouders. De burgemeester verneemt daarbij wel de gevoelens van de gemeenteraad. De burgemeester is niet langer voorzitter van de gemeenteraad. De rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester behoudt het gezag over de politie en de openbare orde. De burgemeester benoemt in dit systeem de gemeentesecretaris en de overige ambtenaren, met uitzondering van de griffier en het griffiepersoneel. Met betrekking tot de gemeentesecretaris verneemt de burgemeester wel eerst de gevoelens van het college.

Het is aan de gemeenteraad zelf om een sterke positie tegenover de burgemeester in te nemen. De raad heeft voldoende wettelijke mogelijkheden om als een krachtige volksvertegenwoordiging op te treden. In dit systeem heeft de burgemeester verscheidene bevoegdheden, maar dat laat onverlet dat zo'n burgemeester meerderheden in de raad moet zien te verwerven, want de raad is en blijft het orgaan dat controleert, wetgevende bevoegdheid heeft en het budgetrecht heeft. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze passage. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is een systeem waarin de burgemeester de wethouders benoemt en ontslaat grondwettelijk mogelijk. Een benoeming door de burgemeester betekent niet het einde van het collegiaal bestuur. In artikel 125 tweede lid Grondwet is immers naar hun mening slechts bepaald dat het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester deel uitmaken van het bestuur van de gemeente. De bepaling gaat niet over «collegialiteit van bestuur». Gaarne

krijgen de leden van de VVD-fractie op het bovenstaande een reactie van de regering.

De regering duidt de burgemeester aan als de «lokale regeringsleider». In dat verband vragen de leden van de VVD-fractie de regering te reageren op een opmerking van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). In het rondetafelgesprek dat op maandag 17 januari 2005 in de Tweede Kamer plaatsvond, ter voorbereiding van de behandeling van de wetsvoorstellen, is door de vertegenwoordiger van de Raad voor het Binnenlands Bestuur opgemerkt, dat de burgemeester als «lokaal regeringsleider» in strijd met het hoofdschap van de raad is, zoals dat in de Grondwet is neergelegd. De leden van de VVD-fractie vragen de regering op het oordeel van de Raad voor het Binnenlands Bestuur te reageren.

De regering kiest ervoor de burgemeestersverkiezingen tegelijkertijd (synchroon) met de gemeenteraadsverkiezingen te laten plaatsvinden. Voor het niet-synchroon laten lopen van de verkiezingen zijn evenwel ook argumenten te geven, onder meer de volgende. De herkenbaarheid van de verschillende verkiezingen wordt groter. Het vergroot de eigen positie van de burgemeester, maar ook van de raad. In geval van een meningsverschil tussen de burgemeester en de raad doet zich niet de vraag voor welk mandaat voor gaat: dat van de burgemeester of dat van de raad? Deze leden erkennen dat er ook argumenten tegen het niet-synchroon laten lopen, zijn. De kiezers zullen immers vaker naar de stembus moeten. Heeft de regering overwogen de verkiezingen niet synchroon te laten verlopen? Past het niet-synchroon laten lopen van de verkiezingen niet beter in het systeem van de gekozen burgemeester? Kan de regering uiteenzetten waarom zij daar niet voor heeft gekozen? Waarop is de stelling van de regering gebaseerd dat een versterking van de positie van de burgemeester en zijn rechtstreekse verkiezing juist vragen om synchroniciteit? Is het werkelijk bezwaarlijk als een raadsperiode door tussentijdse collegevorming wordt onderbroken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op het hier gestelde een reactie van de regering.

Deze leden willen daarbij graag de duur van de ambtsperiode van de burgemeester betrekken. Kan de regering uiteenzetten waarom is gekozen voor een periode van vier jaar in plaats van zes jaar zoals nu het geval is? Waarom wordt, wat de ambtstermijn van de burgemeester betreft, afgeweken van de huidige situatie?

Tot slot van deze paragraaf vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor het burgerjaarverslag dat de burgemeester jaarlijks moet uitbrengen. Wat zal in het stelsel van de gekozen burgemeester de functie van dat burgerjaarverslag zijn? Verandert die functie?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat in veel landen de lijsttrekker van de partij die als grootste uit de verkiezingen komt (de eerste kandidaat voor) de nieuwe burgemeester is. Mogelijkheid is ook dat de lijsttrekker van de grootste partij die de coalitie van B&W vormt, burgemeester wordt. Wat ziet de regering als voor- en nadelen van deze modellen? Is zij bereid deze te serieus te overwegen?

Vindt de regering dat de burgemeester voorafgaand aan de verkiezingen aan dient te geven met welke partijen hij in principe «een coalitie» wil sluiten? En welke partijen hij of zij daarvoor uitsluit? Is de regering ook van mening dat de kiezer recht heeft op deze informatie voorafgaand aan de verkiezingen?

De leden van de D66-fractie kunnen met de analyse van de regering instemmen dat niet alleen een andere aanstellingswijze van de burgemeester gewenst is, maar dat ook de positie van de burgemeester versterkt dient te worden. De eigenstandigheid van de burgemeestersfunctie is niet langer houdbaar als de burgemeester gekozen wordt. De gekozen burgemeester moet immers ook gelegenheid hebben om zijn kiezersmandaat om te kunnen zetten in daden. Hierbij zijn de specifieke

Nederlandse verhoudingen (hoofdschap van de raad, collegiaal bestuur) natuurlijk wel van belang aldus deze leden. De regering heeft gekozen voor de gekozen burgemeester als «lokaal regeringsleider». Dit interpreteren deze leden zo dat de gekozen burgemeester weliswaar bevoegdheden krijgt om op cruciale momenten in het gemeentelijke proces zijn/haar invloed te doen gelden, maar toch verantwoording schuldig is aan de raad en de steun nodig heeft van de (meerderheid van de) de raad. De aan het woord zijnde leden vinden deze vorm van lokaal regeringsleider en de daarbij door de door de regering gekozen bevoegdheden passen binnen de Nederlandse verhoudingen. Zij hebben evenwel enige vragen en opmerkingen over de invulling van enkele bevoegdheden van de gekozen burgemeester.

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over het door sommigen geopperde concept van een «*running mate*»: een kandidaat-burgemeester voert samen met een *running mate* campagne en neemt bij verkiezingswinst hem/haar ook als wethouder in zijn/haar team mee. Deze mogelijkheid zou een element kunnen zijn om het gekozen-burgemeesterschap naar de lokale behoefte in te richten. Achten de regering dit concept van *running mate* met onderhavig wetsvoorstel verenigbaar dan wel werkbaar in de bestuurlijke praktijk na invoering van de direct gekozen burgemeester?

De leden van de D66-fractie vragen waarom in gemeenten waar onlangs herindelingsverkiezingen zijn gehouden (zoals in de Achterhoek/Liemers) in maart 2006 geen burgemeestersverkiezingen kunnen worden gehouden. Deze leden weten dat burgemeestersverkiezingen in principe alleen tegelijk met raadsverkiezingen worden gehouden. Maar zij brengen hiertegen in dat onderhavig wetsvoorstel voorziet dat bij ontslag of overlijden van een gekozen burgemeester ook herverkiezingen nodig zijn, zonder dat er raadsverkiezingen worden uitgeschreven. Deze leden concluderen dat raadsverkiezingen dus wel los van elkaar gekoppeld kunnen worden. Zij pleiten ervoor dit bij gemeenten te doen waarop op of na 1 januari 2005 een gemeentelijke herindeling is uitgevoerd. Het enige dat daarvoor nodig is dat in deze gemeenten tot maart 2006 in waarneming wordt voorzien. Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er met de introductie van de gekozen burgemeester sprake is van een zogeheten dubbelmandaat. Binnen het lokale bestuur functioneren dan zowel een gekozen bestuurder als een gekozen volksvertegenwoordiging. Deze organen komen gemakkelijker met elkaar in conflict, zeker als de bevoegdheden van de burgemeester een meer politiek karakter krijgen. Daardoor wordt de positie van de bevolking ten opzichte van het lokale bestuur volgens de leden van de SGP-fractie alleen maar onhelder. Beide organen kunnen zich immers beroepen op de kiezers. Bovendien leidt het tot allerlei praktische dilemma's, zoals de vraag of combinaties van kandidaturen al of niet mogelijk moeten zijn. De aan het woord zijnde leden vragen de regering in te gaan op de geconstateerde spanningen in de beoogde verhoudingen binnen het lokale bestuur.

De aan het woord zijnde leden stellen met nadruk dat het lokale bestuur geen proeftuin is voor het experimenteren met nieuwe regelgeving. Het lokale bestuur vormt een wezenlijk, maar ook kwetsbaar onderdeel van het openbare bestuur in ons land. Wijzigingen in het lokale bestuur dienen dan ook alleen weloverwogen en uiterst zorgvuldig gestalte te krijgen, zodat de stabiliteit van het lokale bestuur niet wezenlijk in gevaar komt. De leden van de SGP-fractie stellen vast dat het lokale bestuur op dit moment nog volop bezig is met het implementeren van en het wennen aan de gedualiseerde verhoudingen. Uiteraard is het beeld niet overal

hetzelfde. In het algemeen geldt echter dat de dualisering nog veel spankracht van de lokale democratie vraagt. De aan het woord zijnde leden vinden het onverantwoord om in deze context te besluiten tot een nieuwe ingrijpende wijziging in het lokale bestuur. Zij verwijzen daarbij ook naar wat daarover in het evaluatierapport van de commissie-Leemhuis over de dualisering van het gemeentebestuur is gezegd. Graag vernemen zij de regering hierover. Hoe oordeelt de regering over de spankracht van het lokale bestuur om op korte termijn een nieuwe ingrijpende wijziging te ondergaan?

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat het bestaande stelsel in het lokale bestuur uitgaat van collegiaal bestuur. Zij wensen daaraan vast te houden. Naar hun mening zijn diverse onderdelen uit het wetsvoorstel met dit uitgangspunt in strijd of staan daarmee op gespannen voet. In hoeverre hecht de regering aan het uitgangspunt van collegiaal bestuur en hoe consistent is dit uitgangspunt met de beoogde positionering van de burgemeester binnen het lokale bestuur?

2.2 De bevoegdheden van de gekozen burgemeester

Collegevorming

De verkiezing van de burgemeester vindt plaats in twee rondes, merken de leden van de VVD-fractie op. De tweede ronde van de verkiezing vindt plaats twee weken na de gemeenteraadsverkiezingen. Ingevolge het wetsvoorstel is het de burgemeester die leiding zal geven aan het overleg tussen de in de raad vertegenwoordigde groeperingen ten behoeve van de vorming van het college. Hoewel het niet aan de raad is om een college te vormen, is het echter niet ondenkbeeldig, dat na de gemeenteraadsverkiezingen de formatiebesprekingen en de gesprekken tussen de fracties al beginnen, terwijl er nog geen burgemeester is. Wordt de burgemeester die alsnog wordt gekozen later niet voor een voldongen feit geplaatst? Heeft deze niet het nakijken? Het lijkt er sterk op dat de gekozen burgemeester alleen maar «ja» kan zeggen tegen de uitkomst van de besprekingen. Denkt de regering werkelijk dat pas met de formatie wordt begonnen als de ambtstermijn van de burgemeester begint? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op het bovenstaande een reactie van de regering. Wil de regering nog eens kijken naar het moment van de tweede ronde van de burgemeestersverkiezingen? Leidt een en ander tot een ander inzicht, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zij beseffen dat het houden van de eerste ronde twee weken vóór de gemeenteraadsverkiezingen ook nadelen kent.

De regering acht het «vanzelfsprekend» dat wettelijk wordt geregeld dat de gekozen burgemeester optreedt als (in)formateur. De leden van de D66-fractie vragen hoe deze wettelijke taak van een gekozen burgemeester zich verhoudt tot het gegeven dat in het kader van experimenten met bestuurlijke vernieuwing sommige gemeenten er in het verleden voor kozen de (in)formatie in het openbaar onder leiding van een buitenstaander te houden. Zien deze leden het goed dat de gekozen burgemeester verplicht is de (in)formatie ter hand te nemen en dit soort experimenten dus wettelijk uitgesloten zijn?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de regering een krachtig signaal wil afgeven om de formatie met voortvarendheid aan te pakken. Zij willen de volgende toelichting vragen op de in onderhavig voorstel opgenomen bepaling dat de demissionaire periode van wethouders na zes weken eindigt. Kan de gekozen periode van zes weken worden toegelicht? Deze leden nemen aan dat de regering het samen met hen in het algemeen buitengewoon onwenselijk acht dat de burgemeester in zijn/haar eentje

als college optreedt. Zij vragen waarom de regering dit dan toch heeft voorgesteld in die situaties waarin de formatie langer dan zes weken duurt.

Over het artikel dat regelt dat wethouders automatisch vertrekken als de burgemeester opstapt, hebben de leden van de SP-fractie nog twijfels. Waarom is dat zo stringent opgelegd? Bestaat er niet de mogelijkheid dat delen van het college wel en andere delen de gemeenteraad niet aanstaan, zo vragen deze leden. Zij zien graag de visie van de regering op dit punt.

Benoeming en ontslag wethouders

Bij het hoofdschap van de raad hoort naar de overtuiging van de leden van de CDA-fractie de bevoegdheid tot het benoemen en ontslaan van wethouders. De regering kiest daarbij voor een model waarin de burgemeester de exclusieve bevoegdheid krijgt tot het doen van de voordracht voor benoeming of ontslag. De Rob heeft gesteld dat dit in elk geval op gespannen voet staat met het hoofdschap van de raad en geeft in overweging de burgemeester een recht van aanbeveling te geven. De leden van de CDA-fractie erkennen met de regering dat de raad vanzelfsprekend de bevoegdheid heeft de voordracht niet over te nemen. Dat neemt niet weg dat er bij deze leden nog wel een aantal vragen bestaan over dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Uitgangspunt is, ook in een nieuw model met een gekozen burgemeester, dat college en raad vanuit eigen verantwoordelijkheden samenwerken in het belang van het bestuur van de gemeente. Dat laat onverlet dat er sprake kan zijn van spanningen die dat bestuur bedreigen. Is bijvoorbeeld voorzien in de situatie dat de raad verschillende malen de voordracht voor benoeming of ontslag niet honoreert? Kan hiermee de situatie ontstaan dat kort na de verkiezingen direct al sprake is van een zo groot conflict tussen raad en burgemeester, dat de burgemeester moet vertrekken? Kan de situatie ontstaan dat niet binnen de vereiste wettelijke termijn een nieuw college is geformeerd? Is het denkbaar dat een gekozen burgemeester hierop zou kunnen aansturen? De voorstellen bevatten immers de bepaling dat dan de burgemeester als college optreedt. Is voorzien in de mogelijkheid om dergelijke impasses te doorbreken? Op welke wijze denkt de regering hierin te voorzien, anders dan door de raad in dergelijke situaties een recht van aanbeveling te geven? Denkbaar is ook de situatie waarin de gemeenteraad bewust aanstuurt op een confrontatie met een burgemeester. Is voorzien in een mogelijkheid om in te grijpen in een dergelijke situatie van bewuste obstructie of misbruik van bevoegdheden door de gemeenteraad?

De leden van de CDA-fractie geven de regering in overweging om burgemeester en wethouders het recht te geven deel te nemen aan de beraadslagingen van de raad. Zeker nu de burgemeester na de herziening van de Grondwet op dit punt geen voorzitter meer is van de raad, lijkt het in lijn met een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden dat burgemeester en wethouders verzekerd moeten zijn van de mogelijkheid om in de gemeenteraad hun inbreng te leveren.

Met betrekking tot de vorming van het college van burgemeester en wethouders merken de leden van de PvdA-fractie het volgende op. In de huidige situatie komen de partijen die betrokken zijn bij de collegevorming, met de wethouderskandidaten. Daaruit komt een voordracht. De raad benoemt de wethouders.

Volgens het wetsvoorstel komt de burgemeester met een voordracht, nadat hij het college gevormd heeft in overleg met de raad. Maar hier toont zich weer het halfslachtige van het model. Het recht van voordracht ligt bij de burgemeester, maar ligt grondwettelijk nog bij de raad (ingebed

in het hoofdschap van de raad). Omdat raad en burgemeester te allen tijde van elkaar afhankelijk zijn, is er volgens de leden van de PvdA-fractie een reden temeer om te pleiten voor het door de raad laten kiezen van de burgemeester.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de gemeenteraad de wethouders benoemt, op voordracht van de burgemeester, aldus de leden van de VVD-fractie. Waarom is niet gekozen voor een benoeming van de wethouders door de burgemeester, nadat de burgemeester de gevoelens daarover van de gemeenteraad heeft vernomen? Mutatis mutandis geldt dezelfde vraag voor het ontslag van de wethouders. Past het benoemen en het ontslaan van de wethouders door de burgemeester niet veel beter in het systeem van de direct gekozen burgemeester? Is dit niet een veel zuiverder systeem? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een gemotiveerde reactie van de regering.

Ervan uitgaande dat de burgemeester de wethouders benoemt, is de vraag of nog over een formatieproces kan worden gesproken. Hoe ziet de regering dat, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Ook is het nog maar de vraag of in geval van een benoeming van de wethouders door de burgemeester sprake is van strijd met artikel 125 eerste lid Grondwet. Als dat al zo zou zijn, dan kunnen er ook vraagtekens bij de dualiseringsoperatie worden gezet, want toen zijn veel bevoegdheden van de gemeenteraad naar het college van B en W overgeheveld. Ook die operatie had een verandering van de positie van de raad tot gevolg. Noch de Staatscommissie-Elzinga, noch de wetgever heeft daarin aanleiding gezien om artikel 125 eerste lid Grondwet te wijzigen. Niet valt in te zien waarom nu wel zo'n aanpassing aangewezen zou zijn, terwijl het door de leden van de VVD-fractie hierboven geschetste model van de gekozen burgemeester met een benoeming van de wethouders door de burgemeester niet ten koste gaat van de bevoegdheden van de raad. Een benoeming door de burgemeester doet geen afbreuk aan de positie van de gemeenteraad. Het leidt slechts tot een herschikking van bevoegdheden tussen de burgemeester en het college. Overigens is de bevoegdheid om wethouders te benoemen en te ontslaan, aan de raad toegekend door de wetgever en niet de Grondwetgever. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op hetgeen hier naar voren is gebracht een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie vinden dat de raad de wethouders moet kunnen voordragen en benoemen zodat de raad voldoende invloed kan houden op het beleid. Graag vernemen zij de reactie van de regering op dit punt, omdat deze leden vinden dat het hoofdschap van de raad hierdoor in de praktijk onder druk zal komen te staan.

De door regering gekozen invulling van het recht van voordracht klinkt de leden van de D66-fractie als het meest passend in de Nederlandse verhoudingen in de oren. Het alternatief – het recht op aanbeveling – zou volgens deze leden betekenen dat de stem van de gekozen burgemeester in de samenstelling van zijn team te gering zou zijn. De door onder meer de Rob gesuggereerde spanning tussen het recht op voordracht en het hoofdschap van de raad zien deze leden niet; immers de raad kan hem onwelgevallige wethouders weigeren.

In het wetsvoorstel (29 864 nr. 2, art. 35) word vastgelegd dat de burgemeester de kandidaten voor het wethouderschap voordraagt. De raad kan dus niet los van de voordracht van de burgemeester een eigen kandidaat benoemen (29 864, nr. 3, bladzijde 25). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of het voordrachtsrecht van de burgemeester niet leidt tot een druk op het collegiaal bestuur, waar wij in Nederland zo aan hechten. Deze leden vragen of de regering nog steeds

hecht aan het collegiaal bestuur, zoals zij aangeeft op de website over de vernieuwingsimpuls, waar staat: «met de commissie ziet het kabinet in het collegiale bestuur een belangrijke institutionele garantie voor een voldoende mate van integrale beleidsontwikkeling» (http://www.vernieuwingsimpuls.nl/wetgeving/dualisering_gembestuur/kabinetsstandpunt/24.htm).

Portefeuilleverdeling

De leden van de CDA-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak om de burgemeester de portefeuilleverdeling te laten bepalen. De portefeuilleverdeling zal naar de verwachting van deze leden onderdeel uitmaken van de collegevorming. De leden van de CDA-fractie geven de regering op dit punt in overweging het wetsvoorstel aan te passen. Naar hun oordeel zou het meer in overeenstemming zijn met het hoofdschap van de raad en het principe van collegiaal bestuur als de raad bij de benoeming van wethouders tevens de portefeuilleverdeling vaststelt of dat dit volledig tot de verantwoordelijkheid van het college behoort. Dat laat onverlet dat de burgemeester hierin het initiatief kan nemen. Is de regering met de leden van de CDA-fractie van oordeel dat tot de portefeuilleverdeling ook behoort de vraag wie en in welke volgorde de burgemeester vervangt?

De leden van de CDA-fractie erkennen de bijzondere verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid. In dat kader wordt voorgesteld de burgemeester de bevoegdheid te geven tot het vaststellen van de agenda voor de collegevergaderingen. De leden van de CDA-fractie vragen of deze bevoegdheid bij wet moet worden toegekend. Tevens vragen deze leden de regering te motiveren waarom dit een exclusieve bevoegdheid van de burgemeester zou moeten zijn. Krijgt de burgemeester op deze manier de facto een vetorecht? Is de regering zich ervan bewust dat als een of meer leden van het college een onderwerp willen agenderen, zij hiervoor altijd de steun van de burgemeester moeten hebben? De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat deze situaties zich in de praktijk wellicht weinig zullen voordoen, maar geven de regering niettemin in overweging hiervoor een voorziening te treffen. Soortgelijke vragen doen zich voor bij het opstellen en vaststellen van het reglement van orde voor de collegevergaderingen.

De burgemeester krijgt een volwaardige agenderingsbevoegdheid, merken de leden van de VVD-fractie op. Hoe zal straks in de praktijk worden omgegaan met wethouders die onderwerpen uit hun portefeuille voor de agenda van het college willen aandragen? Moeten de wethouders de burgemeester daarom verzoeken? Zal de burgemeester in principe aangedragen onderwerpen agenderen? Kortom, hoe zal straks een en ander in zijn werk gaan? Het kan ook voorkomen, dat een wethouder graag wil dat het college in vergadering bijeenkomt, maar het is de burgemeester die bepaalt wanneer een collegevergadering plaatsvindt. Hoe zal daar in de praktijk mee worden omgegaan? Wat zijn de mogelijkheden van de wethouder terzake? Moet een en ander in de wet worden opgenomen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De regering stelt voor het recht van de burgemeester op voordracht van wethouders bij de raad los te koppelen van de portefeuilleverdeling. Zien de leden van de D66-fractie het goed dat dit in de praktijk betekent dat de raad een kandidaat-wethouder niet kan afwijzen als de raad vindt dat de voorgestelde portefeuille niet bij deze wethouder past? Kan de regering deze keuze toelichten?

Soortgelijke vragen doen zich voor bij de benoeming van de secretaris. De leden van de CDA-fractie zijn met de regering van oordeel dat dit een verantwoordelijkheid van het college moet zijn. Zij vragen de regering beter te motiveren waarom het noodzakelijk is de burgemeester hierin een recht van voordracht voor benoeming en ontslag te geven. Hoe past dit binnen het uitgangspunt van collegiaal bestuur? Als hierover al een bepaling in de wet opgenomen zou moeten worden, waarom is dan niet gekozen voor een recht van aanbeveling? Daar komt bij dat de invloed van de burgemeester op de samenstelling van het college veel groter wordt. Is dit naar het oordeel van de regering op zichzelf al niet een voldoende waarborg voor een sterkere positie van de burgemeester, zo vragen deze leden.

In de memorie van toelichting valt te lezen, dat de gemeentesecretaris de manager van het ambtelijk apparaat is. Dit wordt evenwel niet in de wet vastgelegd. Wat zijn de voor- en nadelen van het wettelijk vastleggen? Hoe kijkt de regering aan tegen het wettelijk verankeren van de positie van de gemeentesecretaris, in die zin dat hij de manager van het ambtelijk apparaat is? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

In het wetsvoorstel wordt gekozen voor het behoud van de bevoegdheid van het college om de gemeentesecretaris te benoemen en te ontslaan. De burgemeester doet daartoe echter wel aan het college een voordracht. Waarom is niet gekozen voor benoeming en ontslag door de burgemeester, te meer daar de gemeentesecretaris in voorkomende gevallen het verlengstuk van de burgemeester met betrekking tot de integrerende en afstemmende rol van de burgemeester is? Eventueel zou de burgemeester de gevoelens daaromtrent van het college kunnen vernemen. Wordt met een benoeming door de burgemeester niet meer recht gedaan aan de nieuwe positie van de burgemeester? Waarom wordt de burgemeester in dezen niet dezelfde bevoegdheid gegeven als bij de overige ambtenaren met uitzondering van de griffiepersoneel? Waarom wordt er een verschil gemaakt tussen de gemeentesecretaris en de overige ambtenaren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Zou het geen aanbeveling verdienen om de gemeentesecretaris voor vier jaar, dus tijdelijk, te benoemen, overeenkomstig de voorgestelde termijn voor de burgemeester? Dit laat onverlet dat de gemeentesecretaris bij de vorming van een nieuw college kan worden herbenoemd. Hoe kijkt de regering daar tegen aan? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie in dit kader nog de volgende vragen. Wat gebeurt er als het college en/of de Ondernemingsraad tegen de benoeming van de door de burgemeester voorgedragen gemeentesecretaris blijft? Wat gebeurt er als het college de gemeentesecretaris niet ontslaat of schorst, ondanks de voordracht van de burgemeester? Het ontslag van de gemeentesecretaris betekent wachtgeldverplichtingen. Door wie wordt dat betaald? Brengt de nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester veranderingen met zich mee als het gaat om de Wet op de ondernemingsraden? Wie zal de bestuurder in de zin van deze wet zijn: de burgemeester of de secretaris? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op deze vragen een antwoord van de regering.

De leden van de SP-fractie vinden dat de burgemeester niet in zijn eentje de zeggenschap over het ambtelijke apparaat moet krijgen. Dat leidt volgens deze leden tot te veel politieke benoemingen van het ambtelijke apparaat.

De gemeentesecretaris moet niet door alleen de burgemeester kunnen worden aangesteld omdat dit de gemeentesecretaris tot een te politieke functionaris maakt. Dat is voor een ambtelijk apparaat volgens deze leden niet goed.

De positie van de griffier staat onder druk als deze in eerste instantie ter beschikking van de raad staat, maar ook werk moet doen voor de burgemeester. De griffier zal dan, volgens de leden van de SP-fractie, in een politiek krachtenveld komen waardoor zijn functie niet alleen moeilijk zal worden om uit te voeren maar ook nog eens politiek zal worden. Dat is volgens de leden van de SP-fractie niet wenselijk.

De leden van de D66-fractie kunnen zich nog geen precieze voorstelling maken van de door de regering voorgestelde wettelijk verankerde betrokkenheid van de burgemeester ten opzichte van het personeel en de ambtelijke organisatie. Deze leden zijn gevoelig voor argumenten die bijvoorbeeld het NGB en de VGS aandragen om de collegiale verantwoordelijkheid ten aanzien van personeel in een of andere vorm te behouden. Deze leden vragen tot hoever die «betrokkenheid» van de burgemeester kan gaan. Kan de gekozen burgemeester ambtenaren ontslaan/aannemen? Wat is de betrokkenheid van de gekozen burgemeester bij aanname/ontslag van politie-ambtenaren? Graag zien zij een nader betoog van de kant van de regering tegemoet over de betrokkenheid van de direct gekozen burgemeester bij personeel en ambtelijke organisatie.

De benoeming en het ontslag van de gemeentesecretaris liggen in handen van de burgemeester. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of hiermee het collegiaal bestuur niet onder druk komt te staan, doordat wethouders afhankelijk zijn van de burgemeester bij disfunctioneren van de gemeentesecretaris. Ook vragen deze leden of hiermee de functie van gemeentesecretaris niet gepolitiseerd wordt. In het nieuwe stelsel zal de burgemeester ook de bevoegdheid krijgen om ambtenaren te benoemen, te schorsen en ontslaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie delen de zorg van de Raad van State dat daarmee een soort presidentieel stelsel kan ontstaan (29 864 nr. 5, bladzijden 19–20). Hoewel de regering aangeeft (29 864 nr. 5, bladzijde 20) deze zorg niet te delen vragen deze leden toch hoe de regering denkt te voorkomen dat het ambtelijk apparaat zo zal worden ingericht dat het alleen bestaat uit door de burgemeester gewenste personen (van de door de burgemeester gewenste politieke kleur). Deze leden achten ook het gevaar aanwezig dat de loyaliteit van het ambtelijk apparaat onder druk komt te staan.

Ook zouden de leden van de fractie van de ChristenUnie graag van de regering vernemen wat zij vindt van het voorstel van de Raad van State om de ambtenaren te laten benoemen door het college op voordracht van de burgemeester (29 864 nr.5, bladzijde 20). Op deze manier zou naar de mening van deze leden gekeken kunnen worden of deze zorg van de Raad van State terecht is. Genoemde leden vragen of dit onderdeel nadrukkelijk meegenomen kan worden in de evaluatie van de wet, die wordt aangekondigd in het wetsvoorstel.

Vanuit het uitgangspunt van collegiaal bestuur hebben de leden van de SGP-fractie grote moeite met de beoogde positionering van de burgemeester ten opzichte van de wethouders en het gemeentelijke apparaat. De zeggenschap over de gemeentesecretaris dient derhalve bij het college te blijven. De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre er in andere landen die een rechtstreeks gekozen burgemeester kennen en waar sprake is van een vergelijkbare bestuurscultuur als in Nederland (collegiaal bestuur), wordt omgegaan met de verschillende formele verhoudingen binnen het lokale bestuur en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan. Zij vragen deze gegevens zoveel mogelijk ook in een overzicht te verwerken.

Naar de mening van de SGP-fractie dient de griffier zich te beperken tot het geven van ondersteuning aan de raad. Het tevens ondersteunen van de burgemeester past niet in de gedualiseerde verhoudingen. Dat is een reden temeer om eerst te komen tot ontvlechting van het voorzitterschap, voordat wordt overgegaan tot invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester.

Taken en bevoegdheden op het gebied van de openbare orde en veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving

Het is voor de leden van de CDA-fractie vanzelfsprekend dat de burgemeester de taken op het gebied van openbare orde en veiligheid behoudt. In aanvulling op eerdere vragen op dit punt beklemtonen de leden van de CDA-fractie het belang van een goede uitoefening van deze belangrijke taak van de burgemeester.

Invoering van de direct gekozen burgemeester kan betekenen dat meer dan nu het geval is burgemeesters worden gekozen die beperkte of mogelijk geen enkele ervaring op het terrein van openbare orde en veiligheid hebben. Deelt de regering deze analyse en op welke wijze wordt voorzien in het waarborgen van een goede uitvoering van taken op het gebied van openbare orde en veiligheid? Wordt voorzien in scholing en training en kan worden overwogen deze te verplicht te geven?

Hoofdstuk XI van de Gemeentewet regelt de bevoegdheden van de burgemeester. Is het terecht dat deze bevoegdheden volledig in stand blijven bij een andere aanstellingswijze? Dit geldt in het bijzonder voor de bevoegdheid tot het opstellen van een noodverordening en de verantwoordingsplicht.

In dit wetsvoorstel verandert er voor de burgemeester weinig tot niets met betrekking tot zijn positie in het kader van openbare orde en veiligheid, aldus de leden van de PvdA-fractie. Wel is intussen op het ministerie een en ander aan het schuiven. Steeds meer geluiden spreken van het nationaliseren van het gezag over de politie. De regering zegt in antwoord op vragen van onder meer de Raad van State dat zij niet verwacht dat er wezenlijke veranderingen op komst zijn. Is de regering nu, verder in de tijd, nog steeds de mening toegedaan dat de direct gekozen burgemeester dezelfde inhoudelijke en uitvoerende taak op het gebied van integrale veiligheid heeft en behoudt als de benoemde burgemeester nu heeft? Kan de regering waarborgen dat in de huidige kabinetsperiode geen wijzigingen zullen worden aangebracht die een verschuiving van bevoegdheden in de richting van de nationale overheid betekenen? Vindt de regering de discussie begrijpelijk dat, daar waar het rijk geen enkele zeggenschap meer heeft over wie de lokale bevoegdheid bezit op politiooneel gebied, het rijk die zeggenschap op een andere manier wil regelen?

De leden van de VVD-fractie stemmen in met het voorstel om de burgemeester te blijven belasten met de handhaving van de openbare orde, bij hem het opperbevel bij brand en ongevallen te laten en ook hem te blijven belasten met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden. Ook kan hij woningen blijven sluiten, noodbevelen blijven geven of noodverordeningen blijven uitvaardigen.

In het verlengde van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en veiligheid wordt in artikel 171a voorgesteld op te nemen, dat de burgemeester «toeziet» op integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wettelijke voorschriften en inzake de openbare veiligheid. Waarom is gekozen voor de term «toezien»? Heeft het begrip «toezien» niet iets vrijblijvends in zich? Geeft het begrip «verantwoordelijkheid» niet beter weer wat wordt beoogd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie hebben geconstateerd dat de zeggenschap over de politie volgens het wetsvoorstel wordt verminderd. De vraag is of een burgemeester dan wel is af te rekenen op zijn veiligheidsbeleid. Deze leden willen graag weten hoe de regering hierover denkt.

HOOFDSTUK 3 DE VERHOUDING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER TOT ANDERE ORGANEN

3.1 Het college

De nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester brengt in het gemeentelijke bestel een grote verandering teweeg, niet in de laatste plaats voor de positie van de wethouders, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Zij vragen de regering nog eens toe te lichten hoe het collegiaal bestuur moet worden gezien in het licht van de gekozen burgemeester. Hoe is de collegialiteit van bestuur gegarandeerd? Kan worden ingegaan op de rol en de positie van de wethouder in het nieuwe bestel? De Wethoudersvereniging acht het ongewenst als de wethouder de status krijgt van «een verpolitiekte ambtenaar» of een «verambtelijkte politicus». Deze vereniging ziet de wethouder graag als een politicus. Behoudt de wethouder een volwaardige en politieke positie ten opzichte van de gemeenteraad? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Voorts vragen deze leden of het zinvol is om in de wet de rol, de plaats en de taak van de wethouder op te nemen.

Wat het mandaat van de wethouder betreft, zijn de leden van de VVD-fractie van mening, dat dit van de burgemeester is afgeleid en niet van de raad? Deelt de regering deze opvatting? Hoe ziet de regering dat? De leden van de VVD-fractie vragen hier aandacht voor de door de Raad van State gemaakte opmerking inzake het overhevelen van de bestuursbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders naar de burgemeester. De burgemeester wordt dan het uitvoerende orgaan in plaats van het college. Zou dat niet veel consistenter in het geheel van het wetsvoorstel zijn? Als de regering dit afwijst om redenen die te maken hebben met het collegialiteitsbeginsel, doet de vraag zich voor waar dat in de Grondwet is te vinden. In ieder geval toch niet in artikel 124 tweede lid Grondwet, want in die bepaling ligt de bevoegdheid van het rijk besloten om de medewerking van de gemeenten te vorderen, het zogenaamde medebewind? De leden van de VVD-fractie krijgen daar graag een reactie van de regering op.

Tot slot van deze paragraaf vragen de leden van de VVD-fractie hier nog aandacht voor de rechtspositie van de wethouders in het nieuwe bestel. Naar de mening van deze leden is een nieuwe rechtspositieregeling voor wethouders «nieuwe stijl» wenselijk. Hoe kijkt de regering daar tegen aan? Kortom, wat is de regering voornemens te doen als het gaat om de rechtspositie van de wethouders in het nieuwe bestel, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

3.2. De raad

Met de regering zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat de gemeenteraad binnen de gemeente als volksvertegenwoordigend lichaam het hoogste orgaan moet blijven. Zij hebben steeds gezegd dat de gekozen burgemeester moet passen binnen het grondwettelijk verankerde uitgangspunt van het hoofdschap van de gemeenteraad. Het is dan ook naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie terecht dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad in stand blijven. In het verlengde van de resultaten van de evaluatie van de dualisering en de opmerkingen die vertegenwoordigers van de Rob tijdens voornoemd

rondetafelgesprek hebben gemaakt, zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat een uitwerking en precisering van de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad gewenst is. Wat is het oordeel van de regering op dit punt?

Ook al wordt de burgemeester straks gekozen, de gemeenteraad wordt, naar de mening van de leden van de VVD-fractie, niet minder belangrijk. De raad moet optreden als een échte volksvertegenwoordiging en gebruik maken van de bevoegdheden die hij heeft. Alle actoren moeten zich bewust zijn van de taakverdeling die er is tussen het college en de gemeenteraad. Een sterke burgemeester vraagt om een sterke en alerte raad, zo menen deze leden. Het is aan de raad zelf om een sterke positie tegenover de burgemeester in te nemen. De raad hoeft zich bepaalt niet te laten ondersneeuwen. De raad moet volop van zijn bevoegdheden, zoals het budgetrecht, gebruik maken.

In de Grondwet blijft verankerd dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is. Gelet op de taken en de positie van de raad valt daar veel voor te zeggen. Daar straks ook de burgemeester, net als de gemeenteraad, een directe kiezerslegitimatie heeft, doet de vraag zich voor of ook de positie van de burgemeester in de Grondwet moet worden verankerd. Als ook de functie van de burgemeester in de Grondwet wordt genoemd, is er sprake van een evenwichtige situatie. Beide gekozen organen worden dan immers in de Grondwet genoemd. Er hoeft dan geen verwarring meer over de positie van beide organen te zijn. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

Met betrekking tot de positie van de gemeenteraad in relatie tot die van de gekozen burgemeester hebben de leden van de GroenLinks-fractie ook nog de volgende vraag. Er ontstaat nu de enigszins vreemde figuur dat er twee instituties komen met een gekozen mandaat. Deze instituties moeten elkaar in evenwicht houden, maar het kiezersmandaat bemoeilijkt dit. De regering schrijft dat de positie van de raad uiteindelijk doorslaggevend is en blijft. Een sterke raad is dus nodig. Maar de positie van de raad verzwakt in het voorstel van de regering zoals zij eerder al schreven.

3.3. Raadsvoorzitterschap

Met betrekking tot het voorzitterschap van de raad zijn enkele vragen gesteld in relatie tot de toegezegde herziening van artikel 125, derde lid, van de Grondwet. In het verlengde hiervan vragen de leden van de CDA-fractie wie, na deze herziening, voorzitter van de raad wordt. Is de regering van oordeel dat de raad dan uit zijn midden een voorzitter zou moeten kiezen? Zou dat ook een voorzitter van buiten moeten kunnen zijn? Wordt volledig uitgesloten dat de raad kan besluiten dat de gekozen burgemeester voorzitter wordt van de raad? In het bijzonder vragen de leden van de CDA-fractie bij deze afwegingen te betrekken de verschillen in omvang van gemeenten. Van verschillende zijden is de zorg verwoord voor de positie van de kleinere gemeenten.

Is de regering voornemens een aparte regeling te treffen voor voorzitters van gemeenteraden? Is het reëel te veronderstellen dat het voorzitterschap van de raad ook de aansturing van de griffier met zich meebrengt en in het algemeen een zwaardere belasting zal zijn dan de belasting van een raadslid. Wordt hiermee in feite een nieuwe politieke figuur in het leven geroepen? De leden van de CDA-fractie vragen de regering om op dit punt met een beargumenteerd voorstel te komen, waarin tevens eventuele financiële consequenties zijn opgenomen. Invoering van de dualisering heeft gemeenten, ook in financieel opzicht, veel inspanning gekost. Eventuele financiële consequenties die samenhangen met het veranderen van het voorzitterschap van de raad dienen dan ook tijdig in beeld te zijn en afgewogen te kunnen worden.

Vanzelfsprekend bepaalt de raad zijn eigen agenda. De evaluatie van de dualisering laat zien dat in de praktijk de agenda van de raad voor het overgrote deel wordt bepaald door een voorstel van het college. Zolang de burgemeester voorzitter is van de raad, is voorzien in een directe relatie tussen de raad en het college. Hoe stelt de regering zich deze relatie voor als de burgemeester niet langer voorzitter is van de raad? Overweegt de regering modellen waarin het college toegang krijgt tot de raad? Blijft de situatie gehandhaafd dat wethouders alleen op uitnodiging aanwezig kunnen zijn bij de raadsvergaderingen? Wordt voorzien in een bevoegdheid van het college om invloed te hebben op de agendering door de gemeenteraad?

Zoals eerder aangegeven vinden de leden van de CDA-fractie het ongewenst dat een direct gekozen burgemeester ook voorzitter van de gemeenteraad is. In dat kader hebben deze leden bij de behandeling van de hoofdlijnennotitie meegedeeld een Grondwetsherziening op dit punt wenselijk te vinden. Ook de Raad van State constateert dat het terecht is dat een voorstel wordt voorbereid tot wijziging van artikel 125, derde lid, van de Grondwet. De leden van de CDA-fractie hebben tot hun genoegen geconstateerd dat de toegezegde herziening zeer recent aangeboden is aan de Tweede Kamer. In dat kader begrijpen deze leden dan ook niet dat in de memorie van toelichting (bladzijde 22) zonder enige verwijzing naar een aanstaande Grondwetsherziening gesteld wordt dat «de burgemeester de vergaderingen van de raad zal blijven voorzitten».

«Een Grondwetswijziging, die onder andere zou moeten strekken tot ontkoppeling van het burgemeestersambt van het raadsvoorzitterschap, zou daartoe te zijner tijd plaats moeten vinden.»(bladzijde 33) Dit schrijft de regering in reactie op opmerkingen van onder meer de commissarissen der Koningin over de positie van de burgemeester ten opzichte van zijn raadsvoorzitterschap. De leden van de PvdA-fractie vragen waarop de regering nog wacht met het opstellen van een dergelijk wetsvoorstel. De raad moet zijn eigen voorzitter kiezen. Hoe langer de situatie bestaat dat de burgemeester de raad voorziet, des te onwenselijker. Zij verzoeken de regering om op korte termijn de eerste lezing van de Grondwetswijziging naar de Kamer te sturen.

Thans is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad, stellen de leden van de VVD-fractie vast. Algemeen is het gevoelen dat dat in de nieuwe verhoudingen niet meer passend is. In de memorie van toelichting valt te lezen dat een Grondwetswijziging die moet strekken tot het ontkoppelen van het burgemeestersambt en het voorzitterschap van de raad te zijner tijd moet plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie stemmen van harte in met deze ontkoppeling. Zij achten het noodzakelijk de eerste lezing van de wijziging van de Grondwet nog deze kabinetsperiode te laten plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie kunnen zich goed vinden in het standpunt dat elke nieuwe burgemeester moet wachten tot het raadsvoorzitterschap is gedeconstitutionaliseerd. Het kan niet zo zijn dat de burgemeester het college en de raad voorziet als er strijdigheid bestaat tussen de wensen en verlangens van deze twee organen. In de raad zou de burgemeester immers zijn invloed als voorzitter kunnen aanwenden om de discussie in zijn richting te sturen.

De regering is akkoord met de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap door de burgemeester (29 223, nr. 10, bladzijde 3). Dit voorstel zou in het najaar van 2004 al in procedure gaan. Tot op heden is deze leden niet bekend dat dit voorstel in behandeling is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of dit wetsvoorstel niet

eerst afgehandeld moet zijn, voordat voorliggend wetsvoorstel in werking zou kunnen treden.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het voorzitterschap van de raad niet past bij de beoogde positie van de rechtstreeks gekozen burgemeester in het lokale bestuur. Zij stellen vast dat de regering inmiddels in eerste lezing een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet bij de Kamer heeft ingediend ten einde het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten te deconstitutionaliseren. De aan het woord zijnde leden zijn echter van mening dat eerst aan de Grondwettelijke voorwaarden moet worden voldaan voordat de daarmee verband houdende wettelijke aanpassing wordt gerealiseerd. De spanningen in het raadsvoorzitterschap van de gekozen burgemeester zijn onwenselijk en dienen daarom te worden voorkomen. Graag vernemen zij de reactie van de regering hierop. Hetzelfde geldt voor het hoofdschap van de raad. Ook op dat punt doen zich in ieder geval materieel aanzienlijke spanningen voor. Invoering van de gekozen burgemeester doet ook op dit punt geen recht aan de huidige Grondwet. De leden van de SGP-fractie zijn er overigens voorstander van om het hoofdschap van de raad intact te laten.

HOOFDSTUK 4 DE VERHOUDING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER TOT ANDERE BESTUURLAGEN

4.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de wetsvoorstellen vooral zicht geven op de aanstellingswijze van de burgemeester en de verhoudingen binnen het lokale bestuur. Met de Raad van State zijn deze leden van oordeel dat de voorstellen vooral ook zicht zouden moeten geven op verdergaande consequenties voor het functioneren van het lokale bestuur en voor de plaats van het lokale bestuur en de burgemeester in het bijzonder in het model van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Invoering van een direct gekozen burgemeester is een zeer ingrijpende verandering in het openbaar bestuur, mogelijk nog ingrijpender dan de invoering van het dualisme. Dat betekent dat de voorstellen vooral ook doordacht moeten zijn en zichtbaar moeten maken wat de consequenties zijn voor het functioneren van gemeenten en de positie van gemeenten in de totale kolom van het openbaar bestuur. Intergemeentelijke samenwerking is een steeds belangrijker wordende hulpstructuur om gemeentegrensoverschrijdende of bovenlokale problemen aan te pakken. De Raad van State en anderen wijzen op het risico dat een direct gekozen burgemeester prioriteit zal geven aan lokale kwesties en dat hierdoor het succes van intergemeentelijke samenwerking wordt bedreigd. Zoals tijdens het rondetafelgesprek is naar voren gekomen, wordt dit risico naar het oordeel van sommigen versterkt door het gegeven dat intergemeentelijke samenwerking steeds vaker als alternatief voor herindeling wordt gezien en in het algemeen dit kabinet – naar het oordeel van de CDA-fractie terecht – zeer terughoudend met herindeling wil omgaan. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een nadere argumentatie op dit punt. Invoering van de gekozen burgemeester moet naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie bijdragen aan het versterken van de lokale autonomie. Bij een groot aantal organisaties die hun inbreng hebben geleverd bij deze wetsvoorstellen, bestaat de angst dat invoering van de gekozen burgemeester de deur opent naar centralisatie en indirect dus zal leiden tot een aantasting van de lokale autonomie bijvoorbeeld op het gebied van de openbare orde en veiligheid en de politie en wellicht ook de ruimtelijke ordening. De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op dit

punt en een expliciete toezegging van de regering dat dit niet aan de orde kan zijn.

In dat kader beklemtonen de leden van de CDA-fractie de noodzaak om op korte termijn te komen met alternatieven die gericht zijn op waarborging van het gemeentelijke belastinggebied. Ook zijn deze leden zeer benieuwd naar de invulling die de regering denkt te geven aan de zinsnede uit het hoofdlijnenakkoord die refereert aan een «passende regeling van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de politie en een herziening van de verantwoordelijkheid voor het korpsbeheer». Zij vragen of de invoering van de gekozen burgemeester op zichzelf aanleiding is of kan zijn voor de regering om het korpsbeheer op een andere wijze te organiseren dan thans het geval is.

Ook ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de politie vragen de leden van de CDA-fractie de regering, op welke wijze zij invulling geeft aan de genoemde zinsnede uit het hoofdlijnenakkoord. Als de regering al overweegt met voorstellen op dit punt te komen, zouden die dan niet in relatie tot de gekozen burgemeester moeten worden behandeld?

Het is lang geleden dat een burgemeester werd gezien als «rijksagent», die op lokaal niveau de belangen van het rijk in de gaten moest houden, aldus de leden van de PvdA-fractie. Maar nu met de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester bestaat vrees voor het omgekeerde: het te weinig in het lokale bestuur ingebed zijn van bovenlokale belangen. Verwacht de regering een toeneming van de conflicten tussen gemeenten, wegens het versterkte lokale profiel van de burgemeester?

Ook ten aanzien van bijvoorbeeld belastingen zien de leden van de PvdA-fractie een toenemende centralisatie van het Rijk. Ziet de regering dit ook en ziet zij het verband met de introductie van de direct gekozen burgemeester?

De regering concludeert terecht dat een gekozen burgemeester in sterkere mate dan de benoemde burgemeester een functionaris van de gemeente zelf wordt, waardoor zijn lokale gerichtheid zal toenemen. De leden van de VVD-fractie vragen dan ook aandacht voor de gevolgen van de nieuwe aanstellingswijze voor het openbaar bestuur in het algemeen. Daarnaast vragen zij wat de gevolgen zijn voor de intergemeentelijke samenwerking. De burgemeester zal immers meer gericht zijn op lokale belangen en wellicht minder aandacht hebben voor bovenlokale belangen. Gaarne krijgen zij daarop een reactie van de regering. Zij vragen de regering daarbij het vraagstuk van het toezicht op gemeenten te betrekken. Hoe zal in de toekomst met taakverwaarlozing door een gemeente worden omgegaan? Hoe zal dat in het nieuwe stelsel eruit zien? Kan en zal de commissaris van de Koningin ook in de toekomst ingrijpen, zo dat nodig mocht zijn? Verwacht de regering veranderingen in dat proces? Zo ja, waaraan denkt zij? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De burgemeester behoudt zijn taken op het gebied van openbare orde en veiligheid. Vereist dat een scherper toezicht van de commissaris van de Koningin op de uitoefening van deze taken? In het voorgestelde artikel 171a is bepaald dat de burgemeester toeziet op integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wettelijke voorschriften en de openbare veiligheid. Dit artikel kent geen pendant als het gaat om bestuurlijk toezicht. Hoe beziet de regering dat, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie vrezen dat de intergemeentelijke samenwerking zal lijden onder de direct gekozen burgemeester. Hoe staat de regering er tegenover om de intergemeentelijke samenwerking een expliciet onderdeel van de functie van burgemeester te maken, zodat deze belang-

rijke functie die niet tot meerdere eer en glorie van de burgemeester is, wel vervuld zal blijven.

4.2 Kroon

De leden van de CDA-fractie vragen in het kader van het geheel van het openbaar bestuur een toelichting op mogelijke consequenties voor het interbestuurlijk toezicht. Past het bijvoorbeeld binnen de nieuwe verhoudingen dat een burgemeester besluiten van de raad voor vernietiging kan voordragen? Kan de burgemeester zijn verantwoordelijkheden in de bestuurskolom in relatie tot de commissaris van de Koningin en de minister op gelijke wijze blijven uitoefenen?

De bevoegdheid van de burgemeester om besluiten die naar zijn oordeel voor schorsing dan wel vernietiging in aanmerking komen te melden aan de minister die het aangaat, zal gehandhaafd blijven. De leden van de VVD-fractie vragen de regering dit nader te motiveren. Waarom is daarvoor gekozen? Is de burgemeester in dezen, nu hij straks is verkozen, niet zelf een belanghebbende? De burgemeester is straks toch niet meer zo onafhankelijk als hij was in de oude situatie. Waarom wordt deze bevoegdheid niet mede bij de gemeenteraad en de commissaris van de Koningin gelegd? De gemeenteraad is immers het controlerende orgaan. En door de commissaris die taak te geven, is er ook een onafhankelijke instantie die deze bevoegdheid heeft. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

4.4 Commissaris van de Koning

De regering stelt dat door de nieuwe positionering van de burgemeester een grotere behoefte ontstaat aan een rol voor een onafhankelijke bestuurlijke partij, in het bijzonder in geval van conflicten met de raad. De leden van de VVD-fractie vragen de regering dit te motiveren. In het kader van de Wet verkiezing burgemeester krijgt de commissaris van de Koningin de taak de geloofsbriefen van de gekozen te onderzoeken en na te gaan of de betrokkene geen met de functie onverenigbare betrekkingen vervult. Daar de regering dit in dit wetsvoorstel noemt, willen de leden van de VVD-fractie hier alvast opmerken dat zij zich afvragen waarom er in dezen voor de commissaris is gekozen. Zou de gemeenteraad beide onderzoeken niet evengoed kunnen doen? Heeft de regering dat overwogen? De leden van de VVD-fractie merken op dat het onderzoek van de geloofsbriefen voor de leden van de Tweede Kamer toch ook op het eigen niveau plaatsvindt. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De commissaris van de Koningin kan in een aantal omschreven situaties de burgemeester ontslaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering dit nader te motiveren, temeer daar de commissaris in een drietal situaties (artikel 62, eerste lid) geen beleidsvrijheid heeft. Is een rol van de commissaris van de Koningin bij een door de bevolking gekozen burgemeester wel passend? Ook krijgt de commissaris de bevoegdheid om in de waarneming van de burgemeester te voorzien. Mutatis mutandis gelden daarvoor dezelfde vragen voor de leden van de VVD-fractie. Waarom zou de raad niet zelf in de waarneming van de burgemeester kunnen voorzien?

Ook in geval van ontslag door de gemeenteraad speelt de commissaris van de Koningin een rol. Ook hier doet de vraag zich voor of dat past binnen het stelsel van de gekozen burgemeester? Is er in dezen wel een rol voor deze functionaris weggelegd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De beëdiging van de burgemeester blijft ook een taak van de commissaris van de Koningin. Waarom heeft de regering daarvoor gekozen? Waarom

is niet gekozen voor een eedaflegging in handen van de voorzitter dan wel de plaatsvervangend voorzitter van de gemeenteraad? Gaarne krijgen deze leden daarop een reactie van de regering.

Het toezicht op de burgemeester moet goed geregeld worden, zo vinden de leden van de SP-fractie. De commissarissen van de Koningin merken in dit verband op dat hun rol daarin wordt uitgehouden. Hoe zal de regering ervoor zorgen dat burgemeesters die de fout ingaan op wat voor manier dan ook, onder een toezicht staan?

HOOFDSTUK 5 DE GEKOZEN BURGEMEESTER ALS FUNCTIONARIS

5.1 Vereisten voor het burgemeesterschap

Voor het burgemeestersambt worden drie eisen gesteld: de kandidaat-burgemeester moet Nederlander zijn, hij mag niet uitgesloten zijn van het kiesrecht en hij dient de leeftijd van 18 jaren bereikt te hebben. De leden van de VVD-fractie vinden dit begrijpelijke eisen.

In de memorie van toelichting merkt de regering op dat in het voorstel voor een Wet verkiezing burgemeester gekozen is voor het mogelijk maken van een dubbele kandidaatstelling, dat wil zeggen dat iemand zowel kandidaat voor het burgemeesterschap als kandidaat voor de gemeenteraad kan zijn. De leden van de VVD-fractie zullen dit punt verder aan de orde stellen bij de Wet verkiezing burgemeester, maar merken hier alvast op dat zij dat een niet zo wenselijke situatie achten.

Ook hebben de leden van de GroenLinks-fractie nog een vraag over de verkiesbaarstelling en dan in het bijzonder de eis dat de kandidaat-burgemeester Nederlander moet zijn. Zij begrijpen dat deze mogelijkheid volgt uit een bepaling die in een tien jaar oude EU-richtlijn is opgenomen. Deze situatie is wel enigszins vreemd in vergelijking met de lokale kiesrechten die niet-Nederlandse EU-burgers, dan wel niet-EU ingezetenen nu respectievelijk direct of na vijf jaar hebben. Zij hebben wel actief kiesrecht. Ook kunnen zij in de gemeenteraad worden gekozen en wethouder worden. Het argument dat burgemeesters zijn belast met uitoefening van openbaar gezag en uitgerust zijn met bijzondere bepalingen en ingrijpende bevoegdheden gaat ook niet geheel op. Want soms heeft een wethouder ook dat soort bevoegdheden en dat kan, zoals gezegd, wel een niet-Nederlander zijn. Er spreekt een zeker wantrouwen uit het standpunt van de regering. Voor ongelijke behandeling moeten op zijn minst steekhoudender argumenten worden aangedragen. Graag ontvangen deze leden een reactie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of onderzocht is wat de invoering van de gekozen burgemeester voor gevolgen heeft voor de kwaliteit van de kandidaten die zich beschikbaar stellen voor het burgemeesterschap. Deze leden denken dan onder andere aan het in hun ogen niet ondenkbeeldige «gevaar» dat burgemeesters niet alleen op grond van (bestuurlijke) kwaliteiten gekozen worden, met alle gevaren van dien. Deze leden vragen of de Wet gekozen burgemeester geen indirect gevaar voor de openbare orde en veiligheid met zich meebrengt doordat goede kandidaten afhaken wegens de Wet gekozen burgemeester. Bovendien vragen deze leden de regering of de kandidaten die zich beschikbaar stellen, over de juiste kwaliteiten beschikken om hun taken, waaronder het verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid, goed te kunnen vervullen. Iedereen kan zich straks kandidaat stellen en zo ook gekozen worden. Zoals ook de VNG opmerkt in haar brief van 27 januari 2005 moet de professionaliteit van de burgemeester bevorderd worden. De leden van

de fractie van de ChristenUnie vragen de regering welke verantwoordelijkheden zij hierin neemt.

5.2 Integriteit

De regering is in de memorie van toelichting (bladzijde 39) niet duidelijk over hoe de integriteitstoets voor de kandidaat-burgemeester vorm wordt gegeven, vinden de leden van de PvdA-fractie. Ook stelt de regering dat bij AMvB wordt bepaald welke gegevens betrokken worden bij het onderzoek voor afgifte van de verklaring omtrent gedrag. Kan de regering meedelen wanneer zij met voorstellen hiervoor naar de Kamer komt? Deelt zij de zorg dat de aspecten van integriteit nauwkeurig dienen te worden omschreven? Hoe voorkomt de regering dat kandidaten «omkoopbaar» zijn?

De leden van de VVD-fractie onderschrijven van harte de stelling dat politieke ambtsdragers van onbesproken gedrag dienen te zijn. Een en ander neemt niet weg dat het begrip «integriteit» een enigszins rekkelijk begrip is. Wat valt er wel onder en wat valt er niet onder? Kan de regering toelichten wanneer sprake is van schending van de integriteit? Het risico bestaat dat de kandidaat wordt «gekocht», niet zozeer door hem geld toe te zeggen voor de financiering van de campagne, maar door afspraken te maken. Hoe denkt de regering dit te kunnen voorkomen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De burgemeester is een bestuurder die met veel vertrouwelijke gegevens omgaat. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in dit verband dan ook of is overwogen om van de burgemeestersfunctie een vertrouwensfunctie te maken. Zo neen, waarom niet? Zij beseffen dat dit betekent dat na de verkiezingen onderzoek naar de integriteit van de gekozen burgemeesters moet worden gedaan. Een onderzoek vóóraf is wellicht, gelet op het mogelijk grote aantal kandidaten, ondoenlijk. Of ziet de regering dat anders? Kan de regering uiteenzetten wat de voor- en nadelen van zo'n toetsing zijn, zowel bij de kandidaatstelling als na de verkiezingen? Wat zijn de gevolgen voor het verkiezingsproces? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie achten de onkreukbaarheid van het burgemeestersambt van groot belang. Zelfs de schijn van niet-integer handelen door burgemeesters moet volgens hen vermeden worden; vertrouwen en openbaarheid zijn hierbij de sleutelwoorden. Dit begint wat hen betreft bij het voorkomen van het feit dat niet-integere mensen op de kandidatenlijst kunnen staan. Een verklaring omtrent gedrag zou hieraan een bijdrage kunnen leveren. Om de effectiviteit van deze maatregel te kunnen bepalen, zouden deze leden graag meer duidelijkheid hebben over de «eenduidige en objectief vast te stellen strafrechtelijke criteria» die in de aangekondigde AMvB zouden kunnen komen te staan.

Ook tegenover een integriteitsverklaring als een van de instrumenten om de integriteit van de gekozen burgemeester te waarborgen, staan de leden van de D66-fractie positief. Zij zijn echter teleurgesteld dat de regering in de memorie van toelichting meldt dat nog «nader zal moeten worden gezien wat de inhoud van deze verklaring zal zijn». Kan hier niet in een eerder stadium duidelijkheid over worden verschaft? De aan het woord zijnde leden betwijfelen of de verklaring omtrent gedrag en het afleggen van een integriteitsverklaring voldoende zijn om de integriteit te waarborgen; zij zullen hier in de hun inbreng bij de Wet verkiezing burgemeester (29 865) nader op ingaan.

5.4 Rechtspositie

De leden van de VVD-fractie zien met de regering in dat er een nieuwe rechtspositieregeling voor de burgemeesters moet komen. Het is een goede zaak dat ook burgemeesters in de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (Appa) worden opgenomen. Zij vinden het vanzelfsprekend dat ruim op tijd de nieuwe arbeidsvoorwaarden voor de burgemeesters in het nieuwe stelsel bekend zijn.

Hun overige opmerkingen met betrekking tot de rechtspositie van de burgemeesters plaatsen zij bij hoofdstuk 7 (overgang naar het nieuwe stelsel).

Volgens de regering is de aanleiding van het ontslag van de burgemeester niet van invloed op de hoogte wachtgeld van het wachtgeld. Welke maatregelen zijn er om te voorkomen dat bijvoorbeeld een frauderende burgemeester toch wachtgeld krijgt. Dit zou volgens de leden van de D66-fractie voorkomen moeten worden omdat anders het beeld ontstaat dat frauderende politici ook nog met wachtgeld beloond worden.

HOOFDSTUK 6 AANTREDEN EN ONTSLAG VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER

6.1. Inleiding

Is het wenselijk om termijnen te stellen aan de periode dat iemand burgemeester kan zijn, vragen de leden van de CDA-fractie.

Tot op heden krijgt een burgemeester ontslag bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Geldt bij een nieuwe aanstellingswijze een dergelijke beperking niet meer?

6.3. Eedaflegging

Voorgesteld wordt om de eed bij het aanvaarden van het ambt in handen van de commissaris van de Koning af te leggen, stellen de leden van de CDA-fractie vast. Heeft de regering overwogen dat de burgemeester de eed aflegt in de raadsvergadering? Zo ja, waarom is hiervoor niet gekozen?

6.4. Onvrijwillig ontslag

Conflictenregeling: ontslag wegens een onwerkbaar verhouding

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de keuze van de regering dat bij een conflict tussen raad en burgemeester uiteindelijk de raad als hoogste, volksvertegenwoordigende orgaan van een gemeente de burgemeester kan ontslaan. Zij onderkennen dat hiermee het kiezersmandaat dat een burgemeester heeft gekregen door anderen dan die kiezers, ongedaan kan worden gemaakt maar achten dit, evenals de Raad van State en de Rob, verdedigbaar tegen de achtergrond van het hoofdschap van de raad.

Dat deze procedure met waarborgen omkleed moet zijn en dat voorkomen moet worden dat de raad al te lichtvaardig een dergelijk verstrekkend besluit kan nemen, onderkennen zij eveneens. In dat kader vinden zij de keuze voor een procedure die uit twee raadsbesluiten bestaat, terecht. De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een toelichting op de vraag of gekozen moet worden voor een gekwalificeerde meerderheid of een enkelvoudige meerderheid. De ontvangen reacties en adviezen zijn op dit punt niet uniform. In die zin zijn ze een afspiegeling van een afweging die ook binnen de CDA-fractie nog gemaakt moet worden.

Is de eis van een gekwalificeerde meerderheid een unicum en tot op heden alleen vereist bij de tweede lezing van een Grondwetsherziening? Waarom bieden de voorschriften van een besluit in twee rondes en de terecht voorgeschreven bemiddeling door de commissaris van de Koning een onvoldoende sterke waarborg tegen te gemakkelijk genomen besluiten?

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde procedure in de gemeentelijke praktijk niet tot onwerkbaar situaties zou kunnen leiden. In de memorie van toelichting noemt de regering in dat verband al de mogelijkheid dat een meerderheid van de raad de burgemeester wil ontslaan maar dat deze meerderheid niet de vereiste tweederde meerderheid is. Zal dit niet tot een impasse leiden in de verhoudingen tussen college en raad die buitengewoon slecht kan zijn voor het bestuur van de gemeente? Daar komt bij dat een burgemeester die een meerderheid van de raad tegenover zich vindt en om die reden besluit terug te treden, zichzelf niet kandidaat kan stellen bij tussentijdse verkiezingen (artikelen 61 en 63). Is er naar het oordeel van de regering op dit punt sprake van een lacune in het wetsvoorstel en is zij bereid het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen? Indien gekozen zou worden voor een enkelvoudige meerderheid, zou naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie in overweging genomen kunnen worden de aanvullende eis dat deze meerderheid in elk geval bestaat uit meer dan één fractie.

In lijn met het advies van de Raad van State stelt de regering voor dat bij ontslag van de burgemeester en in afwachting van nieuwe burgemeestersverkiezingen de wethouders hun portefeuille ter beschikking stellen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering deze keuze te verduidelijken. Zij motiveert deze keuze vooral vanuit de positie van de gekozen burgemeester. Hoe verhoudt deze keuze zich tot het hoofdschap van de raad, de bestaande afspraken in het college- of beleidsprogramma en de vertrouwensrelatie die de raad met de wethouders heeft? Wat voegt dit voorstel toe aan de mogelijkheid die de nieuw aangetreden burgemeester heeft om een of meer wethouders voor ontslag voor te dragen bij de gemeenteraad?

In afwachting van de herziening van de Grondwet is de burgemeester voorzitter van de raad. Betekent dit dat de situatie zich kan voordoen dat de burgemeester de raadsvergadering voorziet waarin over zijn of haar ontslag moet worden besloten, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Heeft de regering overwogen om in dit geval in de wet te regelen dat de burgemeester dan vervangen wordt?

Wie heeft er gelijk bij een meningsverschil, vragen de leden van de PvdA-fractie. De door de burger gekozen burgemeester of de door dezelfde burger gekozen raad? De machtsbalans moet wat hen betreft doorslaan naar de raad. Immers, deze weerspiegelt breder de samenstelling van de bevolking, dan de enkele figuur van de burgemeester. Zij hebben zich verbaasd over het standpunt van de regering dat de burgemeester ontslagen kan worden, nadat tweederde meerderheid van de raad het vertrouwen in de burgemeester heeft opgezegd. Maar er ontstaat natuurlijk een volstrekte patstelling als de raad met bijna tweederde meerderheid het vertrouwen opzegt. Het betekent dat een ruime meerderheid niet wil samenwerken met een burgemeester. Dit vraagt om moeilijkheden. De leden van de PvdA-fractie vragen wat er tegen is om de burgemeester – na een afkoelingsperiode en bemiddeling door een externe partij (CdK) – met gewone meerderheid te kunnen ontslaan.

De regering schrijft dat de gekwalificeerde meerderheid beide partijen als het ware verplicht een manier te vinden om samen te werken. Deze leden vinden dat geen werkzame situatie en geloven ook niet in dat effect. De leden van de PvdA-fractie zijn het dus fundamenteel met de regering oneens op het gebied van de vertrouwenskwestie.

De regering heeft ervoor gekozen een wettelijke voorziening te treffen voor het geval er sprake is van een onwerkbaar situatie tussen de raad en de burgemeester. De leden van de VVD-fractie vragen de regering te definiëren wanneer er sprake is van een «onwerkbaar situatie». De wettelijke voorziening regelt dat de raad de burgemeester met een gekwalificeerde meerderheid kan ontslaan. De ontslagprocedure is een zware procedure. Op zichzelf is dat terecht, vinden deze leden want de burgemeester heeft een directe legitimatie. In de nieuwe constellatie zijn zowel de gemeenteraad als de burgemeester gekozen. Is het dan wel logisch dat de raad de burgemeester naar huis kan sturen, maar de burgemeester niet de raad kan ontbinden? Is dat niet onevenwichtig in het kader van de checks and balances? Het ene gekozen orgaan stuurt het andere gekozen orgaan naar huis, terwijl beide een directe kiezerslegitimatie hebben. Het ene gekozen orgaan kan toch niet boven het andere gekozen orgaan worden gesteld? Waarom is er dan niet voor gekozen om de burgemeester de mogelijkheid te geven de raad te ontbinden? Anderzijds beseffen de leden van de VVD-fractie dat, als de burgemeester de bevoegdheid krijgt om de raad te ontbinden, het gevaar bestaat dat de deur op een kier wordt gezet en er veel tussentijdse raadsverkiezingen zullen worden gehouden. Zij vragen de regering hierop nog eens in te gaan.

Kan de regering motiveren waarom is gekozen voor een gekwalificeerde meerderheid? Wat zijn daarvan de voor- en nadelen in vergelijking met een gewone meerderheid? Als de regering stelt dat de voorgestelde conflictenregeling in overeenstemming is met het hoofdschap van de raad, ligt het dan niet veel meer voor de hand dat wordt gekozen voor een gewone meerderheid? En zou het niet zo moeten zijn dat, als een burgemeester niet meer het vertrouwen van de gemeenteraad heeft, hij in feite plaats moet maken voor een andere burgemeester? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Als de raad het voornemen heeft de burgemeester te ontslaan, dan moet hij de commissaris van de Koningin inschakelen. Ingevolge het voorgestelde artikel 63 derde lid brengt de commissaris «zo spoedig mogelijk» verslag uit aan de raad, de burgemeester en de minister. Waarom is de commissaris niet aan een termijn gebonden? Bestaat niet het risico dat, als geen termijn wordt genoemd, de burgemeester te lang in onzekerheid verkeert? Is een termijn van vier weken redelijk? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Deze leden zien in dat het zeer wel mogelijk is dat er een conflict tussen de burgemeester en de gemeenteraad kan ontstaan. Daarom merken zij op dat een verkiezing «om en om», dat wil zeggen in bijvoorbeeld 2006 gemeenteraadsverkiezingen en twee later verkiezingen voor de burgemeester, een conflictenregeling kan voorkomen. Als verkiezingen om de twee jaar worden gehouden, krijgt de kiezer in geval van een conflict tussen de raad en de burgemeester doorgaans snel de mogelijkheid om zich daarover uit te spreken en aan te geven welke van beide partijen steun verdient. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een gemotiveerde reactie op datgene wat hier naar voren is gebracht.

Ingevolge het voorgestelde artikel 63a wordt de oproeping tot de vergadering, waarin over het voornemen tot ontslag van de burgemeester wordt beraadslaagd, bij de leden van de raad bezorgd. Waarom wordt niet ook formeel de burgemeester in kennis van deze vergadering gesteld, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De oproeping wordt ten minste achtenveertig uur voor de aanvang of zoveel eerder als de raad heeft bepaald, bij de leden bezorgd. Is een termijn van achtenveertig uur niet aan de korte kant, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De conflictenregeling, die het nu mogelijk zou maken om de gekozen burgemeester met een tweederde meerderheid naar huis te sturen, zal volgens de leden van de SP-fractie niet werken. Het zal immers zo zijn dat

een burgemeester die geen meerderheid meer heeft in de raad, niet meer zal kunnen functioneren. Deze leden vinden dat een meerderheid te allen tijde en zo vaak als dat door de raad nodig wordt geacht, voldoende moet zijn om de direct gekozen burgemeester weg te sturen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de positie van de raad verzwakt. Want ook al blijft de raad in laatste instantie de bevoegdheid houden om de burgemeester weg te sturen, dit moet wel met bijzondere gekwalificeerde meerderheid gebeuren. Twee maal moet de raad met twee derde van de stemmen een besluit nemen om de burgemeester te kunnen ontslaan, dit tegen het advies van zowel de ROB als de VNG in. Waarom heeft de regering dit advies naast zich neergelegd? Deze leden zijn niet overtuigd van het argument van de regering dat dit gelegen is in het feit van het kiezersmandaat. De raad heeft immers ook een sterk zo niet sterker kiezersmandaat. Daar zijn immers alle politieke stromingen in vertegenwoordigd die de kiesdrempel halen en dus zijn alle kiezers vertegenwoordigd. In feite brengt de regering een soort hiërarchie aan in kiezersmandaten en stelt het kiezersmandaat van de burgemeester boven dat van de raad. Kan de regering uitleggen wat in dezen het verschil is tussen een kiezersmandaat dat de burgemeester heeft en dat van de raad en waarom zij de eerste zwaarder weegt?

De leden van de D66-fractie vinden dat de regering de mogelijkheid van ontbinding van de raad bij een onoplosbaar conflict tussen raad en gekozen burgemeester onderbelicht laat. Deze leden hebben een voorkeur voor een conflictregeling waarbij de raad die een gekozen burgemeester bij een onoplosbaar conflict naar huis stuurt, tevens zichzelf ontbindt en er dus nieuwe burgemeesters- en nieuwe raadsverkiezingen nodig zijn. In het voorstel van de regering zijn tussentijdse raadsverkiezingen uitgesloten en kan de kiezer dus alleen over de burgemeester oordelen; de kiezer kan niet direct over de rol van de raad in het conflict oordelen. Hierdoor is er op de door de regering voorgestelde conflictregeling volgens deze leden nogal wat af te dingen. Allereerst heeft de regering kennelijk afstand genomen van het juridische beginsel dat ontslag en benoeming in principe door hetzelfde college dienen te gebeuren. Ook is in het regeringsvoorstel de kans zeker niet uitgesloten dat een door de raad weggezonden burgemeester, opnieuw wordt gekozen. Daarmee is het probleem, tussen raad en burgemeester – als gevolg waarvan de burgemeester is weggezonden – niet verholpen. Tenslotte zou de dreiging dat bij ontslag van de burgemeester ook nieuwe raadsverkiezingen nodig zijn, een extra waarborg kunnen vormen dat de raad deze bevoegdheid weloverwogen toepast.

Deze leden merken op dat artikel 129, vierde lid van de Grondwet weliswaar voorziet in een vaste raadsperiode van vier jaar, maar dat er bij gewone wet te bepalen uitzonderingen op te maken zijn. Deze uitzonderingen betreffen thans vooral gemeentelijke herindelingen, maar zouden ook voor (onoplosbare) conflicten kunnen gelden. Deze leden zien hierop graag een reactie van de regering tegemoet.

In het geval van een conflict tussen de burgemeester en de meerderheid van de raad is er sprake van een onwerkbaar situatie. Desondanks stelt de regering voor dat de raad een burgemeester alleen met gekwalificeerde meerderheid kan wegsturen. De leden van de SGP-fractie begrijpen dit standpunt in het licht van het gewicht van zo'n beslissing, maar zien tevens in dat dit tot een praktisch onwerkbaar situatie aanleiding geeft als er wel een raadsmeerderheid, maar geen gekwalificeerde meerderheid is om de burgemeester weg te sturen. Zij vragen de regering nader in te gaan op de gang van zaken in zo'n situatie.

In geval van een ontslag om redenen van integriteit bestaat, anders dan bij een ontslag wegens een onwerkbare verhouding, niet de mogelijkheid voor een burgemeester zich opnieuw kandidaat te stellen. Begrijpen de leden van de VVD-fractie het wetsvoorstel (artikel 61a) zo goed dat het verbod tot kandidaatstelling alleen voor de eerstvolgende burgemeestersverkiezingen geldt? Kortom, dat de uitsluiting eenmalig is?

Ontslag wegens ziekte

Tot hun verrassing hebben de leden van de CDA-fractie geconstateerd dat wordt voorgesteld dat de commissaris van de Koning bij ziekte van de burgemeester tot ontslag van de burgemeester kan besluiten. Zij vragen of een dergelijke bepaling geldig is en voor welke functies ontslag in geval ziekte op deze wijze nog meer mogelijk is. Deze leden hebben de indruk dat hiermee een novum in het leven wordt geroepen waartegen zij zonder een nadere motivering bezwaar hebben.

De commissaris van de Koning kan de burgemeester, die drie maanden wegens ziekte niet in staat is om zijn functie uit te oefenen en van wie blijkens een artsenverklaring niet aannemelijk is dat hij binnen zes maanden het werk kan hervatten, ontslaan. Wat nu als de desbetreffende burgemeester niet bereid is om mee te werken aan een verklaring van een arts? Wat gebeurt er dan, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Schorsing

De voorgestelde artikelen 63b en 63d voorzien in de mogelijkheid dat de commissaris van de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de burgemeester schorsen. Kan de regering uiteenzetten waarom voor deze functionarissen is gekozen? Ligt een schorsing door de raad in geval van een dreigende ontwijding, omgeven met waarborgen, niet meer voor de hand? Het is in het voorstel van de regering toch uiteindelijk ook de raad die de burgemeester ontslaat. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

HOOFDSTUK 7 DE OVERGANG NAAR HET NIEUWE STELSEL

7.1 Ontslagregeling zittende burgemeesters

De leden van de CDA-fractie nemen kennis van het voorstel tot een invoering ineens in maart 2006. Deelt de regering het oordeel van de Raad van State dat invoering in 2006 alleen mogelijk is als de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen in juni 2005 wordt afgerond? De leden van de CDA-fractie zijn overigens met de regering en vrijwel alle adviesorganen van oordeel dat in beginsel een invoering ineens de voorkeur zou moeten hebben boven een gefaseerde invoering.

De leden van de CDA-fractie hebben eerder gezegd niet te zullen instemmen met een invoering ineens in maart 2006. De argumenten voor deze keuze zijn de afgelopen tijd alleen maar sterker geworden.

De evaluatie van de dualisering laat ondubbelzinnig zien dat de dualisering nog broos en kwetsbaar is. De commissie-Leemhuis stelt dan ook niet voor niets de vraag of een volgende ingrijpende verandering op dit moment wel wijs is. Alleen al het gegeven dat in 2004 ongeveer 150 wethouders zijn vertrokken, illustreert dit naar het oordeel van deze leden treffend.

Daar komt bij dat gemeenten op dit moment, mede door tal van kabinetsvoorstellen op andere terreinen geconfronteerd worden met grote veran-

deringen. Met de steun van de leden van de CDA-fractie wordt gewerkt aan het verruimen van de keuzevrijheid van gemeenten op het gebied van de ruimtelijke ordening. Ook de invoering van de Wet werk en bijstand en de toekomstige Wet maatschappelijke ondersteuning bieden kansen voor gemeenten, maar vragen tegelijkertijd op dit moment veel energie om de nieuwe taken ook op te pakken.

De invoering van het dualisme laat ook zien dat met enige voorbereidings-tijd en praktijkervaring kan worden voorkomen dat al te veel kinderziektes en onduidelijkheden ontstaan. Voldoende tijd voor gemeenten om zich voor te bereiden op ingrijpende veranderingen draagt bij aan het succesvol invoeren van die veranderingen.

Bovendien zijn de lokale afdelingen van politieke partijen op dit moment reeds volop bezig met de kandidaatstelling voor de gemeenteraads-verkiezingen. Zij kunnen op dit moment nog geen rekening houden met de kandidaatstelling voor een burgemeestersverkiezing. Het zou veel praktische bezwaren oproepen als zij alsnog geconfronteerd worden met de mogelijkheid van een burgemeestersverkiezing in de gemeente. Daar komt bij dat het succes van de burgemeestersverkiezing naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie mede afhankelijk is van de inzet van lokale afdelingen van politieke partijen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre draagvlak voor de wetsvoorstellen ook voor haar een wegingsfactor is bij het kiezen van een moment van invoering. Ongetwijfeld heeft de regering ook kennisgenomen van het feit dat er grote eenstemmigheid bestaat bij alle organisaties over de wenselijkheid van een zorgvuldige invoering. In dat kader pleiten deze organisaties voor invoering ineens in maart 2010 bij de dan te houden gemeenteraadsverkiezingen. Deze keuze heeft de regering ook gemaakt voor de burgemeesters die als gevolg van de herindeling in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers worden benoemd.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering inderdaad staande kan houden dat het belang van de zorgvuldigheid zich niet verzet tegen een invoering in maart 2006.

Mede op verzoek van de leden van de CDA-fractie heeft de regering verschillende invoeringsvarianten uitgewerkt. Bij monde van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft de regering in dat kader gesteld bereid te zijn tot een invoering in twee fasen: deels in 2006 en overal in 2010.

Aan welke inhoudelijke criteria wordt gedacht bij het beantwoorden van de vraag in welke gemeenten in 2006 begonnen zou kunnen worden? Kan de gemeentegrootte een criterium zijn? Is denkbaar dat hierbij ook gedacht wordt aan die gemeenten waarvan de gemeenteraden zeggen in 2006 verkiezingen voor de burgemeester te willen hebben. In hoeverre denkt de regering dat het aflopen van de benoemingstermijn in 2006 van de zittende burgemeester ook een criterium zou kunnen zijn?

Overigens delen de leden van de CDA-fractie de opvatting van de Raad van State en van de regering dat de consequenties voor de zittende burgemeesters niet bepalend kunnen zijn voor de wijze van invoering. De hierboven genoemde overwegingen dienen naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie doorslaggevend te zijn voor de keuze van de wijze van invoering. Vanzelfsprekend moet zorgvuldig worden omgegaan met de belangen van de zittende burgemeesters maar die kunnen op zichzelf niet doorslaggevend zijn bij de invoering.

De regering refereert aan het overleg met het Georganiseerd Overleg Burgemeesters. De leden van de CDA-fractie hebben al bij de behandeling van de hoofdlijnennotitie gezegd zeer te hechten aan het spoedig tot stand komen van een sociaal plan. Van regeringszijde werd daarbij de verwachting uitgesproken dat vóór de zomer van 2004 een akkoord zou kunnen worden gesloten. Ruim een half jaar nadien is daarvan nog steeds geen sprake. Wat is de stand van zaken op dit moment? Nu uit diverse brieven blijkt dat er zelfs geen overeenstemming bestaat over de weer-

gave van de stand van zaken in de brief van 15 december 2004, lijkt een akkoord nog ver weg. Is deze veronderstelling juist? Wat is naar het oordeel van de regering een uiterste termijn? Tevens vragen de leden van de CDA-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot de regeling van de rechtspositie voor gekozen burgemeesters. Burgemeesters zullen mede afhankelijk van de afspraken ten aanzien van hun huidige en toekomstige rechtspositie bepalen of zij zich zullen kandideren voor burgemeestersverkiezingen. In dat kader dringen de leden van de CDA-fractie aan op spoed.

Met de regering constateren de leden van de CDA-fractie dat de Raad van State geen grondwettelijke belemmeringen ziet voor de voorgestelde invulling van de gekozen burgemeester. Overigens zijn deze leden zich er zeer wel van bewust dat de huidige voorstellen afhankelijk zijn van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Deze heeft de Tweede Kamer aanvaard en ligt nu ter behandeling bij de Eerste Kamer. De leden van de CDA-fractie hechten eraan op te merken dat zij van oordeel zijn dat de afronding van de behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen afhankelijk is van de deconstitutionalisering en dus ook niet eerder kan plaatsvinden dan nadat de Eerste Kamer heeft ingestemd met de herziening van artikel 131 van de Grondwet.

In verband met de invoering van de direct gekozen burgemeester wordt aan alle zittende burgemeesters per 30 maart 2006 bij koninklijk besluit eervol ontslag verleend. Als de burgemeesters niet met pensioen gaan, geen gebruik maken of kunnen maken van de regeling Flexibel pensioen bij uittreden (FPU), zich niet verkiesbaar stellen of niet als zodanig worden gekozen, dan wel niet anderszins een passende functie hebben gevonden, maken, zo blijkt uit de memorie van toelichting, oud-burgemeesters aanspraak op een WW- en bovenwettelijke uitkering. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij het passend acht dat personen die een kroonbenoeming voor zes jaar hebben, op deze manier worden behandeld. Deze leden zijn van mening dat de overgang naar het nieuwe systeem op een zeer zorgvuldige manier moet gebeuren. Het betreft immers personen die vaak al heel lang een vaste aanstelling hebben. Met de zittende burgemeesters moet dan ook zeer zorgvuldig worden omgegaan. Zij zijn van mening dat er snel een fatsoenlijk sociaal akkoord moet komen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering spoedig helderheid te scheppen over de rechtspositie van de zittende burgemeesters, inclusief de waarnemers. Wat gebeurt er met burgemeesters die er de voorkeur aan geven om niet aan de verkiezing mee te doen dan wel anderszins niet terugkeren op hun post? Naar de mening van de leden van de VVD-fractie moet daar tijdig en niet pas achteraf helderheid over zijn. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering op deze punten.

Alle zittende burgemeesters zullen in een keer eervol ontslagen worden bij de invoering van de Wet invoering gekozen burgemeester (29 864, nr. 3, bladzijden 51–52). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of zij vindt dat een dergelijk massaal ontslag recht doet aan de inspanningen van de burgemeesters voor Nederland. Ook vragen zij de regering of dit het draagvlak onder burgemeesters voor het nieuwe systeem niet zal verkleinen. Zij vragen wat de regering onderneemt om dit draagvlak te vergroten.

In de memorie van toelichting stelt de regering dat een groot deel van de huidige burgemeesters zich verkiesbaar zal stellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarop de verwachting van de regering gebaseerd is dat een groot deel van de huidige burgemeesters zich verkiesbaar zal stellen en of deze verwachting inderdaad nog steeds reëel is. Als dit immers niet het geval is, zal dit hoge kosten met zich mee brengen. In de memorie van toelichting stelt de regering dat naar verwachting voor de helft van 391 burgemeesters een situatie zal ontstaan

die om nadere actie vraagt. Deze leden vragen de regering uit te leggen wat zij met «nadere actie» bedoelt. Genoemde leden vragen wat de kosten zouden zijn als inderdaad voor de helft van de burgemeesters een situatie ontstaat die om dergelijke nadere actie vraagt. In haar brief aan de Kamer (29 864, nr. 6, bladzijde 3) spreekt de regering over een onderzoek om te bepalen welke faciliteiten en instrumenten passend en noodzakelijk zijn voor oriëntatie en begeleiding naar toekomstige keuze dan wel loopbaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer de Kamer de resultaten van dit onderzoek kan verwachten.

Vanuit diverse betrokken organisaties is er een klemmend beroep op de politiek gedaan om de invoering van de gekozen burgemeester in ieder geval niet per 2006 in te voeren. Uiteraard steunen de leden van de SGP-fractie dat pleidooi op basis van de in dit verslag naar voren gebrachte redenen. Een massaal ontslag van zittende burgemeesters is in de ogen van de leden van de SGP-fractie in elk geval onwenselijk en doet geen recht aan de grote betekenis van het ambt van burgemeester en het werk dat de zittende burgemeesters voor hun gemeenten hebben verricht. In hoeverre is ook de regering gevoelig voor het klemmende beroep van degenen die in de praktijk nauw bij de invoering van de gekozen burgemeester betrokken zullen zijn? Voor een zorgvuldige invoering van de wet is hoe dan ook een ruime voorbereidingstijd nodig. Gezien de beginfase waarin de wetsbehandeling zich nu bevindt, vragen de leden van de SGP-fractie of het nog wel mogelijk is om het onderhavige wetsvoorstel met inbegrip van de noodzakelijke zorgvuldige voorbereidingstijd op een zodanig tijdstip van kracht te doen worden dat het bij de verkiezingen van 2006 naar tevredenheid kan functioneren.

7.3. Invoering

Terecht constateert de regering dat er op tal van fronten voorbereidingen getroffen moeten worden met het oog op een zorgvuldige invoering van de gekozen burgemeester. In de stukken bij de wetsvoorstellen wordt verslag gedaan van de vorderingen op dat gebied. Vooral de brief van 15 december 2004 (29 864, nr 6) roept bij de leden van de CDA-fractie vragen op.

Bij een aantal activiteiten op het gebied van voorlichting en voorbereiding van de verkiezingen wordt melding gemaakt van samenwerking met onder meer de VNG. Is het juist dat hiervan op dit moment feitelijk geen sprake is, omdat de VNG de deelneming aan deze activiteiten in elk geval tijdelijk heeft opgeschort.

Bij verschillende gelegenheden hebben vele organisaties laten weten het tijdstip van invoering van 2006 zeer ongelukkig te vinden, merken de leden van de PvdA-fractie op. Zelfs voorstanders van de directe verkiezing van de burgemeester hebben grote twijfels bij invoering in 2006. De in 2002 in gang gezette dualisering in de lokale democratie is bij lange na nog niet uitgekristalliseerd. Werkelijk alle spelers uit het veld zijn tegen invoering in 2006. Alle partijen zetten grote vraagtekens bij de haast en daarmee onvoldragenheid van de kabinetsplannen. Politieke partijen moeten toch ook ruim op tijd in de gelegenheid worden gesteld om kandidaten te selecteren. Zittende burgemeesters moeten toch weten waar ze straks aan toe zijn. Omdat ook de Raad van State opmerkingen heeft gemaakt over het tijdschema, willen de leden van de PvdA-fractie graag weten wat met het oog op de verkiezingen in maart 2006 de fatale data zijn om de uitvoering van deze wet op tijd gerealiseerd te krijgen. Overweegt de regering uitstel van de gemeenteraadsverkiezingen als deze fatale termijnen niet gehaald worden?

Het wetsvoorstel gaat uit van invoering van de gekozen burgemeester per maart 2006, aldus de leden van de VVD-fractie.

Hoe kijkt de regering aan tegen de opmerkingen en de kritiekpunten van veel organisaties, die erop neerkomen dat invoering in 2006 onmogelijk is? Voor deze organisaties is de komst van de gekozen burgemeester allerminst een gegeven. Het gaat om een majeure operatie, zeker daar is gebleken dat de dualiseringsoperatie nog niet is uitgekristalliseerd. Is 2006 werkelijk haalbaar voor de nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In de discussie over de gekozen burgemeester wordt ook wel gesproken over een gefaseerde invoering. De leden van de VVD-fractie merken in dat verband op dat er veel te zeggen valt voor invoering in één keer, dat wil zeggen, invoering van het nieuwe systeem in alle gemeenten tegelijk. Daar gaat hun voorkeur naar uit, want twee typen burgemeesters (gekozen en benoemde) en twee systemen naast elkaar leiden alleen maar tot misverstanden bij de burgers. Een gekozen burgemeester is nu eenmaal anders dan een benoemde burgemeester. De gekozen burgemeester is de eerste politicus van de stad. Een benoemde burgemeester daarentegen staat boven de partijen en is onafhankelijk.

Invoering in één keer betekent wel dat alle actoren daarvoor klaar moeten zijn, dat allen de cultuuromslag moeten hebben gemaakt. Niet alleen de wetgeving met alle uitvoeringsregelingen moet gereed en ingevoerd zijn. Maar alle actoren moeten dus ook tijdig een cultuuromslag hebben gemaakt. Niet alleen de structuur moet dus gereed zijn, het nieuwe bestel moet ook door de actoren in het gemeentelijk bestel worden gedragen. Kortom, de invoering moet zeer zorgvuldig gebeuren. Hoe denkt de regering dat te organiseren, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoeveel tijd zal er nodig zijn voor de implementatie?

Als invoering in één keer niet mogelijk is en er wordt gekozen voor gefaseerde invoering, welke criteria zal de regering dan aanleggen? Welke criteria zullen bij de selectie van de gemeenten een rol spelen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Hoe kijkt de regering aan tegen invoering van de direct gekozen burgemeester per 2010? Uitstel tot 2010 maakt een zorgvuldige invoering mogelijk, met betrokkenen die goed zijn voorbereid. Ook deze vraag zien de leden van de VVD-fractie graag beantwoord.

De invoering van de gekozen burgemeester zal, zo merken de leden van de VVD-fractie op, gepaard moeten gaan met een goede informatieverstrekking naar betrokken kandidaten, gemeenten, burgers en bestuurdersverenigingen van politieke partijen. Het betreft immers een geheel nieuwe verkiezing, waar vele vragen over zullen rijzen. Wanneer zal de helpdesk operationeel zijn en wat zal precies de taak van de helpdesk zijn, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie brengen in herinnering dat de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 van kracht werd. Deze wet is onder andere geëvalueerd door de Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur («Aangelegd om in vrijheid samen te werken», 15 december 2004). Deze leden vragen of de regering haar mening herziet dat het dualiseringsproces bijna afgerond is (29 864, nr.3, bladzijde 3), naar aanleiding van de conclusies van de Stuurgroep dat deze doelstellingen nog niet zijn bereikt («Aangelegd om in vrijheid samen te werken», 15 december 2004, p. 27). Deze leden zouden graag een omvattende reactie willen op de aanbeveling in het rapport van de Stuurgroep (bladzijde 32) dat bij een besluit tot invoering van de gekozen burgemeester expliciet moet worden afgewogen of het lokale bestuur klaar is voor een volgende verandering. Daarom zouden de leden van de fractie van de ChristenUnie graag van de regering expliciet willen weten of gemeenten wel klaar zijn voor een nieuwe ingrijpende verandering nu de dualisering

van het gemeentebestuur nog (lang) niet voltooid lijkt te zijn. En als dat volgens de regering wel het geval is, vragen de leden waarop de regering deze conclusie baseert.

Ook zouden de leden van de fractie van de ChristenUnie graag een reactie van de regering willen op de gezamenlijke verklaring van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Wethoudersvereniging, Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging van Griffiers (brief van 13 december 2004 aan de vaste commissie voor BZK uit de Tweede Kamer, onderwerp: «Gekozen burgemeester») waarin zij stellen dat invoering in 2006 eerder problemen zal veroorzaken (dan oplossen). Ook vragen zij een reactie op de stelling van de heer Nijpels namens de commissarissen van de Koningin over de invoeringstermijn waarover hij stelt dat «het de vraag is of dat wel past bij een zorgvuldige werkwijze» (Financieel Dagblad, 18-01-2005).

De minister van Bestuurlijke Vernieuwing rijdt tegenwoordig in een touringcar het land door, om zijn plannen te promoten. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de eigen dienstauto niet meer voldoet? Ook heeft de minister van Bestuurlijke Vernieuwing op 20 januari 2005 de brochure «De nieuwe burgemeester» doen uitgaan. De leden van de fracties van de ChristenUnie en van de LPF vragen de regering waarom gekozen is voor deze titel, die volgens deze leden de suggestie kan wekken dat de gekozen burgemeester al een feit is, terwijl de behandeling door de Kamer nog moet geschieden. Denkt de regering niet dat deze brochure verwarring kan zaaien bij gemeenten en andere betrokkenen? Zij vragen of de regering het nog mogelijk acht dat de parlementaire behandeling kan leiden tot veranderingen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van deze fracties vragen de regering of er nog ruimte is om verder te denken over een gefaseerde invoering.

De leden van de ChristenUnie willen daarbij aan de regering vragen te reageren op een toespraak van de heer mr. J.J.H. Pop (Jaarvergadering Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 6 oktober 2004) waarin hij zegt: «(...) er doet zich bovendien een apart probleem voor en dat is het feit dat minister De Graaf de discussie uit de weg gaat en niet ingaat op naar voren gebrachte alternatieven». Deze leden vragen de regering of zij het eens is met deze beschrijving van het gedrag van de minister.

HOOFDSTUK 8 FINANCIËLE GEVOLGEN VAN DIT WETSVOORSTEL

De leden van de CDA-fractie willen voor de verdere behandeling van de wetsvoorstellen meer zicht hebben op de kosten van de invoering van de gekozen burgemeester, rekening houdend met de diverse invoeringsvarianten. Zij vragen de regering dit over meer jaren in beeld te brengen. In lijn met de algemene afspraken die daarover tussen Rijk en gemeenten zijn gemaakt, zal het Rijk de kosten die gemeenten als gevolg van deze voorstellen maken, moeten vergoeden. Wat is de stand van zaken op dit punt?

Zij vragen hierbij tevens in te gaan op eventuele praktische problemen en mogelijke extra kosten in die gevallen waarin niet alleen gelijktijdig raadsverkiezingen en een burgemeestersverkiezing worden gehouden, maar bijvoorbeeld ook verkiezingen voor deelraden.

Zijn de financiën geregeld voor de ontslagregeling van de burgemeesters die niet zullen terugkeren, vragen de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering meedelen hoe dat precies geregeld is en waar het benodigde geld vandaan zal komen?

Het staat vast dat er middelen moeten worden vrijgemaakt voor de invoering van de gekozen burgemeester, net zoals dat het geval was bij de

invoering van de dualisering. De leden van de VVD-fractie willen graag beter worden geïnformeerd over de financiële gevolgen van de invoering van de gekozen burgemeester, zowel wat betreft de structurele als de incidentele financiële gevolgen.

In de memorie van toelichting (29 864, nr. 3, bladzijde 54) zegt de regering dat zij vóór invoering van de gekozen burgemeester duidelijkheid zal verschaffen over de kosten die samenhangen met de invoering van de gekozen burgemeester en dat de Tweede Kamer over de financiële gevolgen voorafgaand aan de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen geïnformeerd zal worden. Eerder heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ontkend dat het om een bedrag van 1,2 miljard ging. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de financiële gevolgen dan wel zijn en waarom de Kamer de financiële gevolgen van de invoering van de gekozen burgemeester niet nu al kan krijgen. Graag zouden de genoemde leden zien dat daarbij ook de kosten worden meegenomen voor de zogenaamde wachtgelden.

ARTIKELEN

Artikel 1

Onderdeel D

Artikel 42

Eerste lid

In dit lid wordt bepaald dat wethouders binnen zes weken na de raadsverkiezing moeten aftreden, merken de leden van de CDA-fractie op. Waarom wordt een termijn ingevoerd voor de installatie van het college, terwijl in de Wet dualisering gemeentebestuur de maximering van de termijn voor installatie is losgelaten. Biedt de evaluatie van de dualisering hiervoor aanknopingspunten?

De leden van de VVD-fractie verstaan het hier voorgestelde zo, dat de demissionaire periode van zittende wethouders zes weken is. Als de periode van zes weken is verstreken en er is nog geen nieuw college, dan treedt de burgemeester op in plaats van het college. De burgemeester neemt dan tijdelijk het gezag over. De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat het in principe mogelijk moet zijn om in zes weken een college te vormen. Dit houdt ook de druk op de ketel. Waarom is er niet voor gekozen om het hele college, inclusief de wethouders, demissionair aan te laten blijven totdat er een nieuw college is, dus gedurende de gehele collegevorming, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Tweede lid Hier hebben de leden van de VVD-fractie mutatis mutandis dezelfde vraag als bij het eerste lid van dit artikel.

Onderdeel N

Artikel 63

Dit artikel bevat bepalingen in geval van ontslag. Waarom is in het derde lid van dit artikel geen termijn opgenomen waarbinnen de commissaris verslag doet van zijn bevindingen, vragen de leden van de CDA-fractie. Zij vragen tevens waarom de oproeping voor de vergadering waarin over het voornemen tot ontslag wordt beraadslaagd, niet tenminste ook bij de burgemeester en mogelijk ook bij de wethouders moet worden bezorgd.

Artikel 63a bepaalt nu dat deze oproeping alleen bij leden van de raad wordt bezorgd.

Onderdeel DD

Artikel 169a

In de toelichting bij artikel 169a stelt de regering dat de burgemeester leiding zal geven aan het overleg tussen in de raad vertegenwoordigde groeperingen en dat hij de raad informeert over de uitkomsten van dat overleg. Er wordt afgezien van het gebruik van het begrip «collegeprogramma». Betekent dat dat er geen sprake meer is van een collegeprogramma? Monden de afspraken niet meer uit in een collegeprogramma? Hoe moeten die afspraken dan worden gezien? Zullen de gemaakte afspraken in de praktijk toch niet «collegeprogramma» worden genoemd? Wat is daarop tegen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een verduidelijking van de regering.

ONDERDEEL GG

Artikel 308b

Dit artikel regelt dat de ambtenaren, die, voorafgaand aan de inwerking-treding van de Wet introductie gekozen burgemeester, door het college zijn benoemd, geacht worden door de burgemeester te zijn benoemd. De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat voor de griffier en de griffie-medewerkers is geregeld dat zij door de raad benoemd zijn en blijven. Er wordt namelijk in het tweede lid niet alleen melding gemaakt van het college maar ook van de raad. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking op dit punt.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,
De Gier