

Vergaderjaar 2004–2005

**29 864**

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

**Nr. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 28 februari 2005

#### **HOOFDSTUK 1 INLEIDING**

##### **1.1 Inleiding**

Met bijzonder veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de Tweede Kamer bij het onderhavige wetsvoorstel. Wij zijn de verschillende fracties erkentelijk voor hun uitgebreide reactie op het wetsvoorstel en voor hun bereidheid hun reactie op een zodanig moment te geven, dat plenaire behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer op korte termijn tot de mogelijkheden behoort.

Het is ons opgevallen dat binnen nagenoeg alle fracties uitgesproken opvattingen leven, zowel over de wenselijkheid van de rechtstreeks gekozen burgemeester als zodanig, als over verschillende onderdelen van de voorstellen waarin de uitwerking van het gekozen model zichtbaar wordt. Dit heeft ons verheugd, omdat hieruit blijkt dat het debat dat sinds enige tijd in en buiten het parlement over de kabinetsvoorstellen wordt gevoerd, heeft geleid tot duidelijke standpuntbepalingen. De diepgang die het debat daardoor heeft gekregen, brengt ons tot de conclusie dat de verschillende aspecten van de kabinetsvoorstellen zo grondig zijn geanalyseerd dat in dat opzicht niets in de weg staat aan besluitvorming op korte termijn.

Wij hebben met vreugde kennis genomen van de reactie van de leden van de fractie van het CDA waar zij 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, onderstrepen. De leden van de CDA-fractie merkten in dat verband op dat de invoering van de gekozen burgemeester in deze ambitie kan passen en bevestigden nogmaals hun bereidheid om mee te werken aan de invoering van een direct gekozen burgemeester. Wel formuleerden deze leden een aantal randvoorwaarden en uitgangspunten bij de beoordeling van de voorliggende voorstellen. Zij wezen op een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden zoals bij de hoofdlijnennotitie geformuleerd: versterking van het lokale bestuur en de lokale autonomie, passend binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat, recht doend aan hoofdschap van de

raad en het beginsel van collegiaal bestuur. Ook wezen zij op het belang van een zorgvuldige invoering en draagvlak voor de voorstellen. Hierop zal in het onderstaande als ook in de latere hoofdstukken worden ingegaan.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met teleurstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hadden kritiek op de gevolgde procedure en kritiek op het voorliggende voorstel. Zij zijn geen voorstander van de direct gekozen burgemeester, maar van de door de raad gekozen burgemeester en verwezen in hun betoog naar het door een lid van deze fractie ingediende initiatiefwetsvoorstel strekkende tot invoering van een door de raad gekozen burgemeester. Zij onderstreepten dat zij al sinds decennia voorstander zijn van het uit de Grondwet halen van de aanstellingswijze en dat zij daaraan in de Tweede Kamer ook steun hadden verleend.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij wilden de regering eerst diverse vragen stellen en opmerkingen voorleggen, alvorens een standpunt te bepalen. Deze leden benadrukten dat de invoering van de gekozen burgemeester een ingrijpende operatie is voor alle actoren en dat een cultuuromslag noodzakelijk is.

De leden van de SP-fractie verklaarden tegen de direct gekozen burgemeester te zijn en vonden het wetsvoorstel voorbarig met het oog op de gesignaleerde problemen met de dualisering. Zij stelden voor de mogelijkheid open te houden om de burgemeester toch uit de raad te laten kiezen als de gemeenteraad of de bevolking dit prefereert boven een directe verkiezing.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn niet overtuigd van nut en noodzaak de gekozen burgemeester in te voeren. Zij gaven aan met name bezwaren te hebben, omdat naar hun oordeel de voorstellen leiden tot een verregaande concentratie van macht bij één persoon. Ook verbaasden zij zich over de haast, waarmee de regering deze wet klaarblijkelijk wil invoeren en wezen zij op het proces van dualisering, dat naar hun oordeel nog in volle gang is.

De leden van de D66-fractie hadden met buitengewone belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de motieven en overwegingen die de regering aandraagt voor de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester, maar achtten het principiële-democratische aspect van externe legitimatie van de burgemeester in de toelichting enigszins onderbelicht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hadden met weinig enthousiasme kennis genomen van het voorstel en betwijfelden in grote mate of de door de regering genoemde voordelen van de gekozen burgemeester opwegen tegen de nadelen.

De leden van de SGP-fractie hadden met verbazing en verontrusting van het wetsvoorstel kennis genomen. Met verbazing omdat de regering naar hun oordeel ondanks het brede verzet de voorstellen uit de hoofdlijnennotitie in essentie overeind heeft gehouden, met verontrusting vanwege de ontwrichtende effecten die de voorstellen onder de huidige omstandigheden volgens hen kunnen hebben voor het functioneren van het lokaal bestuur.

Uit de vragen en opmerkingen van de leden van de LPF-fractie bij het wetsvoorstel verkiezing burgemeester<sup>1</sup> leiden wij af dat deze fractie met grote belangstelling heeft kennisgenomen van de voorstellen voor de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. De leden van deze fractie brachten hierbij in herinnering dat deze bestuurlijke vernieuwing op instigatie van de LPF in het strategisch akkoord van het vorige kabinet was opgenomen. Wij hebben met genoegen geconstateerd dat deze leden zich op het standpunt stelden dat de Nederlandse burger volwassen en verantwoordelijk genoeg is om gezagdragers zoals de burgemeester rechtstreeks te kiezen en deze na afloop op hun prestaties af te rekenen. De aan

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 865.

het woord zijnde leden waren voorts van mening, dat het verlenen van een eigen kiezersmandaat aan de burgemeester alleen dan zinvol is, als dit ambt wordt voorzien van voldoende bevoegdheden om de gekozen burgemeester in staat te stellen een daadwerkelijk eigen rol te spelen in het politieke krachtenveld met de gemeenteraad.

Voor het overige hebben de leden van de fractie van de LPF geen specifieke opmerkingen gemaakt over het onderhavige voorstel.

Op basis van deze algemene reacties constateren wij dat de wetsvoorstellen inzake de gekozen burgemeester enerzijds met instemming worden begroet en anderzijds op kritiek stuiten en nog vragen oproepen. Wij hopen met de uitgebreide beantwoording van deze vragen de nog bestaande onduidelijkheden te kunnen wegnemen. Vanzelfsprekend hopen wij bovenal – en vertrouwen wij daar ook op – dat de beantwoording zal leiden tot de overtuiging bij een meerderheid van de Tweede Kamer dat invoering van de gekozen burgemeester wenselijk is.

## **1.2 Indeling van deze nota naar aanleiding van het verslag**

In deze nota is er zoals gebruikelijk voor gekozen om in hoofdzaak de indeling van het verslag aan te houden bij de beantwoording van de vragen, zij het dat in dit hoofdstuk een iets afwijkende volgorde is gekozen, om te vermijden dat bepaalde thema's in verschillende onderdelen van de nota steeds terugkeren. In paragraaf 1.3 zal worden ingegaan op de reacties op de voorstellen vanuit de belangenorganisaties. In paragraaf 1.4 komen de motieven en overwegingen voor de introductie van de gekozen burgemeester aan bod. Paragraaf 1.5 gaat in op het moment van invoering van de gekozen burgemeester en de relatie tot de dualisering van het gemeentebestuur. In deze paragraaf is ook een deel van de vragen die in het verslag in hoofdstuk 7 zijn gesteld, beantwoord. In paragraaf 1.6 wordt ingegaan op de verhouding van dit voorstel tot andere voorstellen, inclusief het nog in tweede lezing bij de Eerste Kamer aanhangige grondwetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze<sup>1</sup> en het recentelijk bij de Tweede Kamer in eerste lezing ingediende grondwetsvoorstel tot deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap<sup>2</sup>. De hoofdstukken 2 tot en met 8 volgen zoveel mogelijk de indeling van het verslag en de memorie van toelichting.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd. In paragraaf 1.4 zal hierop in algemene zin worden ingegaan. De nadere motivering van de onderscheiden onderdelen is te vinden bij de betreffende onderdelen van het wetsvoorstel. Omwille van de leesbaarheid zijn de vragen niet steeds integraal herhaald, maar zoveel mogelijk samengevat, vanzelfsprekend in het streven geen afbreuk te doen aan de lijn van het betoog van de vragenstellers.

## **1.3 Reacties op de voorstellen**

Wij zijn ons ervan bewust dat het kabinetsvoornemen om de gekozen burgemeester in te voeren zeer veel los maakt bij alle politiek en professioneel betrokkenen op lokaal niveau: burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers, ambtenaren. Dit blijkt uit de stellingname van de verschillende organisaties van belanghebbenden in het lokaal bestuur, zoals verwoord in de gezamenlijke verklaring<sup>3</sup> van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Wethoudersvereniging (Wv), de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), en de Vereniging van Griffiers (VvG). Ook de eerdere adviezen van deze organisaties<sup>4</sup>, die zowel over de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester<sup>5</sup> als over de concept-wetsvoorstellen zijn geraadpleegd, geven hier blijk van. Door leden van verschillende fracties (CDA, SGP) is het draagvlak voor de

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2001/02, 28 509.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 978, nrs. 1–3

<sup>3</sup> Brief van 13 december 2004 aan de vaste commissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer, te lezen op [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

<sup>4</sup> Over de hoofdlijnennotitie is advies uitgebracht door het NGB, de VNG, de VGS, de VvG, de Kiesraad, de Raad voor het openbaar bestuur, alsmede de commissarissen van de Koningin; het IPO heeft zich onthouden van commentaar (zie Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 2). Over de concept-wetsvoorstellen is advies uitgebracht door het NGB, de VNG, IPO, de VGS, de VvG, de Wv, de Nederlandse vereniging voor Burgerzaken (NVVB), de commissarissen van de Koningin, de Kiesraad en de Raad voor het openbaar bestuur (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 864, nr. 3, p. 12 e.v.).

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr.1, aangeboden aan de Tweede Kamer op 26 september 2003. Verder ook: Hoofdlijnennotitie.

voorstellen aan de orde gesteld. De leden van de CDA-fractie betreurden het dat het kabinet er naar hun oordeel tot op heden niet in was geslaagd draagvlak voor de voorstellen te verwerven. Wij zijn met deze leden van oordeel dat draagvlak voor invoering van de gekozen burgemeester onder de «professionals» in het lokaal bestuur van belang is. Diegenen die nu ofwel fulltime ofwel als nevenfunctie een rol in het lokaal bestuur vervullen, zullen de veranderingen die door de gekozen burgemeester teweeg zullen worden gebracht, moeten dragen en in de praktijk verder moeten vormgeven. De huidige burgemeesters verkeren hierbij in een extra moeilijke positie, omdat het ambt dat zij thans bekleden in zijn huidige vorm ophoudt te bestaan en zij om die reden op het moment van invoering daarin niet automatisch langer werkzaam kunnen zijn. Wij zijn ons ervan bewust dat dit voor de zittende burgemeesters, ongeacht hun eigen opvatting over de wenselijkheid de burgemeester te verkiezen, een bittere pil is. Dat neemt niet weg dat het kabinet van oordeel is dat dát niet de reden kan zijn om veranderingen in het lokaal bestuur die de lokale democratie en de slagvaardigheid en effectiviteit van het lokale bestuur ten goede komen, achterwege te laten. Hoe de boodschap ook wordt verpakt, deze bittere pil zal niet kunnen worden verguld. Het verwijt dat er niet wordt geluisterd, ligt al snel op de loer, hoe zeer ook getracht is en wordt al deze belanghebbenden bij het debat te betrekken. Voor de goede orde wijzen wij er nogmaals op dat wij, met de leden van de CDA-fractie, die dit nog eens benadrukten, van oordeel zijn dat het functioneren van de huidige burgemeesters binnen de grenzen van het huidige ambt op generlei wijze aanleiding geeft om tot een andere aanstellingswijze te komen.

Iets vergelijkbaars geldt ten aanzien van de gevolgen van de voorstellen voor de positie van de anderen die op lokaal niveau betrokken zijn. De veranderingen die in hun positie zullen optreden, worden door hen niet in alle opzichten positief beoordeeld. Dat neemt echter niet weg dat dat niet de doorslag zou moeten geven bij de beoordeling van de plannen. Zaak is om vanuit algemeen gezichtspunt de verschillende betrokken belangen en opvattingen te wegen. In die afweging moet het algemeen belang leidend zijn en niet de deelbelangen van de verschillende groepen. Ook hoort in de afweging uitdrukkelijk het belang van de burgers te worden betrokken. De leden van de fractie van D66 constateerden juist een groot maatschappelijk draagvlak voor de voorstellen en vestigden de aandacht op het gegeven dat uit verschillende enquêtes blijkt dat een ruime meerderheid van de bevolking zelf hun burgemeester wil kiezen. Wij sluiten ons hierbij aan en wijzen erop dat de stelling dat er geen enkel draagvlak voor de voorstellen zou bestaan alleen al in dit licht bezien niet kan worden volgehouden. De stelling van de leden van de SGP-fractie dat het verzet tegen de voorstellen weliswaar niet eenduidig, maar wel zo goed als unaniem is, werpen wij dan ook verre van ons.

Overigens bedoelen wij met het bovenstaande allerm minst dat de geluiden vanuit de lokale bestuurspraktijk geen betekenis zouden moeten hebben: de betrokkenen zijn immers bij uitstek deskundig op het terrein van het lokaal bestuur. Luisteren naar opvattingen en afwegen van belangen is echter iets anders dan in alle opzichten tegemoet komen aan door belanghebbenden geformuleerde bezwaren.

Verder achten wij het van belang te onderstrepen dat het voorliggende wetsvoorstel de resultante is van overleg met alle betrokkenen uit het lokaal bestuur, advisering door de adviesorganen en het reeds meerdere keren gevoerde overleg met de Kamer. Indien de voorliggende voorstellen worden vergeleken met de aanvankelijke plannen zoals die in de Hoofdlijnennotitie waren gepresenteerd, is een aantal wezenlijke wijzigingen doorgevoerd. Hieruit moge blijken dat naar de naar voren gebrachte opvattingen niet alleen is geluisterd, maar dat daaraan waar mogelijk ook gevolg is gegeven. Wij hebben ons uiterste best gedaan

zoveel als mogelijk is aan de commentaren tegemoet te komen, onder handhaving van een stelsel dat stelselmatig is in de oude betekenis van het woord: consistent en evenwichtig in zijn uitgangspunten. Ook de vraag of het ontworpen stelsel in de praktijk werkbaar zal kunnen zijn, is als criterium bij de beoordeling van wijzigingsvoorstellen van groot gewicht geweest. Vanzelfsprekend is het zodoende niet mogelijk met alle naar voren gebrachte opmerkingen rekening te houden, alleen al niet omdat de commentaren en adviezen, zoals de leden van de SGP-fractie terecht constateerden, niet eenduidig zijn.

De leden van de ChristenUnie wilden graag een reactie van de regering op een toespraak van de voorzitter van het NGB tijdens de jaarvergadering van het NGB op 6 oktober 2004 en vroegen de regering of zij het eens is met de aldaar gegeven beschrijving van het gedrag van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Uit het bovenstaande moge blijken dat wij deze karakterisering niet onderschrijven.

Het lijkt ons voor het komende debat met Uw Kamer van belang hier nog eens een overzicht te geven van welke wijzigingen in welk stadium zijn doorgevoerd. Wij beperken ons hierbij tot de wijzigingen van het stelsel als zodanig en noemen zowel de wijzigingen die betrekking hebben op het wetsvoorstel verkiezing burgemeester als de wijzigingen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen.

In een brief van 5 december 2003<sup>1</sup> aan Uw Kamer is naar aanleiding van de adviezen over de hoofdlijnennotitie een conflictenregeling geschetst die deel zou moeten gaan uitmaken van de voorstellen. Ingeval er een onwerkbaar verhouding tussen de gemeenteraad en de burgemeester is ontstaan, kan de raad bij twee derde meerderheid tot ontslag van de burgemeester besluiten. Ook wordt aangekondigd dat een vorm van ontslag wordt onderzocht voor situaties waarin de integriteit van de burgemeester geschonden is. Beide elementen maken inmiddels deel uit van het voorliggende voorstel.

Tijdens het gevoerde overleg met de Tweede Kamer<sup>2</sup> is door de eerste ondergetekende toegezegd in het kabinet een grondwetsherziening inzake het raadsvoorzitterschap te willen bespreken. Inmiddels is, zoals u bekend is, een grondwetsherziening tot deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap bij Uw Kamer in behandeling genomen.

In de concept-wetsvoorstellen zoals deze aan de verschillende adviesorganen en belangenorganisaties zijn voorgelegd, is een mogelijkheid tot ontslag wegens (langdurige) ziekte opgenomen. Voorafgaand aan de voorlegging van de Raad van State zijn naar aanleiding van de ontvangen adviezen diverse aanpassingen in de ontslagprocedure doorgevoerd (openbaarheid van de beraadslagingen over een (voorgenomen) ontslag van de raad, introductie van de mogelijkheid voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de commissaris van de Koning in te schakelen in een ontslagprocedure door de minister, beroep bij de rechter tegen ontslag, tenzij dat ontslag is gegrond op een onwerkbaar verhouding tussen burgemeester en raad. Verder zijn wijzigingen aangebracht in de benoeming van de gemeentesecretaris (door het college op voordracht van de burgemeester in plaats van het oorspronkelijke recht van de burgemeester om te benoemen) en in de verkiezingsprocedure. De wezenlijke wijzigingen in de verkiezingsprocedure zijn de opheffing van het aanvankelijke verbod om tegelijkertijd kandidaat voor het burgemeesterschap en de raad te zijn, alsmede opneming van de combinatie van de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing met de raadsverkiezing (in plaats van de oorspronkelijk voorziene combinatie van de tweede ronde met de raadsverkiezing). Ten slotte zijn bij deze gelegenheid de regels inzake de campagnefinanciering aangescherpt en verder verhelderd. Het toezicht op de campagnefinanciering is opgedragen aan een toezichtscommissie.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 3.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 9, p. 24.

Bij gelegenheid van het nader rapport is voorts op advies van de Raad van State in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen die ertoe strekt dat ook een na tussentijdse verkiezingen aangetreden burgemeester de mogelijkheid krijgt zijn eigen college te formeren. De zittende wethouders zijn vanaf zijn aantreden demissionair.

Ook bij deze nota is een nota van wijziging gevoegd. Het betreft geen wijzigingen die primair de staatkundige vormgeving van het stelsel van de gekozen burgemeester betreffen. De belangrijkste wijziging is de introductie van een van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende regeling inzake beroep tegen ontslag van de burgemeester (verkorte termijnen, ontleend aan de Kieswet). Vanuit een oogpunt van uniformiteit is ook de beroepsprocedure inzake het ontslag van een wethouder aangepast.

De leden van de fractie van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de ChristenUnie reageerden op de stelling in de memorie van toelichting dat de komst van de gekozen burgemeester als een gegeven wordt aanvaard. In reactie hierop merken wij op dat wij met deze opmerking niet hebben willen uitdrukken dat alle betrokken adviesorganen en belangenorganisaties voorstander van invoering van de gekozen burgemeester zouden zijn. Wel menen wij te kunnen waarnemen, niet alleen op basis van de uitgebrachte adviezen, maar ook op grond van andere signalen, dat velen er vanuit gaan dat de kans dat de gekozen burgemeester inderdaad zal worden ingevoerd, groot is. Overigens vormt het tijdstip van invoering – het verzet van veel belangenorganisaties concentreert zich met name daarop, verwezen zij in dit verband ook naar de zogenaamde Malieveldverklaring<sup>1</sup> die door de VNG is aangenomen – een apart punt van discussie, waarop wij in een ander deel van deze nota zullen ingaan. Wij menen echter staande te kunnen houden dat invoering van de gekozen burgemeester inmiddels door velen als een gegeven wordt aanvaard. Terzijde zij opgemerkt dat het in dit verband illustratief is dat twee burgemeesters al hebben gemeend om die reden hun ontslag te moeten indienen. Tegelijkertijd achten wij een debat over de kans dat de gekozen burgemeester inderdaad zal worden ingevoerd met het naderen van het moment van daadwerkelijke besluitvorming aan betekenis inboeten. Regering en parlement zullen – na afronding van de besluitvorming over het grondwetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze – als organen van de wetgevende macht de knoop moeten doorhakken.

Het kabinet vertrouwt er – met de leden van de CDA-fractie, die memoereerden dat veel organisaties en belanghebbenden hadden aangegeven zich te voegen in een politieke keuze voor een direct gekozen burgemeester – op dat nadat de beslissing tot introductie van de gekozen burgemeester is gevallen, de betrokkenen in het lokaal bestuur aan de invoering zullen meewerken. Op het kabinet én op de bestuurlijke partners rust de verplichting alles in het werk te stellen om de invoering zorgvuldig te doen verlopen. In dit verband zij verwezen naar de aangekondigde maatregelen in de brief aan Uw Kamer van 15 december jl.<sup>2</sup> Op de implementatie van de gekozen burgemeester zal meer gedetailleerd worden ingegaan in hoofdstuk 7 van deze nota.

#### **1.4 Motieven en overwegingen voor de introductie van de gekozen burgemeester**

##### *Algemeen*

In het onderstaande zullen de motieven en overwegingen voor de introductie van de gekozen burgemeester, zoals die in de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel zijn geformuleerd, nogmaals de revue passeren aan de hand van de verschillende reacties van de leden van de

<sup>1</sup> VNG, 22 oktober 2004, resolutie in verband met de invoering van de gekozen burgemeester (zie [www.vng.nl](http://www.vng.nl)).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 864, nr. 6.

Tweede Kamer daarop. Eerst wordt een samenvatting van de vragen van de verschillende fracties gegeven.

De leden van de CDA-fractie onderschreven de wens tot versterking van de positie van de burgemeester en gaven ook aan dat de invoering van de gekozen burgemeester daarin kan passen. Zij wezen erop dat de versterking van de burgemeesterpositie louter door de verkiezing van de burgemeester door de bevolking van een gemeente wordt bereikt. De leden van de fractie van het CDA deelden niet de opvatting van het kabinet, dat de huidige benoemingsprocedure is verworden tot een ondoorzichtige procedure. Zij beoordeelden de huidige procedure als zorgvuldig, waarin de positie van de raad de afgelopen jaren aantoonbaar is versterkt en die in het algemeen tot de benoeming van gekwalificeerde en gewaardeerde burgemeesters heeft geleid. Deze leden maakten verder opmerkingen over de tendens tot personalisering, die zij weliswaar herkenden, maar niet actief wilden versterken.

De leden van de fractie van de PvdA merkten ten aanzien van de wens tot versterking van de positie van de burgemeester op dat de Raad van State over dit motief zeer kritisch was. Zij zijn van mening dat de Raad van State gelijk had, toen hij in zijn advies stelde dat de grond voor deze wet voornamelijk is gelegen in het regeerakkoord. Voorts bestreden zij de noodzaak van een externe legitimatie van de burgemeester en stelden diverse vragen over de verschillen tussen de direct gekozen burgemeester en de door de raad gekozen burgemeester. De leden van de PvdA-fractie onderschreven de noodzaak om de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur te versterken. In dat verband stelden zij ook diverse vragen. Voorts stelden zij vragen over de huidige Kroonbenoeming en vroegen zij zich af of de invloed van de raad binnen die procedure inderdaad maximaal is geworden. Op indringende wijze stelden zij aan de orde wie uiteindelijk de baas is in de gemeente, de gekozen burgemeester of de gekozen volksvertegenwoordiging. In dat verband stelden zij verschillende aspecten van de ontslagprocedure aan de orde, waarop later in deze nota meer in detail zal worden ingegaan.

Door de leden van de VVD-fractie werd erop gewezen dat de Raad van State ernstige twijfel heeft over de noodzaak en de motivering van het wetsvoorstel. De leden van deze fractie vroegen, na een samenvatting van het advies van de Raad op deze punten te hebben gegeven, in te gaan op de door de Raad gemaakte opmerkingen. Zij wilden van de regering weten wat de analyse van het probleem is en waarom de regering een door de bevolking gekozen burgemeester nodig acht. Ook vroegen zij waarom de nieuwe burgemeester een politicus wordt in plaats van een boven de partijen opererende gezagsdrager. Voorts brachten zij diverse aspecten van de huidige benoemingsprocedure onder de aandacht en vroegen in dat verband of is overwogen het huidige systeem van de kroonbenoeming te veranderen. De leden van de GroenLinks-fractie gaven aan niet overtuigd te zijn van nut en noodzaak om een door de bevolking gekozen burgemeester mogelijk te maken met een groot persoonlijk mandaat. Zij refereerden aan bezwaren die verband houden met het proces van dualisering, dat nog in volle gang is. In reactie hierop merken wij alvast op dat op de relatie met de dualisering in paragraaf 1.5 van deze nota zal worden ingegaan. Het belangrijkste bezwaar van de leden van de fractie van GroenLinks is gelegen in de in hun ogen te vergaande concentratie van macht bij één persoon. Deze kritiek zal in hoofdstuk 2 van deze nota aan de orde komen.

De leden van de D66-fractie konden zich vinden in de motieven en overwegingen die de regering aandraagt voor de introductie van de gekozen burgemeester. Voorop staat voor deze leden 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 reken-

schap aan de bevolking af te leggen. Wel vonden deze leden het principieel-democratische aspect van externe legitimatie enigszins onderbelicht in de memorie van toelichting. De leden van deze fractie wezen voorts op de bedenkingen van het Congres van de lokale en regionale autoriteiten van de Raad van Europa (CLRAE). Ten slotte gaven deze leden aan blij te zijn met de afwijzing van de regering van de gedachten aan een door de raad gekozen burgemeester.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen waarom een meer geprofileerde rol van de burgemeester en een versterking van zijn bevoegdheden onlosmakelijk verbonden zijn met zijn aanstellingswijze. Zij wilden weten of de regering ook nog andere mogelijkheden ziet om de burgemeesterspositie te versterken. Verder ontvingen deze leden graag uitleg van de regering over de stelling dat een verkiezing van de burgemeester door de raad leidt tot een afhankelijke positie van de burgemeester. Zij besloten hun vragen op dit punt door aan te geven dat zij in grote mate betwijfelden of de door de regering genoemde voordelen van de gekozen burgemeester opwegen tegen de nadelen.

De leden van de fractie van de SGP gaven aan een overtuigende argumentatie voor de noodzaak van de introductie van de gekozen burgemeester te missen, terwijl een dermate ingrijpende wijziging daar volgens deze leden wel om vraagt. Dat is de reden dat deze leden – in hun eigen woorden – bleven zitten met de even eenvoudige als wezenlijke vragen: «Waarom? Waarom nu? Waarom zo?» In reactie hierop wijzen wij er alvast op dat de eerste vraag in deze paragraaf centraal staat. Antwoorden op de tweede en de derde vraag komen respectievelijk in paragraaf 1.5 en hoofdstuk 2 aan bod.

#### *Verhouding van het wetsvoorstel tot het Hoofdlijnenakkoord*

Voordat ingegaan wordt op de redengeving voor het onderhavige voorstel, maken wij graag enkele opmerkingen over de verhouding van het wetsvoorstel tot het Hoofdlijnenakkoord. Leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, en de ChristenUnie refereerden in hun opmerkingen en vragen aan deze verhouding. De leden van de PvdA-fractie achtten het staatsrechtelijk onzuiver om in regeerakkoorden afspraken vast te leggen over grondwetswijzigingen. Ook meenden deze leden, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State, dat de grond voor het onderhavige wetsvoorstel voornamelijk is gelegen in het regeerakkoord. De leden van de VVD-fractie vernamen graag het oordeel van de regering over de betreffende opmerking van de Raad van State «[...] niet 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».

In de eerste plaats willen wij met nadruk stellen dat wij – kennelijk in tegenstelling tot de huidige leden van de fractie van de PvdA – niets verwerpelijk zien in het maken van afspraken in een regeerakkoord over grondwetswijzigingen. Wij zien bovendien niet in wat het verschil zou zijn tussen afspraken over grondwetsherzieningen en afspraken over andere zaken. Sterker nog, wij menen te kunnen stellen dat vele grondwetswijzigingen in het verleden, waaronder bij voorbeeld de grondwetsherziening tot invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, nooit tot stand zouden zijn gebracht, indien daarover niet in enigerlei vorm afspraken zouden zijn gemaakt tussen verschillende fracties in het parlement die het zittende kabinet ondersteunen. Aan de Nederlandse traditie van coalitiekabinetten is nu eenmaal inherent dat aan de vooravond van de regeerperiode afspraken worden gemaakt over belangrijke zaken. Zo wijzen wij bij voorbeeld ook op de onderdelen in het regeerakkoord van 1998, gesloten tussen de toenmalige fracties van PvdA, VVD en D66, handelende over de grondwetsherziening tot deconstitucionalisering



van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning.

Op de passage uit het advies van de Raad van State waaraan door de leden van de fracties van de PvdA en de VVD werd gerefereerd, is ingegaan in het nader rapport<sup>1</sup>. Wij willen hier herhalen dat met deze passage uit het advies de onjuiste suggestie wordt gewekt als zou de gekozen burgemeester alleen maar worden ingevoerd, omdat dat nu eenmaal is afgesproken in het Hoofdlijnenakkoord. Dit is naar onze stellige overtuiging niet in overeenstemming met de werkelijkheid. De opvatting dat de Kroonbenoeming vervangen moet worden door een verkiezing van de burgemeester vindt niet alleen aanhangers onder de coalitiefracties, getuige ook het meermalen gevoerde overleg met de Tweede Kamer over de kabinetsplannen. Bij de fracties in de Tweede Kamer die de coalitie ondersteunen is dit neergeslagen in de afspraak in het Hoofdlijnenakkoord om de rechtstreeks gekozen burgemeester in te voeren. Terzijde brengen wij in herinnering dat de Verkennende notitie over de invoering van de direct gekozen burgemeester<sup>2</sup> al door het vorige kabinet aan de Tweede Kamer is aangeboden. Ook maakte de mogelijkheid van een rechtstreeks gekozen burgemeester al onderdeel uit van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Alleen hieruit blijkt al dat het streven naar invoering van een gekozen burgemeester dateert van vóór het regeerakkoord van het huidige kabinet en bovendien door meer groeperingen wordt gedragen dan alleen de politieke groeperingen die het huidige kabinet ondersteunen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen aandacht voor het feit dat de verkiezingsprogramma's van het CDA en de VVD niet spreken over een andere aanstellingswijze van de burgemeester. In reactie hierop wijzen wij erop dat dit een intern-partijpolitieke kwestie betreft, waarmee wij ons niet willen en kunnen inlaten. De vraag of een fractie van een politieke partij zich voor een bepaald standpunt op een verkiezingsprogramma kan beroepen is overigens ook niet van belang voor de besluitvorming van de wetgever. Wij constateren slechts dat binnen beide politieke partijen, net als binnen de PvdA, aan de hand van rapporten van interne partijcommissies een diepgaand debat over de aanstellingswijze van de burgemeester heeft plaatsgevonden, hetgeen – althans bij CDA en VVD – heeft geresulteerd in een koerswijziging ten opzichte van het verleden in de richting van een direct gekozen burgemeester.

#### *Versterking van de positie van de burgemeester is gewenst*

Wij zijn verheugd dat de wens tot versterking van de positie van de burgemeester door de leden van de fractie van het CDA wordt onderschreven. De leden van de CDA-fractie wezen er in dit verband op dat alleen al door de verkiezing door de bevolking de positie van de burgemeester wordt versterkt. Wij onderschrijven deze analyse, en voegen eraan toe dat dit effect uit de aard der zaak niet optreedt bij een door de raad gekozen burgemeester.

Versterking van de positie zoals voorzien in het onderhavige voorstel en een rechtstreekse verkiezing zijn inderdaad onlosmakelijk met elkaar verbonden, zo antwoorden wij de leden van de fractie van de Christen-Unie. Een minder vergaande wijze van versterking van de positie van de burgemeester is vanzelfsprekend ook mogelijk. Ook in dat geval zouden wij overigens invoering van een directe verkiezing voorstaan, omdat niet alleen de versterking van de positie van de burgemeester, maar ook andere overwegingen aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen. In het onderstaande wordt naar aanleiding van daartoe strekkende vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en de SGP nader ingegaan op de wens tot versterking van de positie van de burgemeester als één van de dragende motiveringen van het onderhavige voorstel. Daaruit blijkt nogmaals dat wij, zoals wij ook al in het nader

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 864, nr. 5, p. 3.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 28 759, nr. 1.

rapport uiteen hebben gezet, het niet eens zijn met de analyse van de Raad van State op dit punt.

Een versterking van de positie van de burgemeester is dringend noodzakelijk, zo betoogden wij in de memorie van toelichting en in het nader rapport en zo betogen wij ook hier. De slagvaardigheid en effectiviteit van het lokaal bestuur in zijn totaliteit dient aanmerkelijk te worden verbeterd. Een manier om dat te realiseren is de positie van de burgemeester te versterken.

De burgemeester heeft in de loop der tijden steeds meer de rol van procesmanager en coördinator binnen de gemeente gekregen. Sturingsmogelijkheden heeft de burgemeester nauwelijks. Buiten het terrein van zijn eigen wettelijke portefeuille beschikt de burgemeester in het bestuur van de gemeente weliswaar als voorzitter van het college over bepaalde processuele bevoegdheden, hij is niettemin onvoldoende in staat inhoudelijk sturing en leiding te geven aan het gemeentebestuur. Dit leidt er te vaak toe dat colleges door interne tegenstellingen niet tot daadwerkelijke besluitvorming komen. Voor zover de burgemeester wél effectief leiding kan geven aan het college, is dit louter en alleen toe te schrijven aan het persoonlijke gezag dat hij zich binnen de gemeente heeft weten te verwerven.

Wij menen dat in deze situatie verandering moet komen ten einde te verzekeren dat het gemeentebestuur als geheel slagvaardiger kan opereren. Het is zaak dat de voorzitter van het college van burgemeester en wethouders in staat gesteld wordt daadwerkelijk als voorzitter op te treden. Waar het in andere organisaties vanzelfsprekend is dat de voorzitter deze rol vervult, is dat in het gemeentebestuur geenszins het geval. De portefeuille van de meeste burgemeesters beperkt zich tot de wettelijke taken en enkele politiek minder gevoelige terreinen als informatisering en juridische zaken. Terwijl het vroeger regelmatig voorkwam dat de burgemeester een eigen beleidsportefeuille behartigde, is dat thans eerder uitzondering dan regel. Voor de gebrekkige sturingsmogelijkheden van de burgemeester en de beperkte portefeuille die hij heden ten dage meestal heeft, bestaat een duidelijke verklaring. Waar wethouders kunnen bogen op een direct mandaat van de raad en veelal ook op een direct mandaat van de kiezers, kan de burgemeester dat niet. In deze constellatie is het begrijpelijk dat belangrijke portefeuilles aan wethouders worden toebedeeld. Dat is op zichzelf niet bezwaarlijk – het onderhavige wetsvoorstel beoogt daarin ook geen wijziging aan te brengen – zij het dat het college op die manier bestaat uit wethouders die ieder hun eigen beleids-terreinen behartigen, zonder dat één van de leden van het college bij interne tegenstellingen over effectieve instrumenten beschikt om tot besluitvorming te komen. Waar in andere organisaties die rol altijd bij de voorzitter is belegd, staat de burgemeester in het gemeentebestuur alleen al op grote achterstand ten opzichte van de andere collegeleden doordat hij een kiezersmandaat ontbeert. Door de burgemeester daarvan te voorzien en hem bovendien binnen het college sterker te positioneren – door hem de rol van formateur toe te vertrouwen én door zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid scherper te markeren – wordt in de interne collegeverhoudingen een wezenlijke verandering aangebracht. Door het enkele feit van een kiezersmandaat zal de burgemeester al sterker gepositioneerd zijn, zo onderstrepen wij nogmaals met de leden van de CDA-fractie. De nieuwe bevoegdheden die hem in het onderhavige voorstel worden toegekend – waarover in hoofdstuk 2 van deze nota meer – stellen hem bovendien in staat effectief als lokaal regeringsleider op te treden. Hij krijgt hierdoor ook inhoudelijke invloed op de totstandkoming van het collegeprogramma. Het geheel zal ertoe leiden dat het dagelijks bestuur van de gemeente – en dus de gemeente in zijn totaliteit – slagvaardiger dan thans kan optreden.

Wij menen met deze beschouwing opnieuw te hebben onderbouwd dat veranderingen in het gemeentebestuur dringend noodzakelijk zijn vanuit dit gezichtspunt, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, die vroegen naar de analyse van het probleem dat aanleiding geeft tot de voorliggende voorstellen. Daarnaast zijn er ook andere gezichtspunten die in dezelfde richting wijzen, waarop wij in het onderstaande terugkomen. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de burgemeester een politicus wordt – een burgemeester met macht in plaats van een burgemeester met gezag. Deze terminologie refereert aan het commentaar van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op de kabinetsplannen. In de brief van 5 december 2003<sup>1</sup> is een reactie gegeven op dit pleidooi van het NGB. Daarin is benadrukt dat sommige begrippen – zoals het begrip eigenstandigheid – in de discussie over de positionering van de burgemeester verwarring scheppen, omdat zij door verschillende partijen in een verschillende betekenis worden gebruikt. Ook de tegenstelling tussen een burgemeester met macht en een burgemeester met gezag is naar ons oordeel in het debat geen vruchtbare. De positie van de gekozen burgemeester in het kabinetsmodel is namelijk niet kortweg aan te duiden als een burgemeester met macht, omdat kennelijk impliciet uitgegaan wordt van de gedachte dat een burgemeester met macht niet over gezag zou beschikken en bovendien de indruk wordt gewekt dat de burgemeester met macht zonder zich iets aan andere actoren gelegen te laten liggen, in het lokaal bestuur kan opereren. Waar het in de kern om draait, is de vraag in hoeverre de gekozen burgemeester een partijpolitieke profilering zal hebben. Een burgemeester met een vergaande partijpolitieke profilering zal moeilijker als onafhankelijke, boven de partijen staande, bindende schakel in de gemeente kunnen optreden. In dit opzicht zijn wij het eens met het NGB. De meningen lopen echter uiteen als het gaat om beantwoording van de vraag of het onderhavige model dwingt tot de conclusie dat de burgemeester niet meer in die rol van boven de partijen staand zal kunnen opereren. Ook de direct gekozen burgemeester zal moeten opereren in wat wij eerder aanduiden als het «lokale meerpartijenlandschap». Alleen door een zekere afstand te bewaren van de lokale partijpolitiek zal de burgemeester succesvol kunnen zijn. Voor zijn plannen zal hij immers een draagvlak in de gemeenteraad moeten zien te verwerven. Een kandidaat-burgemeester zal hierop normaliter anticiperen, door zich niet geheel te identificeren met één van de lokale partijen. In zijn verkiezingscampagne zal een kandidaat, om aansluiting te vinden bij grote groepen kiezers, hierop anticiperen, terwijl hij tegelijkertijd natuurlijk wel degelijk een politiek profiel zal hebben. Dat politieke profiel komt tot uitdrukking in de programmatische punten waarmee hij in de verkiezingscampagne stelling neemt, waarbij overigens de kanttekening past dat die programmatische punten allerminst een volledig verkiezingsprogramma zullen behoeven te beslaan zoals dat normaliter door politieke partijen wordt gepresenteerd. Zowel voor de benoemde als voor de gekozen burgemeester geldt dan ook dat zij, hoewel veelal gelieerd aan politieke partijen, een onafhankelijke en bindende rol moeten vervullen om goed te kunnen functioneren.

De leden van de fractie van GroenLinks uitten sterke bezwaren tegen wat zij aanduiden als een concentratie van macht bij de burgemeester. Zij vroegen de regering aan te geven waarom dit leidt tot een effectiever en democratischer bestuur.

In het bovenstaande is beargumenteerd waarom de verkiezing van de burgemeester tot een effectiever lokaal bestuur leidt. De analyse dat er sprake zou zijn van een te vergaande concentratie van macht bij één persoon kunnen wij niet onderschrijven. Ook de gekozen burgemeester zal aansluiting moeten vinden bij een raadsmeerderheid om zijn plannen te kunnen realiseren. Binnen het college zal hij met de wethouders, die als het ware zorgen voor een vertaling van de raadsmeerderheid in het dagelijks bestuur, overeenstemming moeten zien te bereiken over de koers van

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 2, p. 4 e.v.

de gemeente. Deze noodzaak vloeit niet alleen voort uit politieke overwegingen, maar primair uit de handhaving van het beginsel van collegiaal bestuur: de betrokken bevoegdheden gaan niet over naar de burgemeester maar blijven bij het college als geheel. Er is dan ook geen sprake van dat de burgemeester op eigen houtje de inhoud van het gemeentelijk beleid zou kunnen bepalen. Dat zou het geval zijn, indien gekozen zou worden voor een presidentieel model, waarin alle bestuurlijke bevoegdheden wel in handen van de burgemeester worden gelegd. In de memorie van toelichting hebben wij uiteen gezet dat wij daarvan geen voorstander zijn. Collegiaal bestuur is een belangrijk en waardevol kenmerk van het Nederlandse gemeentebestel. Juist door de handhaving van het collegiaal bestuur blijft de positie van de wethouders een politieke positie. Er is dan ook geen sprake van dat de wethouder zou worden gedegradeerd tot een «adjutant» van de burgemeester, zo antwoorden wij deze leden. Overigens wijzen wij erop dat de Raad van State, anders dan deze leden suggererden, in het verband van het voorliggende voorstel niet spreekt van wethouders als «adjudanten» van de burgemeester. De Raad van State gebruikt alleen in een beschrijving van het presidentieel stelsel het begrip «adjuncten».

De leden van de fractie van het CDA vroegen of hun indruk juist is dat burgemeesters die na een burgemeestersreferendum zijn gekozen alleen al door deze procedure een sterkere legitimatie ervaren. Ons is niet precies bekend of dit gevoel bij de betrokken burgemeesters in algemene zin aanwezig is, maar wij achten dit op basis van de beschikbare evaluaties wel aannemelijk. Uit de evaluaties van de burgemeestersreferenda die in Vlaardingen, Best en Delfzijl zijn gehouden, blijkt dat een meerderheid van de ondervraagden als mening te kennen gaf meer vertrouwen te hebben in een burgemeester over wiens aanstelling de bevolking is geraadpleegd dan in een burgemeester bij wie dat niet is gebeurd. De percentages lagen op respectievelijk 56.8% (Vlaardingen, nee: 27%, geen mening 16.2%) en 56.3% (Best, percentage nee en geen mening niet bekend) en 42,8% (Delfzijl, nee: 42%, geen mening 15,2%)<sup>1</sup>. De lagere cijfers voor Delfzijl worden mogelijkkerwijs veroorzaakt door de commotie die daar tijdens de campagne is ontstaan tussen de beide kandidaten, maar toegegeven moet worden dat dit niet objectief vaststaat. Uit de evaluatie blijkt wel dat deze commotie het referendum als zodanig geen goed heeft gedaan.

Op de suggestie van de leden van de SP-fractie om de mogelijkheid open te houden de burgemeester toch uit de raad te kiezen als de bevolking of de gemeenteraad dit wenst, wordt in het onderdeel «Externe legitimatie» ingegaan.

#### *Het stelsel van de Kroonbenoeming verkeert in een eindfase*

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, en de SGP maakten opmerkingen over de in de memorie van toelichting gegeven karakterisering van de procedure van benoeming van de burgemeester door de Kroon.

Wij houden vast aan de in de memorie van toelichting gegeven karakterisering van de stand van de kroonbenoeming. Met de leden van de VVD zijn wij van oordeel dat het huidige systeem een onduidelijke mengeling van invloed van de gemeenteraad, een beetje invloed van de bevolking en een diffuse rol van de Kroon bij de benoeming bevat. Het systeem lijkt inderdaad op «van alles een beetje». De Staatscommissie Dualisme en democratie kwam in 2000 – nog vóór de toevoeging van de mogelijkheid van een burgemeestersreferendum – al tot de volgende analyse: «De huidige wijze van aanstelling wordt democratische gelegitimeerd door het amalgaam van de door de wet en de Grondwet geregelde, weinig transpa-

<sup>1</sup> P. Tops et al., Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen, terugblik op een democratische primeur, Vlaardingen augustus 2002, p. 65, waarin zowel de cijfers voor Best als die voor Vlaardingen worden genoemd. Zie voor Delfzijl Evaluatie referendum Delfzijl, gemeente Delfzijl april 2004.

rante inbreng van gezaghebbende organen als de commissaris van de Koningin, de direct gekozen leden van de vertrouwenscommissie, de verantwoordelijke minister en voor de grote gemeenten tevens het kabinet.»<sup>1</sup>

Deze situatie is ontstaan door de steeds verdere indirecte democratisering van de kroonbenoeming. Het gevolg hiervan is dat de formeel bestaande externe legitimatie van de burgemeester de facto is vervangen door een interne legitimatie. De procedure is, zoals de Staatscommissie terecht constateerde, weinig transparant. Dit alles heeft ertoe geleid dat de positie van de burgemeester óók diffuus is geworden.

In reactie op opmerkingen van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat wij met deze karakterisering geenszins bedoeld hebben afbreuk te doen aan de waardering die er voor de huidige benoemde burgemeesters bestaat, noch aan de waarde die de toename van de raadsinvloed binnen het kader van de kroonbenoeming heeft gehad. Wij hebben in Nederland gelukkig zeer gekwalificeerde en gewaardeerde burgemeesters. Kritiek op de huidige aanstellingswijze en op de gevolgen daarvan voor de positie van de burgemeester binnen de gemeente moeten natuurlijk niet op één lijn worden gesteld met kritiek op de zittende burgemeesters. Wij zijn van oordeel dat de burgemeesters er in het algemeen binnen het gegeven kader alles aan doen om hun taken naar behoren te vervullen. Dit neemt echter niet weg dat het streven om dat kader te verbeteren kan bijdragen aan een verbetering van de mogelijkheden die het ambt burgemeester ter beschikking staan.

De leden van de fractie van de PvdA toonden zich voorstander van een door de raad benoemde burgemeester. Die mogelijkheid kwalificeerden zij als een verbetering van de huidige bestuurspraktijk, omdat zij zich niet kunnen vinden in de opvatting van de regering dat de invloed van de raad in het kader van de huidige kroonbenoemingsprocedure maximaal is geworden. Zij zijn van mening dat de invloed pas maximaal is wanneer de raad geheel zelf de burgemeester kan kiezen. Los van onze opvatting over de door de raad benoemde burgemeester is het op zichzelf juist dat de invloed van de raad in vergelijking met de huidige procedure maximaal zou worden, indien de raad zelf tot benoeming over kan gaan. In de context van de thans nog grondwettelijk verankerde kroonbenoeming is de invloed van de raad in de vorm van het aanbevelingsrecht, al dan niet na een referendum, echter maximaal. De leden van de PvdA-fractie suggereerden de huidige benoemingsprocedure te verbeteren door de invoering van de door de raad gekozen burgemeester mogelijk te maken, waarmee volgens deze leden «de huidige bestuurspraktijk verbeterd wordt neergelegd in de wet». Wij zijn het in zoverre eens met deze leden, dat invoering van een door de raad benoemde burgemeester moet worden gezien als een bevestiging van de huidige praktijk en – zo voegen wij eraan toe – in dat opzicht weinig nieuws zal brengen. In het onderdeel «de door de raad benoemde burgemeester» van dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering heeft overwogen het huidige systeem van de kroonbenoeming te veranderen. Zij stelden dat op het huidige systeem nog wel wat af te dingen valt en wezen op de vele actoren die bij de benoeming zijn betrokken. Deze leden suggereerden naast de selectietaak van de commissaris een recht van vertrouwelijke aanbeveling voor de vertrouwenscommissie van twee geschikte kandidaten, met afschaffing van het burgemeestersreferendum, en een minister die ook daadwerkelijk zelf een keuze kan maken. De leden van fractie van de SGP vroegen de regering aan te geven welke onoverkomelijke problemen zijn verbonden aan de huidige aanstellingswijze die een ingrijpende stelselwijziging in het lokaal bestuur rechtvaardigen.

Wij wijzen erop dat de huidige benoemingsprocedure recentelijk nog is aangepast (strekking: alleen de naam van de eerstaanbevolene openbaar, behalve in geval van een burgemeestersreferendum, en het onduubel-

---

<sup>1</sup> Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag 2000, p. 391.

zinnig in de wet vastleggen dat het de minister is die de toelaatbaarheid van een enkelvoudige aanbeveling beoordeelt<sup>1</sup>. Binnen het gegeven van de kroonbenoeming achten wij dit goede aanpassingen. Dat neemt echter niet weg dat wij het systeem van benoeming van burgemeesters door de Kroon als zodanig achterhaald achten. Op grond van de argumenten die in het voorgaande uiteen gezet zijn, menen wij dat de tijd rijp is voor directe verkiezing van de burgemeester. Handhaving of verdere aanpassing van de kroonbenoeming op welke wijze dan ook hebben wij niet overwogen, omdat zulks geen recht zou kunnen doen aan de andere doeleinden die wij met de invoering van de gekozen burgemeester nastreven, zo antwoorden wij de leden van de fracties van de VVD en de SGP. De enige wijze waarop de huidige procedure inzichtelijker kan worden gemaakt, is het afschaffen van de in de loop der jaren aangebrachte democratisering. Een vermindering van de soms directe en veelal indirecte invloed van de kiezer zou echter haaks staan op wens de kiezer direct bij de aanstelling van de burgemeester te betrekken.

De leden van de SGP-fractie vroegen daarnaast aandacht voor de status-incongruentie van de burgemeester. Zij erkenden dat de werkelijke bevoegdheden van de burgemeester niet altijd overeenkomen met de positie die hij in de beeldvorming heeft. Zij vroegen onder verwijzing naar een opmerking van die strekking in het advies van de Raad van State waarom de werkelijkheid aan de beeldvorming moet worden aangepast in plaats van andersom. In lijn met de reactie in het nader rapport melden wij deze leden dat deze suggestie weliswaar de aantrekkelijkheid van de eenvoud heeft, maar volstrekt voorbij gaat aan het feit dat de verzwakte positie van de burgemeester natuurlijk niet alleen een probleem van beeldvorming bij burgers betreft, maar ook een probleem van slagvaardigheid van het gemeentebestuur in zijn geheel. De verwijzing naar de uitspraken van de voorzitter van de D66-jongeren in het blad van de Universiteit van Amsterdam Folia<sup>2</sup> kunnen wij in dit verband niet goed plaatsen. Wij lezen in dit artikel niet dat bestuurlijke vernieuwing de achterban van de D66 volkomen koud zou laten, maar zien er een pleidooi in om snel tot zaken te komen op dit punt. Dat bij deze kersverse voorzitter van de D66-jongeren andere politieke issues nog belangrijker worden gevonden dan bestuurlijke vernieuwing toont bovendien niet aan dat er geen sprake zou zijn van een statusincongruentie bij de burgemeester.

#### *Externe legitimatie, vergelijking met de door de raad benoemde burgemeester*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om nadere uitleg over het verschil tussen een direct gekozen en een door de raad gekozen burgemeester. Zij meenden dat bij de direct gekozen burgemeester een soortgelijke tegenstelling optrad als bij de door de raad gekozen burgemeester waar de direct gekozen burgemeester voor het samenstellen van zijn college en voor zijn voorstellen een raadsmeerderheid behoeft. Deze leden vroegen een nadere uitleg van de kenmerkende verschillen, eventueel gepaard gaande met voorbeelden uit het buitenland. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen op dit punt nadere uitleg. De leden van de fractie van de PvdA spraken de verwachting uit dat de versterking van de dualisering door de invoering van de direct gekozen burgemeester slechts schijn zal zijn en in de praktijk niet veel zal afwijken van de versterking van de dualisering door de invoering van de door de raad benoemde burgemeester, gelet op de in het onderhavige voorstel aan de burgemeester toegekende bevoegdheden, die zij als meer procedureel dan inhoudelijk kwalificeerden.

Verheugd namen wij kennis van de instemming van de leden van de fracties van de VVD en D66 met de afwijzing van de door de raad gekozen burgemeester. De leden van deze fracties merkten op dat een door de

<sup>1</sup> Wet van 17 juni 2004, Stb. 2004, 371.

<sup>2</sup> Folia 12, jrg. 58, 19 november 2004, p. 10.

raad gekozen burgemeester in strijd is dan wel op gespannen voet staat met het dualisme. De burgemeester wordt een paladijn van de raad, en dat zou het einde betekenen van de onafhankelijke burgemeester, aldus de leden van de VVD.

Het grote verschil tussen beide aanstellingswijzen ligt in het soort legitimatie die de burgemeester in beide stelsels heeft, zo antwoorden wij de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie. De direct gekozen burgemeester ontleent zijn legitimatie aan een direct kiezersmandaat. De door de raad gekozen burgemeester (een juistere term zou naar onze mening zijn: een door de raad benoemde burgemeester) is alleen indirect democratisch gelegitimeerd door de meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Dit verschil in legitimatie leidt bij een door de raad benoemde burgemeester tot een minder zelfstandige burgemeester, omdat de door de raad benoemde burgemeester zijn gezag aan de raad ontleent en niet aan de kiezer. De door de raad benoemde burgemeester is ook voor zijn herbenoeming rechtstreeks afhankelijk van de raad. In het initiatiefvoorstel van een lid van de fractie van de PvdA moet de burgemeester voor herbenoeming dan ook opnieuw solliciteren bij de raad. Voorbeelden uit het buitenland van een vergelijking van de twee aanstellingswijzen zijn ons niet bekend, waar er uit de aard der zaak weinig rechtsvergelijkend onderzoek is gedaan naar beide aanstellingswijzen binnen eenzelfde bestuurlijke stelsel, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Wel wijzen wij op de serie Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, met name deel I<sup>1</sup>. Uit dit onderzoek blijkt dat de verschillen in Europa tussen de burgemeesters, hun bevoegdheden en positie groot zijn. Naast de aanstellingswijze – door de raad gekozen of rechtstreeks gekozen – zijn vanzelfsprekend ook andere aspecten, zoals het takenpakket, en de formele en informele machtsverhoudingen met de andere gemeentelijke organen en de centrale overheid van belang. Juist vanwege het feit dat zoveel factoren de uiteindelijke positie van de burgemeester bepalen, kan aan de hand van buitenlandse gegevens geen antwoord worden gegeven op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. Wij zijn van mening dat de bevoegdheden van de direct gekozen burgemeester weliswaar in hoofdzaak als procedureel zijn te kenschetsen, maar dat die bevoegdheden en zijn eigen kiezersmandaat de positie van de burgemeester zodanig versterken, dat hij voldoende onafhankelijk zal kunnen opereren. Voldoende onafhankelijk, en vanzelfsprekend niet volstrekt onafhankelijk. Eerder hebben wij uiteengezet dat de gekozen burgemeester in het voorgestane systeem wordt ingebed in een parlementair stelsel en dus verantwoording zal moeten afleggen aan de volksvertegenwoordiging en instemming zal moeten zien te verkrijgen voor zijn voornemens van diezelfde volksvertegenwoordiging. Dat is echter iets wezenlijk anders dan een burgemeester die voor zijn (her)benoeming de goedkeuring van de raad nodig heeft. De analyse van de leden van de fracties van de VVD en D66 op dit punt onderschrijven wij dan ook volledig. Wij voegen eraan toe dat met de door de raad benoemde burgemeester ook de andere doeleinden die met de invoering van de direct gekozen burgemeester worden nagestreefd, niet worden bereikt. De door de raad benoemde burgemeester sluit aan bij de bestaande praktijk, aldus de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie. Dat is inderdaad het geval. De door de raad benoemde burgemeester zal dan ook weinig kunnen bijdragen aan een versterking van de positie van de burgemeester en aan het betrekken van de bevolking bij het lokale bestuur. Dat knelt te meer gelet op het feit dat maar liefst 72% van de kiesgerechtigde burgers eraan hecht de burgemeester zelf te kiezen<sup>2</sup>.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts waarom de regering, indien zij werkelijk vindt dat het dualisme is gebaat bij een direct gekozen burgemeester, niet het grondwettelijk vastgelegde hoofdschap van de raad ter discussie heeft gesteld. In reactie hierop merken wij op dat wij

<sup>1</sup> A. Cachet et al., Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Centre for Local Democracy, EUR, Rotterdam 2002.

<sup>2</sup> De sociale staat van Nederland 2003, SCP, Den Haag 2003, p. 162.

elders in deze nota uiteenzetten waarom wij het hoofdschap van de raad wensen te handhaven. Korthedshalve zij verwezen naar paragraaf 3.3 van deze nota.

De leden van de fractie van de SP stelden voor de mogelijkheid open te houden om de burgemeester door de raad te laten kiezen als de raad of de bevolking dit prefereren boven de direct gekozen burgemeester. Wij zijn om meerdere redenen geen voorstander van het voorstel van de leden van de fractie van de SP. In de eerste plaats weten wij ons met de keuze voor de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester gesteund door de heersende opvatting binnen de samenleving, zoals wij hierboven ook al onder de aandacht brachten. In de tweede plaats hecht het kabinet aan het uitgangspunt van een uniforme inrichting van het lokaal bestuur. Een direct gekozen burgemeester heeft een wezenlijk andere positie dan een door de raad benoemde burgemeester. Opvolging van de suggestie van de leden van de fractie van de SP zou betekenen dat in gemeenten met een direct gekozen burgemeester permanent een ander gemeentewettelijk stelsel van toepassing wordt dan in de gemeenten met een door de raad benoemde burgemeester, hetgeen ook in intergemeentelijke en anderszins interbestuurlijke verhoudingen zijn onvermijdelijke weerslag zal hebben. Deze juridische en bestuurlijke consequenties acht het kabinet ongewenst.

#### *Maatschappelijke ontwikkeling vraagt verdere democratisering van het lokaal bestuur*

Wij zijn verheugd dat de leden van de D66-fractie de motieven en overwegingen die de regering aandraagt voor de introductie van een rechtstreeks gekozen burgemeester, onderschrijven. Burgers kunnen de belangrijkste bestuurders in hun gemeente op prestaties afrekenen en de burgemeester krijgt de mogelijkheid om rekenschap aan de bevolking af te leggen, aldus deze leden. De leden van de CDA-fractie wezen er eveneens op dat de verkiezing de burgemeester de mogelijkheid biedt plannen in het vooruitzicht te stellen en daarover verantwoording af te leggen.

De leden van de D66-fractie vonden de principiële-democratische aspect van de externe legitimatie niettemin enigszins onderbelicht in de memorie van toelichting. Zij bedoelden hiermee het principe dat kiezers bij een kroonbenoeming niets te zeggen hebben over wie de burgemeester – de belangrijkste politicus in hun gemeente – wordt. Zij gaven aan dat door het ontbreken van invloed van kiezers bij de aanstelling van de burgemeester gemakkelijk de schijn van «achterkamertjes-politiek» kan ontstaan. Sinds 1 augustus 2001 heeft de gemeenteraad weliswaar een aanbevelingsrecht jegens de Kroon inzake de benoeming, maar voor veel burgers blijft het beeld dat politici op voor burgers onduidelijke gronden bepalen wie hun nieuwe burgemeester wordt. Deze leden konden niet uitleggen waarom kiezers daarover niets te zeggen hebben.

Wij zijn het eens met deze leden dat ook vanuit principiële-democratische overwegingen de invoering van de direct gekozen burgemeester moet worden nagestreefd. Graag gaan wij eerst in op welke factoren hierbij van belang zijn, alvorens meer specifieke vragen over de verdere democratisering van het lokaal bestuur te beantwoorden.

Burgers hebben in de afgelopen decennia steeds meer mogelijkheden gekregen om invloed op overheidsbeslissingen uit te oefenen. Deze ontwikkeling moet worden gezien tegen de achtergrond van de toegenomen mondigheid van burgers en de afnemende bereidheid om beslissingen van de overheid zonder meer te aanvaarden. Dit wordt verklaard door onder andere het gemiddeld hogere opleidingsniveau van burgers en de toegenomen welvaart<sup>1</sup>.

De toegenomen mogelijkheden van burgers om invloed uit te oefenen zijn echter beperkt gebleven tot beïnvloeding van concrete besluiten. De stap naar uitbreiding tot een directe verkiezing van bestuurders is tot op heden

---

<sup>1</sup> Gabriël van den Brink, Mondiger of moeilijker, een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers, WRR-serie Voorstudies en achtergronden V 115, Den Haag 2002.



niet gezet, terwijl daar wel alle aanleiding voor is. Hierboven is al uiteengezet dat wij invoering van de directe verkiezing van de burgemeester wenselijk achten vanuit de wens de positie van de burgemeester te versterken en het oordeel dat de huidige benoemingsprocedure niet langer voldoet. Wij geven de leden van de D66-fractie graag toe dat de principieel-democratische overwegingen die zij memoreren ook van belang zijn, onder de vaststelling dat hieraan in het nader rapport en de memorie van toelichting wel degelijk aandacht is besteed. Graag hernemen wij hier wat over deze overweging in het nader rapport is gesteld.

Burgers voelen minder dan vroeger een sterke affiniteit met de ideologische inspiratiebronnen van politieke partijen. Politieke partijen worden geconfronteerd met een – na een licht herstel opnieuw – dalend aantal leden. Slechts 2,5% van de Nederlandse bevolking is lid van een politieke partij<sup>1</sup>. Een steeds groter deel van de bevolking behoort tot het zogenaamde zwevende electoraat. Doordat de verantwoordingsmechanismen voor volksvertegenwoordigers binnen politieke partijen een ander karakter hebben gekregen dan vroeger – de achterban die bestaat uit leden van de partij is immers slechts een zeer beperkt deel van degenen die hun stem op een van de kandidaten van de politieke partij hebben uitgebracht – ontstaat er een leemte in het systeem. Deze ontwikkeling vraagt om een zekere compensatie in het publieke domein, zoals wij in het nader rapport al aangaven. Bovendien is door allerlei ontwikkelingen een sterkere behoefte ontstaan aan het afleggen van verantwoording van bestuurders, niet alleen ten opzichte van de volksvertegenwoordiging of via partijpolitieke kanalen, maar ook direct ten opzichte van de kiezers. Op lokaal niveau doet deze ontwikkeling zich het sterkst gevoelen, omdat de besluiten die door het gemeentebestuur worden genomen burgers direct in hun woon- en leefomgeving raken. De gekozen burgemeester is een noodzakelijk middel is om de lokale democratie beter te laten functioneren, zo zeggen wij de leden van de fractie van D66 na. 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.

Wij zijn verheugd dat de leden van de fractie van de PvdA ons standpunt delen dat de invloed van de burgers moet worden versterkt. Deze leden vroegen zich af bij welk opkomstpercentage bij burgemeestersverkiezingen de betrokkenheid van de burgers naar tevredenheid is geregeld en of het kabinet bereid is de aanstellingswijze van de burgemeester te herzien als de betrokkenheid van de burger, uitgedrukt in een hoger opkomstpercentage bij burgemeestersverkiezingen, niet wordt versterkt. Betrokkenheid van de burgers kan vanzelfsprekend niet zo lineair uit opkomstpercentages worden afgeleid als de leden van de fractie van de PvdA kennelijk menen, zo antwoorden wij deze leden. De burger wordt in ieder geval de kans geboden om zich uit te spreken over de kandidaten die zich voor het ambt van burgemeester beschikbaar hebben gesteld. Of hij daarvan daadwerkelijk gebruik maakt, is een vraag van een andere orde. Van een stijging van de opkomstpercentages voor de burgemeestersverkiezing kan uiteraard geen sprake zijn, nu er tot op heden geen burgemeestersverkiezingen zijn gehouden. Overigens lijkt de verwachting gewettigd dat de opkomstpercentages voor de raadsverkiezingen met de combinatie met burgemeestersverkiezingen zullen stijgen, nu burgers zullen begrijpen dat zij bij de burgemeestersverkiezingen voor het eerst een stem uit kunnen brengen voor de macht en niet alleen een stem voor de controle op de macht. Ook mag worden aangenomen dat de verkiezingscampagne levendiger zal worden dan thans.

De leden van de PvdA citeerden een passage uit pagina 7 van de memorie van toelichting met de strekking dat de noodzaak tot samenwerking tussen de gekozen burgemeester en de raad waarborgt dat in het beleidsprogramma van het nieuwe college de opvattingen van grote groepen

---

<sup>1</sup> Persbericht Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen d.d. 10 januari 2005, zie <http://www.rug.nl/dnpp/nieuws>.

kiezers tot uitdrukking worden gebracht en in beleid worden omgezet. Deze leden stelden de vraag waarom de direct gekozen burgemeester beter in staat zou zijn dan de huidige door de Kroon benoemde of de door de raad benoemde burgemeester tot de samenwerking in de geciteerde passage.

De paragraaf waar de door de leden van de PvdA-fractie geciteerde passage een onderdeel van vormt, betoogt dat de verkiezing van de burgemeester de burger een nieuwe gelegenheid kan bieden om rechtstreeks invloed te hebben op de beleidsagenda van de gemeente. Daarmee kunnen opvattingen, wensen en verlangens van burgers worden gemobiliseerd die eerder niet tot uiting kwamen. De kandidaat-burgemeester die aldus wordt gekozen, zal met de raad moeten samenwerken, waartoe de speerpunten van de raad en de speerpunten van de burgemeester in een programma moeten worden vertaald. Dit programma waarborgt dat in die samenwerking de wensen van de kiezers van de (meerderheid van) de raad en van de burgemeester tot uitdrukking komen. De door de leden van de PvdA-fractie geciteerde passage heeft niet de strekking om te betogen dat de door de Kroon (of de door de raad) benoemde burgemeester niet een collegeprogramma zou kunnen uitvoeren. Ook de benoemde burgemeester zou vanzelfsprekend een bijdrage aan een collegeprogramma kunnen leveren, maar zijn inbreng heeft geen directe relatie met de opvattingen van kiezers, omdat hij niet rechtstreeks gekozen is. Bovendien is bekend dat de rol van de huidige burgemeester in dit opzicht beperkt is, mede ten gevolge van de wettelijke regeling terzake

#### *Versterking positie burgemeester én heroverweging aanstellingswijze is gewenst*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een toelichting, indien mogelijk met voorbeelden uit de praktijk, waaruit blijkt dat de direct gekozen burgemeester een garantie vormt voor tijdige uitvoering van beleidsbesluiten en waarom een door de raad gekozen burgemeester op dit punt te kort zou schieten.

Wij menen dat hier een wat oneigenlijke tegenstelling door deze leden wordt gecreëerd. Geen enkele aanstellingswijze zal een garantie bieden voor de tijdige uitvoering van overheidsbesluiten, hetgeen wij overigens ook niet hebben betoogd. Wel zal een direct gekozen burgemeester, door het eerder beschreven verantwoordingsmechanisme, door de kiezer ter verantwoording kunnen worden geroepen. De kandidaat-burgemeester zal, evenals de burgemeester die voor herverkiezing in aanmerking wil komen, zich realiseren dat kiezers de wijze waarop uitvoering aan beleid wordt of is gegeven, zullen laten meewegen in hun oordeel. Anders dan bij een verkiezing van een vertegenwoordigend orgaan heeft de burgemeester hier als onderdeel van de executieve immers direct invloed op.

#### *Personalisering*

De invoering van de gekozen burgemeester past voorts goed in de tendens tot een verdere personalisering. De leden van de fractie van het CDA gaven aan dat zij deze tendens wel herkenden. Zij zouden haar echter niet actief willen versterken, en gaven de regering in overweging zich niet alleen te beperken tot voorstellen die een aanvulling zijn van de representatieve democratie, maar ook voorstellen te ontwikkelen die een versterking van de representatieve democratie kunnen inhouden, zoals voorstellen tot versterking van de positie van vertegenwoordigende lichamen als de gemeenteraad en tot versterking van de positie van raadsleden. De leden van de SGP-fractie herkenden de tendens tot personalisering ook, maar gaven de voorkeur aan een oriëntatie op ideeën en standpunten. Deze leden wilden graag weten hoe de regering de tendens tot

personalisering in de politiek beoordeelt en welke consequenties die ontwikkeling heeft voor het beleid, ook in kwalitatieve zin. Tenslotte vroegen deze leden naar de verhouding tussen de introductie van de gekozen burgemeester en het streven naar versterking van de positie van politieke partijen.

De tendens tot personalisering in de politiek wordt door ons niet met angst tegemoet getreden. Dit stellen wij zo nadrukkelijk, omdat wij soms een zekere reflex zien van angst, met name angst voor aantasting van de ideologieën die van oudsher het bestaansrecht vormen van politieke partijen en angst voor teloorgang van de inhoud ten gunste van de «buitenkant» van de persoon. De vraag of de ontwikkeling tot personalisering positief of negatief wordt beoordeeld is naar ons oordeel minder relevant. De tendens kan niet worden ontkend, zij het dat het verschijnsel en de klachten erover niet zo nieuw zijn als sommigen ons doen geloven. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt niettemin het toegenomen belang van de persoon van de lijsttrekker van politieke partijen. Politieke partijen zijn zich hier goed van bewust en hebben in dit opzicht de laatste jaren belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Ook de invoering van de gekozen burgemeester past in deze ontwikkeling en dat is naar ons oordeel positief. Niet omdat personalisering op zichzelf moet worden bevorderd, maar wel omdat het politieke systeem van een land aansluiting moet vinden bij algemene maatschappelijke ontwikkelingen. In de voorliggende voorstellen wordt dan ook niet een keuze gemaakt voor een systeem waarin de personalisering in zijn zuiverste vorm gestalte zou kunnen krijgen – het presidentieel systeem – maar voor een systeem dat is ingebed in het vertrouwde bestel waarin politieke partijen de dragers zijn én blijven van de politieke ideeënvorming. In dat systeem gelden de vaste waarden van collegialiteit van bestuur en de doorslaggevende positie van de volksvertegenwoordiging onverminderd.

De angst voor personalisering is geanalyseerd in het essay «De gekozen burgemeester, vier scenario's voor persoonlijke politiek» van de hand van prof. dr. L van Zoonen<sup>1</sup>. Daarin wordt aan de hand van onderzoek naar gekozen burgemeesters in andere landen aangegeven dat de angst voor een politiek waarin kiezers zich alleen door uitstraling en imago laten leiden ten nadele van de inhoud, ongegrond is. De gekozen burgemeester zal een gematigde figuur zijn die in «the crowded local area» het evenwicht moet zien te bewaren tussen de uiteenlopende belangen in de gemeente. Bovendien zal hij niet alleen in de media moeten excelleren om succesvol te zijn, maar ook in de politiek-bestuurlijke arena en in wat door Van Zoonen wordt aangeduid met de arena van de alledaagse gemeenschapsvorming.

De consequenties van de ontwikkeling van personalisering voor het beleid en voor de positie van politieke partijen zijn thans moeilijk in concreto aan te geven. Wel hebben wij bepaalde verwachtingen in dit verband. Doordat burgers hun gekozen burgemeester op resultaten kunnen aanspreken, hopen wij dat het bestuur ook nog meer gericht zal zijn op concrete noden en wensen van burgers. Of dit effect daadwerkelijk zal optreden is natuurlijk moeilijk te meten, laat staan nu al te voorspellen. Enige bescheidenheid is hier gepast; het zojuist aangehaalde essay van Van Zoonen wijst uit dat invoering van een gekozen burgemeester in het buitenland in het algemeen niet leidt tot een hogere opkomst bij lokale verkiezingen. Wat betreft de effecten van de invoering van de gekozen burgemeester op politieke partijen zijn wij minder somber dan sommige commentatoren. Politieke partijen zullen op een nieuwe manier met de – onder andere door de toegenomen invloed van de media onontkoombare – tendens tot personalisering om moeten gaan. Waar dit op een open wijze gebeurt, kunnen politieke partijen en de direct gekozen bestuurder elkaar versterken, zo is onze stellige overtuiging. Van de invoering van de gekozen burgemeester zal dus juist zeer wel een nieuwe impuls voor de politieke partijen kunnen uitgaan.

<sup>1</sup> Den Haag, september 2004, verschenen in de reeks Op weg naar een gekozen burgemeester, uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief d.d. 4 oktober 2004, kamerstukken II 2004/05, 29 223, nr. 12.

Voor de vragen van de leden van de CDA-fractie naar de versterking van de positie van de raad en van raadsleden verwijzen wij naar het kabinetsstandpunt inzake het rapport-Leemhuis, dat separaat aan de Kamer is aangeboden.

#### *Situatie in het buitenland*

De leden van de fractie van D66 waren 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 een overweging is geweest bij het onderhavige wetsvoorstel. De bedenkingen van de CLRAE die de aan het woord zijnde leden memoereerden, hebben op de achtergrond ook een rol gespeeld bij de indiening van het onderhavige wetsvoorstel. Niet-gekozen bestuurders mogen op grond van een overgangsbepaling nog tot 2006 deel uitmaken van de Nederlandse delegatie in het Congres. De reden hiervoor is dat er binnen de Raad van Europa geen of nauwelijks begrip bestaat voor de situatie in Nederland. In nagenoeg alle andere landen van de Raad van Europa – een andere uitzondering is Georgië – wordt de burgemeester ofwel door de raad ofwel door de bevolking gekozen. Niet alleen de interne reglementen van het Congres zelf eisen dat leden van het Congres een democratische legitimatie hebben, ook de vraag in hoeverre het ontbreken van een democratische legitimatie zich verdraagt met het Europees Handvest inzake lokale autonomie speelt een rol. Nederland is in 1999 hiervoor in een rapport, een aanbeveling en een resolutie van het Congres al op de vingers getikt<sup>1</sup>. Thans is een delegatie van het Congres belast met een zogenaamde fact-finding mission, die in april zal resulteren in een rapport aan het Congres. Het Congres zal op basis van dit rapport besluiten of de overgangsbepaling voor het lidmaatschap van zijn organisatie nog kan worden gehandhaafd. In januari jl. is door de eerste ondergetekende uitgebreid gesproken met de delegatie van het Congres. De kabinetsplannen tot invoering van de direct gekozen burgemeester werden door de delegatie vanzelfsprekend met belangstelling begroet.

#### *Andere instrumenten om de invloed van burgers te vergroten*

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het voor versterking van de lokale democratie niet effectiever zou zijn geweest als de burgers een referendum zouden kunnen afdwingen, en het recht zouden hebben op een volksinitiatief.

De instrumenten die de aan het woord zijnde leden noemen geven inderdaad een grote mate van invloed aan de burger. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst ook op een toegenomen behoefte binnen de samenleving aan participatie, inspraak en directe invloed van burgers<sup>2</sup>. Wat daar verder van zij, voor invoering van deze instrumenten bestaat – gelet op discussies in het kader van andere wetsvoorstellen – op dit moment onvoldoende draagvlak binnen het parlement. Uit het genoemde onderzoek van het SCP blijkt ook dat een steeds grotere meerderheid van de burgers voorstander is van een rechtstreeks door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester. Het is deze heersende opvatting binnen de samenleving die bij uitstek wordt gediend met het thans voorliggende voorstel. Dat andere instrumenten ook effectief kunnen zijn voor de versterking van de democratie is echter – zoals wij ook al in het nader rapport betoogden, waarnaar korthedshalve zij verwezen – voor de beoordeling van het onderhavige voorstel niet doorslaggevend.

#### *Directe verkiezing van andere ambtsdragers*

De leden van de fractie van D66 vroegen de regering in het licht van

<sup>1</sup> Council of Europe, CLRAE, Recommendation 55 (1999) + Resolution 77 (1999) on local and regional democracy in the Netherlands.

<sup>2</sup> Sociaal Cultureel Planbureau, De sociale staat van Nederland, Den Haag september 2003, p. 336 e.v.

eerder genoemde principieel-democratische argumenten nader te beargumenteren waarom thans niet wordt overgegaan tot een direct gekozen commissaris van de Koning en een direct gekozen deelraadsvoorzitter. Wij stellen voorop dat het verlenen van het recht aan de burger om functionarissen direct te kiezen gerelateerd moet zijn aan de bevoegdheden van die functionaris in de richting van de burger. Wat de commissaris van de Koning betreft merken wij op dat diens taken zich in mindere mate dan die van een burgemeester direct tot de burger richten. Bovendien is de commissaris van de Koning voor een deel rijksorgaan. De deelraadsvoorzitter – zo erkennen wij – staat wel dicht bij de burger. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben betoogd zijn de redenen die mede aanleiding geven tot de invoering van de gekozen burgemeester (de statusincongruentie) echter niet op de deelraadsvoorzitter van toepassing. Ook is de deelraad als zodanig formeel afhankelijk van de centrale gemeente. Vooralsnog zien wij geen reden voor de direct gekozen commissaris van de Koning en de direct gekozen deelraadsvoorzitter, maar wij sluiten niet uit dat dat – bij voorbeeld ten gevolge van ontwikkelingen in de takenpakketten van de onderscheiden functionarissen – in de toekomst anders kan komen te liggen.

## **1.5 Moment en wijze van invoering van de gekozen burgemeester**

### *Algemeen*

Vanuit nagenoeg alle fracties zijn vele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over het tijdstip van invoering van de gekozen burgemeester en de noodzaak om de invoering zorgvuldig voor te bereiden. In het verslag zijn deze opmerkingen verspreid over de hoofdstukken 1 en 7. Wij hechten eraan reeds in dit hoofdstuk in te gaan op die onderdelen van de vragen en opmerkingen, die direct met de datum van invoering te maken hebben. Om die reden hebben wij er ook voor gekozen hier te reageren op opmerkingen en vragen over de relatie met de evaluatie van de dualisering van het gemeentebestuur. In het onderstaande wordt eerst de inbreng vanuit de Kamer samengevat, waarna hierop in een doorlopend betoog zal worden gereageerd.

### *Samenvatting opmerkingen en vragen*

De leden van de CDA-fractie gaven aan te hechten aan een zorgvuldige invoering. Zij gaven aan het eens te zijn met de regering en vrijwel alle adviesorganen dat een invoering ineens in beginsel de voorkeur zou moeten hebben boven een gefaseerde invoering. Zij deelden mee dat zij kennis hadden genomen van het voorstel tot invoering ineens in 2006. Deze leden gaven aan dat zij eerder hadden gezegd niet te kunnen instemmen met invoering ineens in 2006 en meenden, onder verwijzing naar de evaluatie van de dualisering, dat de argumenten voor deze keuze de afgelopen tijd alleen maar sterker waren geworden. De evaluatie van de dualisering laat zien dat de dualisering nog broos en kwetsbaar is, aldus deze leden. Ook brachten zij onder de aandacht dat mede door tal van andere kabinetsvoorstellen gemeenten worden geconfronteerd met grote veranderingen. Zij wezen erop dat de invoering van het dualisme ook laat zien dat met enige voorbereidingstijd en praktijkervaring kan worden voorkomen dat al te veel kinderziektes en onduidelijkheden ontstaan, en gaven aan dat voldoende tijd voor gemeenten om zich voor te bereiden op ingrijpende veranderingen bijdraagt aan het succesvol invoeren van die veranderingen. Deze leden gaven verder aan dat de lokale afdelingen van politieke partijen op dit moment reeds volop bezig zijn met de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen. Zij kunnen op dit moment nog geen rekening houden met de kandidaatstelling voor een burgemeestersverkiezing, aldus deze leden. Het zou volgens

hen veel praktische bezwaren oproepen als zij alsnog geconfronteerd worden met de mogelijkheid van een burgemeestersverkiezing, terwijl het succes van de burgemeestersverkiezing naar het oordeel van deze leden mede afhankelijk is van de inzet van lokale afdelingen van politieke partijen. De leden van de CDA-fractie wezen voorts op de grote eenstemmigheid bij de belangenorganisaties 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 leden wezen erop dat de regering die keuze ook heeft 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 vroegen in dat verband of de regering staande kan houden dat het belang van de zorgvuldigheid zich niet verzet tegen een invoering in maart 2006. Ook wilden deze leden weten in hoeverre draagvlak voor de wetsvoorstellen ook voor de regering een wegingsfactor is bij het kiezen van een moment van invoering. Tenslotte vroegen deze leden of het kabinet de mening deelt dat invoering per 2006 alleen mogelijk is als de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen in juni 2005 is afgerond. De leden van de CDA-fractie gingen vervolgens in op de mogelijkheid van gefaseerde invoering en vroegen aan welke inhoudelijke criteria wordt gedacht bij het beantwoorden van de vraag in welke gemeenten in 2006 begonnen zou kunnen worden. Zij vroegen of gemeentegrootte een criterium kan zijn, en of denkbaar is dat hierbij ook gedacht wordt aan die gemeenten waarvan de gemeenteraden zeggen in 2006 verkiezingen voor de burgemeester te willen hebben. Zij vroegen verder in hoeverre de regering denkt dat het aflopen van de benoemingstermijn in 2006 van de zittende burgemeester ook een criterium zou kunnen zijn. Deze leden gaven aan de opvatting van de Raad van State en de regering te delen 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 volgens de leden van de CDA-fractie op zichzelf niet doorslaggevend zijn bij de invoering, aldus deze leden. De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat vele organisaties hebben laten weten het tijdstip van 2006 zeer ongelukkig te vinden en dat zelfs voorstanders van de gekozen burgemeester grote twijfels hebben bij invoering in 2006. Ook deze leden wezen op de relatie met de dualisering en de noodzaak om politieke partijen tijdig in de gelegenheid te stellen kandidaten te selecteren. Zittende burgemeesters moeten ook weten waar zij straks aan toe zijn. Deze leden wilden met het oog op de uitlatingen van de Raad van State weten wat met betrekking tot de verkiezingen van maart 2006 fatale data voor de minister zijn om de uitvoering van de wet tijdig gerealiseerd te krijgen. De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen de opmerkingen en kritiekpunten van veel organisaties die erop neer komen dat invoering in 2006 onmogelijk is. Deze leden vroegen of 2006 daadwerkelijk haalbaar is voor de nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester. De leden van de VVD-fractie merkten ten aanzien van de mogelijkheid van gefaseerde invoering op dat er veel te zeggen valt voor invoering in één keer, dat wil zeggen, in alle gemeenten tegelijk, omdat twee typen burgemeesters en twee wettelijke systemen naast elkaar alleen maar tot misverstanden bij de burgers leiden. Invoering ineens betekent echter wel dat alle actoren daar klaar voor moeten zijn en de cultuuromslag moeten hebben gemaakt, zo meenden deze leden. Deze leden vroegen hoe de regering dit denkt te organiseren en hoeveel tijd nodig zal zijn voor de implementatie van de gekozen burgemeester. Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie naar de criteria die de regering zal aanleggen bij een gefaseerde invoering, indien mocht blijken dat

invoering ineens niet mogelijk is. Ook wilden deze leden weten hoe de regering aankijkt tegen invoering ineens in 2010.

De leden van de SP-fractie vonden het wetsvoorstel voorbarig gezien de problemen met de dualisering. Zij zeiden kennis te hebben genomen van het rapport van de commissie Leemhuis en stelden dat dit rapport bevestigt dat de operatie tot veel ruzies in de raadszaal heeft geleid en daarmee tot minder effectief beleid. Deze fractieleden oordeelden dat de problemen met de dualisering eerst zouden moeten worden opgelost en dat er dan pas zou moeten worden gekeken naar de aanstellingswijze van de burgemeester.

De leden van de fractie van GroenLinks verbaasden zich over de haast waarmee de regering deze wet kennelijk wil invoeren. Zij meenden dat voorafgaand aan de definitieve behandeling in beide Kamers al vergaande maatregelen waren genomen om de introductie van de gekozen burgemeester in 2006 mogelijk te maken en wezen in dat verband op de brochure «De Nieuwe burgemeester». Zij vroegen of al andere onomkeerbare stappen zijn gezet. Verder betoogden zij dat het proces van dualisering nog in volle gang is. Zij meenden dat de stabiliteit van het gemeentebestuur niet gebaat zou zijn bij het – gelet op de stand van de dualisering – in 2006 al invoeren van een nieuwe schakel in de vorm van een gekozen burgemeester en vroegen de regering in te gaan op deze bezwaren.

De leden van de ChristenUnie spraken de hoop uit dat de partijen die gebonden zijn aan het hoofdlijnenakkoord in overweging willen nemen om invoering van het onderhavige wetsvoorstel uit te stellen. Zij vroegen te wachten met invoering totdat de doelstellingen van de dualisering gerealiseerd zijn, om zodoende geen onverantwoorde situaties te creëren, en verwezen in dit verband naar het rapport van de stuurgroep-Leemhuis. De leden van de fractie van de SGP ondersteunden het pleidooi vanuit de betrokken organisaties om de gekozen burgemeester in ieder geval niet per 2006 in te voeren. Zij vroegen in hoeverre de regering hiervoor ook gevoelig is. Zij wezen erop dat voor een zorgvuldige invoering van de wet hoe dan ook een ruime voorbereidingstijd noodzakelijk is. Zij vroegen of het, gelet op het stadium waarin de wetsfase zich nu bevindt, 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 in 2006 naar tevredenheid kan functioneren.

#### *Ruime voorbereidingstijd gewenst*

In reactie op deze vragen en opmerkingen erkennen wij graag dat bij een ingrijpende vernieuwing van het lokaal bestuur als die thans wordt voorgesteld, voldoende voorbereidingstijd voor alle betrokkenen noodzakelijk is. Daarom zijn nu reeds maatregelen in de voorbereidende sfeer en de voorlichtende sfeer getroffen, opdat onmiddellijk na het verschijnen van de wetgeving in het Staatsblad de daadwerkelijke implementatie kan beginnen. Daarmee wordt niet doelbewust op de parlementaire behandeling vooruit gelopen, maar wordt beoogd om invoering in 2006 optimaal te laten verlopen, zonder overigens nu reeds onomkeerbare stappen te zetten. Uitgave van een brochure met een samenvatting van de plannen, onder de uitdrukkelijke vermelding dat het parlement nog wijziging in de voorstellen kan aanbrengen, rekenen wij overigens niet tot onomkeerbare stappen, zo antwoorden wij de leden van de fractie van GroenLinks. In hoofdstuk 7 van deze nota wordt verder ingegaan op de maatregelen die worden voorbereid om een zorgvuldige invoering mogelijk te maken.

#### *Invoering in 2006 verantwoord?*

Cruciaal is vanzelfsprekend het antwoord op de door leden van vele fracties gestelde vraag of invoering in 2006 ineens verantwoord te achten is.

Wij beantwoorden die vraag volmondig met ja, onder de kanttekening dat de wetgeving tijdig door het parlement moet zijn aanvaard. In het onderstaande zullen wij uiteenzetten hoe wij tot dit oordeel zijn gekomen. Wat als tijdige aanvaarding van de wetgeving is aan te merken, komt verderop aan de orde.

Graag geven wij de verschillende fracties in overweging dat een ingrijpende stelselwijziging als de gekozen burgemeester vanzelfsprekend moet worden voorbereid met goede voorlichting en zo mogelijk oefening, maar uiteindelijk uit de aard der zaak pas daadwerkelijk ter hand genomen wordt op het moment van invoering. Niemand weet precies hoe de bestuurspraktijk er na de invoering van de gekozen burgemeester zal uitzien. Dat heeft niets te maken met het tijdstip van invoering, maar alles met het karakter van ingrijpende veranderingen. Effecten van ingrijpende stelselwijzigingen zijn op papier nooit helemaal te voorspellen. Staatsrecht is niet voor niets voor een belangrijk deel gewoonterecht, meer dan dat op vele andere rechtsgebieden het geval is. Dat gewoonterecht zal alleen kunnen ontstaan nadat een wijziging in het bestel daadwerkelijk zijn beslag heeft gekregen. In dat opzicht – niet in andere opzichten – is het moment van invoering van een ingrijpende staatsrechtelijke wijziging tot in zekere zin zelfs arbitrair te noemen. Niettemin moet vanzelfsprekend wel aan bepaalde randvoorwaarden zijn voldaan wil men de stap tot invoering van een stelselwijziging zetten.

Voor de vraag of invoering op een bepaald tijdstip verantwoord is te achten, zijn naar ons oordeel verschillende elementen van belang. In de eerste plaats is het zaak dat een stelselwijziging consistent in zijn uitgangspunten en uitwerking is. Indien het ontworpen stelsel goed in elkaar zit, zal het stelsel werkbaar blijken te zijn en dus niet alleen kunnen worden ingevoerd, maar ook – en dat is met het oog op de vraag die hier aan de orde is van belang – in voorlichting goed over het voetlicht kunnen worden gebracht. Wij zijn van oordeel dat het voorliggende voorstel aan dit criterium voldoet.

Een tweede toetssteen is de vraag of de praktijk toe is aan een ingrijpende verandering. Hier komen wij op de stand van de dualisering enerzijds en de mogelijkheid om tijdig een cultuuromslag te maken anderzijds. Als derde punt zal ingegaan worden op de noodzakelijke voorbereidingstijd voor betrokkenen.

#### *Stand van zaken dualisering*

Gelukkig kunnen wij voor de stand van de dualisering te rade gaan bij het recent verschenen rapport van de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (stuurgroep-Leemhuis)<sup>1</sup>. Het rapport van de stuurgroep-Leemhuis is terecht kritisch over de in ruim twee jaar van lokaal dualisme bereikte resultaten. Zonder aan de aanbevelingen van de stuurgroep afbreuk te willen doen en zonder de breed levende zorg te willen bagatelliseren, achten wij het van belang enkele passages uit het rapport nader onder de loep te nemen.

De stuurgroep stelt dat onder lokale actoren onduidelijkheid bestaat over hun rol. Nieuwe spelregels en omgangsvormen moeten worden ontwikkeld en uitgetoetst. Dat vraagt volgens de stuurgroep niet alleen de nodige tijd, maar ook initiatief en leiderschap. Als de richting van het veranderingsproces duidelijk is en alle betrokkenen over voldoende verandercapaciteit beschikken, mag verwacht worden dat zij na verloop van tijd vertrouwd raken met de nieuwe werkwijzen en instrumenten en ermee aan de slag kunnen. Uit het onderzoek blijkt wel dat het collegiale karakter van het bestuur vergroot is en dat er een sterkere sturing op de uitvoering plaatsvindt. Daarnaast is de invloed van de raad toegenomen. Uit het rapport is verder op te maken dat het dualiseringsproces eigenlijk geen gedefinieerde procesverantwoordelijke heeft. De stuurgroep doet de aanbeveling de burgemeester deze rol te geven. Deze rol past immers bij

<sup>1</sup> Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden, Den Haag, 15 december 2004.



zijn zorgplicht voor de goede gang van zaken in de gemeente. In het rapport wordt verder gesteld dat de burgemeester zich in een «spagaat» bevindt, een uitdrukking die wordt gebezigd voor de dubbelrol van de burgemeester als voorzitter van de raad en voorzitter en lid van het college. De ernst van deze spagaat wordt in het rapport overigens genuanceerd door de stelling dat in de praktijk de burgemeesters deze dubbelrol lastig vinden, maar dat zij hierin de nodige bestuurlijke en persoonlijke lenigheid tonen. De meeste respondenten van het door de stuurgroep uitgevoerde onderzoek zijn dan ook tevreden over de wijze waarop de burgemeester deze twee rollen combineert. Ten slotte wijzen wij op de aanbeveling aan «Den Haag» om de intensiteit en de zwaarte van de veranderingsoperatie (bedoeld is: de invoering van de dualisering) te erkennen door bij een besluit over de gekozen burgemeester expliciet af te wegen of het lokale bestuur klaar is voor een volgende verandering.

De eerste ondergetekende heeft bij het in ontvangst nemen van het rapport-Leemhuis reeds aangegeven de aanbevelingen van de stuurgroep serieus te nemen en snel werk te willen maken van het «vlottrekken» van het dualiseringsproces. Op het kabinetsstandpunt, dat u zoals gezegd separaat wordt toegezonden, zal in deze nota niet in algemene zin worden ingegaan. Wel zal nu kort aandacht besteed worden aan de in het rapport gelegde verbanden tussen de gekozen burgemeester en de stand van de dualisering.

Met de verschillende fracties delen we de zorgen over de mate waarin de dualisering in de gemeenten is neergedaald, zij het dat wij het beeld zoals dat oprijst uit het rapport van de stuurgroep, dat deels hierboven is weergegeven, genuanceerd achten. Uit de onderzoeksresultaten wordt nergens het beeld bevestigd dat de SP-fractie oproept als zou men in iedere gemeente ruziën in de raadszaal. Voor de stelling dat de stand van de dualisering een absolute belemmering zou vormen voor invoering van de gekozen burgemeester in 2006 biedt het rapport, gelet op de genuanceerde aanbeveling terzake, evenmin een aanknopingspunt. De resultaten van het onderzoek van de stuurgroep zullen moeten worden gewogen, waarbij voor de beoordeling van de vraag van het invoeringsmoment van de gekozen burgemeester ook andere elementen dan de stand van de dualisering een rol zullen spelen.

Wij herkennen de beschrijving in het rapport van de zoektocht naar de rollen die raadsleden en andere actoren op het lokaal niveau moeten spelen. Wij onderschatten ook niet hoeveel inspanning dit van de betrokkenen vergt, hoewel wij ook de indruk hebben dat zulks sterk kan verschillen per gemeente. De vraag is wel of het langer de tijd nemen voor deze zoektocht, terwijl bekend is dat een volgende verandering op stapel staat, tot een succesvol resultaat zal leiden. Wij hebben daar sterke aarzelingen bij. Wij zijn van oordeel dat de gemeentelijke praktijk eerder gebaat is met duidelijkheid over de komende veranderingen – inclusief de duidelijkheid die alleen kan worden geboden op het moment dat het stelsel daadwerkelijk functioneert – dan met verder uitstel. De gekozen burgemeester is immers een logische volgende stap in het proces van dualisering. Die stap kan dan maar beter meteen worden gezet, zo was en blijft ons oordeel.

In deze weging achten wij voorts de constatering van de stuurgroep dat het proces van dualisering geen duidelijke verantwoordelijke kent, van belang. De burgemeester zou hierin een belangrijke rol moeten spelen, zo oordeelt de stuurgroep. Wij onderschrijven deze opvatting en voegen eraan toe dat de burgemeester hiertoe beter in staat zal zijn, als hij voorzien wordt van een direct kiezersmandaat. Dit zal niet alleen zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de raad markeren, maar hem bovendien in staat stellen een sterkere samenbindende rol in de gemeente te vervullen. Wij menen dan ook te moeten concluderen dat uitvoering van deze aanbe-

veling gediend zou zijn met de invoering van de direct gekozen burgemeester.

Het door de leden van de CDA-fractie aangehaalde aantal vertrokken wethouders in 2004 is overigens geenszins uitsluitend aan het dualisme te wijten. Integriteitskwesaties en bestuurlijke onervarenheid scoren eveneens hoog. Voor een ander deel is het aftreden van wethouders niet te wijten, maar te danken aan het dualisme. Gemeenteraden hebben aldus het lef getoond om hun bestuurders ter verantwoording te roepen als zij in de fout gaan, en daar zo nodig ook consequenties aan te verbinden.

#### *Benodigde cultuuromslag*

Mét de leden van de VVD-fractie is het kabinet van mening dat voor een succesvolle invoering van de gekozen burgemeester een cultuuromslag in de lokale praktijk van belang is. Naast het wetgevingstraject, dat de formele randvoorwaarden schept om invoering mogelijk te maken, is maatschappelijke acceptatie eveneens een voorwaarde voor succes. De bestuurspraktijk zal grondig moeten worden voorbereid om deze cultuuromslag te maken. Wij hebben de voorbereiding van diverse activiteiten dan ook reeds ter hand genomen. Verwezen zij naar de brief die de eerste ondergetekende op 15 december 2004 aan de Kamer heeft aangeboden<sup>1</sup>. In hoofdstuk 7 gaan wij nader op deze maatregelen in. Wij hebben er vertrouwen in dat de aangekondigde maatregelen afdoende zijn voor het maken van de bedoelde cultuuromslag.

#### *Fatale data?*

De Raad van State heeft in zijn advies medio 2005 genoemd als moment waarop de benodigde wetgeving in het Staatsblad moet zijn gepubliceerd, wil van een verantwoorde invoering sprake zijn. De Raad baseert deze stelling mede op wat hij noemt «de lang niet geheel verwerkte dualiseringsoperatie» en «gevolgen van recente herindelingen in sommige gemeenten». De Raad van State geeft hiermee derhalve een oordeel over de zijns inziens benodigde tijd voor een verdere verwerking van de dualisering en herindelingen door gemeenten, waarna de implementatie van de gekozen burgemeester ter hand kan worden genomen, terwijl de leden van de PvdA-fractie naar fatale termijnen vragen. Het zal duidelijk zijn dat exacte data in de beoordeling wanneer implementatie van de wetgeving nog verantwoord is, niet precies te geven zijn. De leden van de fracties van het CDA en de PvdA wezen op de noodzaak voor politieke partijen om zich tijdig te kunnen voorbereiden op de gekozen burgemeester. Ook zittende burgemeesters moeten tijdig weten waar zij aan toe zijn, zo stelden de leden van de PvdA-fractie. Wij voegen hieraan toe dat ook de gemeente-ambtenaren, bij voorbeeld diegenen die werkzaam zijn bij de verschillende afdelingen verkiezingen, tijdig voorbereidingen moeten kunnen treffen. Wij zijn van deze noodzaak om in een ruime voorbereidingstijd te voorzien zeer doordrongen en doen alles wat in ons vermogen ligt om het besluitvormingsproces te bespoedigen, zo antwoorden wij deze leden.

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat de lokale afdelingen van politieke partijen op dit moment reeds volop bezig zijn met de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen. Zij kunnen op dit moment nog geen rekening houden met de kandidaatstelling voor een burgemeestersverkiezing. Het zou volgens deze leden 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 deze leden mede afhankelijk is van de inzet van lokale afdelingen van politieke partijen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nr. 6.

Het is ons bekend dat veel lokale (afdelingen van) politieke partijen al gestart zijn met voorbereidende handelingen voor de verkiezingen in maart 2006. Aangezien de formele dag van kandidaatstelling pas in januari 2006 valt, zijn wij van oordeel dat de situatie dat de gekozen burgemeester niet zou kunnen worden ingevoerd vanwege een te korte voorbereidingstijd voor lokale politieke partijen, nog lang niet aan de orde is. Bovendien kunnen de voorbereidende handelingen die nu worden verricht ook ten goede komen aan de voorbereiding van de burgemeestersverkiezingen.

Het zou, alles in aanmerking nemende, wel de sterke voorkeur van de regering hebben indien de wetgeving voor het zomerreces door het parlement is behandeld, zonder in termen van fatale termijnen te willen spreken. Fataal is immers alleen de overschrijding van de eerste formele termijn in het verkiezingsproces. Die termijnen vangen pas eind 2005 aan. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of uitstel van de raadsverkiezingen wordt overwogen als fatale termijnen niet gehaald worden. In antwoord hierop merken wij op dat wij hiervoor geen termen aanwezig achten nu wij ervan uitgaan dat de besluitvorming tijdig zal zijn afgerond.

#### *Tussenconclusie: invoering in 2006 mogelijk en verantwoord*

Op grond van bovenstaande beschouwingen concluderen wij – de stand van de dualisering, de noodzakelijke cultuuromslag én de noodzakelijke voorbereidingstijd voor betrokkenen in aanmerking nemende – dat invoering van de gekozen burgemeester in alle gemeenten in 2006 mogelijk en verantwoord is.

#### *Invoering ineens of gefaseerde invoering?*

Met de leden van de fracties van het CDA en de VVD zijn wij van oordeel dat twee typen burgemeesters en twee gemeentewettelijke systemen naast elkaar niet de voorkeur verdienen. Wij blijven dan ook voorstander van invoering ineens, en wel in 2006. Niettemin hebben wij in de notitie die u bij brief van 29 juni 2004 is aangeboden<sup>1</sup>, aangegeven dat een gefaseerde invoering, deels in 2006 en deels in 2010 het enig denkbare alternatief is. Invoering ineens in 2010 achten wij derhalve geen optie, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vroegen aan te geven welke criteria bij de selectie van gemeenten voor een mogelijke gefaseerde invoering in 2006 en 2010 een rol zouden moeten spelen.

In eerdergenoemde notitie alsmede in het nader rapport<sup>2</sup> waarin wij de strekking van een opmerking van de Raad van State terzake onderschreven, hebben wij aangegeven dat wij het einde van de benoemingstermijn van de zittende, benoemde burgemeesters als zodanig geen goed criterium vinden voor het bepalen van het moment van invoering van de gekozen burgemeester, onder meer omdat dit zou meebrengen dat de invoering zeer sterk in de tijd zou worden gespreid en dientengevolge de burgemeestersverkiezingen noodzakelijkerwijs losgekoppeld zouden worden van de raadsverkiezingen. Wij zijn verheugd dat de leden van de CDA-fractie deze analyse onderschreven, vanzelfsprekend onverlet de noodzaak om zorgvuldig met de belangen van de zittende burgemeesters om te gaan.

Hoewel het om redenen die in de notitie over de invoeringsvarianten reeds uiteen zijn gezet niet direct voor de hand ligt, is het in het geval van een gefaseerde invoering wel voorstelbaar om het criterium van het einde van de benoemingstermijn van de zittende burgemeester te hanteren bij de verdeling van gemeenten waar in 2006 en de gemeenten waar in 2010 de gekozen burgemeester wordt ingevoerd.

Voor een gefaseerde invoering is voor ons in ieder geval van grote betekenis dat in de spreiding over 2006 en 2010 een balans wordt gevonden,

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 10.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 10, p. 8, en Kamerstukken II 2004/05, 29 864, nr. 5, p. 24.

ofwel op grond van aantallen gemeenten, ofwel op grond van aantallen inwoners. Een beperkte invoering in 2006, bij voorbeeld alleen in de grootste steden, achten wij onwenselijk, ook omdat de opgedane ervaring dan beperkt blijft tot deze steden. Denkbaar is wel dat gemeentegrootte een zekere rol speelt. Een voordeel van dat criterium zou zijn dat indirect de stand van het proces van dualisering in de afweging kan worden betrokken. Met name in de kleinste gemeenten lijkt men in het algemeen wat minder ver gevorderd met de dualisering. Een nadeel van het criterium van gemeentegrootte is overigens dat in de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden twee verschillende typen burgemeesters zouden fungeren. Dat zou niet het geval zijn indien zou worden gekozen voor regionale spreiding. Wij achten het echter moeilijk uit te maken op welke grond de ene regio wel en de andere regio niet in aanmerking zou kunnen komen voor de gekozen burgemeester. De leden van de CDA-fractie vroegen ook nog of de wens van de betrokken gemeenten zelf een rol zou kunnen spelen in de spreiding over 2006 en 2010. Wij zouden dit niet als zelfstandig criterium willen hanteren, zo antwoorden wij deze leden. Wel is het denkbaar om een vaste verdeling te maken, onder de toevoeging dat gemeenten die in 2006 in beginsel niet in aanmerking zouden komen voor de gekozen burgemeester, daar toch voor zouden kunnen kiezen, nadat de raad zich daarvoor heeft uitgesproken, overigens uiterlijk op een in dat geval nader te bepalen datum. Graag horen wij in het komende debat met de Kamer wat de opvattingen van de verschillende leden over het – al dan niet gefaseerde – moment van invoering van de gekozen burgemeester zijn.

### **1.6 Relatie tussen dit wetsvoorstel en andere (grond)wetsvoorstellen**

#### *Wetsvoorstel verkiezing burgemeester*

Naast dit wetsvoorstel is er een wetsvoorstel tot regeling van de procedure van de verkiezingen bij uw Kamer ingediend. Deze wetsvoorstellen hangen direct met elkaar samen. Over de keuze de verkiezingsregeling in een apart wetsvoorstel onder te brengen zijn in het verslag bij dat wetsvoorstel enkele opmerkingen gemaakt. Voor een uitgebreidere beschrijving van de opmerkingen en de keuze van de regering zij verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel.

#### *Grondwetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze*

Door de leden van enkele fracties zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel en de behandeling door de Eerste Kamer van de benodigde grondwetswijziging. De leden van de PvdA-fractie, die tot onze vreugde onderstreepten dat zij al sinds decennia voorstander zijn van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester, waren van oordeel dat het beter was geweest om eerst het oordeel van de Eerste Kamer terzake af te wachten alvorens onderhavig wetsvoorstel, dat nu in strijd is met de Grondwet, te behandelen. De leden van de fractie van de ChristenUnie waren om dezelfde reden van mening dat het voorstel eigenlijk niet in behandeling had moeten worden genomen. De leden van de CDA-fractie hechtten eraan op te merken dat naar hun oordeel de afronding van de behandeling van de voorliggende voorstellen niet eerder kan plaatsvinden dan nadat de Eerste Kamer heeft ingestemd met dat voorstel.

Ten aanzien van de samenloop van de bij de Eerste Kamer aanhangige grondwetsherziening en de behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen, meent de regering met de (meerderheid van de) Tweede Kamer en

de Raad van State dat er staatsrechtelijk geen beletsel is voor de Tweede Kamer om de wetsvoorstellen in behandeling te nemen, voordat de Eerste Kamer haar eindoordeel over deze grondwetsherziening heeft gegeven. Na de aanvaarding door de Tweede Kamer in tweede lezing van deze grondwetsherziening, komt haar naar het oordeel van de regering staatsrechtelijk de vrijheid toe om zich een oordeel te vormen over bij haar ingediende wetsvoorstellen, waarvoor zij als gevolg van haar instemming met de grondwetswijziging uitdrukkelijk de grondwettelijke ruimte heeft willen scheppen. Het feit dat de Raad van State over de hem voorgelegde wetsvoorstellen zonder voorbehoud adviezen heeft uitgebracht, bevestigt ons in dit standpunt. De Eerste Kamer behoudt op haar beurt staatsrechtelijk de vrijheid om de grondwetswijziging als zij dat wenst te verwerpen.

Wij wijzen er overigens op dat het vraagstuk van deze samenloop eerder aan de orde is geweest en dat de regering bij die gelegenheid eveneens bovenstaand standpunt heeft ingenomen. Wij doelen op de indiening van een wetsontwerp op 10 februari 1982 bij de Tweede Kamer inzake wijziging van de bepalingen in de Kieswet betreffende de verkiezing van de Eerste Kamer, terwijl de tweede lezing van het voorafgaande grondwetsherzieningsvoorstel nog in behandeling was bij de Eerste Kamer. In zijn brief van 2 maart 1982 (Kamerstukken I, 1981/82, 17 319, nr. 57a) aan de voorzitter van de Eerste Kamer heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken de vraag of het ten principale juist was dit te doen «met volle overtuiging» bevestigend beantwoord, zich daarbij gesterkt voelend door het advies van de Raad van State waarin zonder voorbehoud tot toezending van het wetsontwerp aan de Tweede Kamer was geadviseerd. Het slot van zijn brief laat overigens zien dat ook die situatie geen novum betrof:

«Ik moge u er ten slotte op wijzen dat het aan de Staten-Generaal voorleggen van wetswijzigingen, gebaseerd op een aanhangig voorstel tot grondwetsherziening, geen tot dusver onbekend verschijnsel is. Ik noem ter illustratie de grondwetsherzieningen van 1917 en 1956. In beide gevallen waren bij voorstellen tot wijziging van de Grondwet, respectievelijk betrekking hebbend op de invoering van evenredige vertegenwoordiging en op uitbreiding van het aantal leden van de Eerste Kamer, reeds aanstonds wetsvoorstellen gevoegd voor de daaruit voortvloeiende wijzigingen van de Kieswet. Deze voorstellen werden gegoten in de vorm van additionele grondwetsartikelen. Hiertegen is bij mijn weten nimmer het bezwaar gerezen dat aldus, zonder het resultaat van de parlementaire beraadslagingen over de grondwetswijzigingen af te wachten, reeds de uitwerking in de gewone wetgeving van een nog niet door de Staten-Generaal aanvaard voorstel tot grondwetswijziging aan de Raad van State en vervolgens aan de Staten-Generaal werd voorgelegd.»

Uit de in dit citaat genoemde voorbeelden blijkt dat de Tweede Kamer ook haar eindoordeel kan geven over wetsvoorstellen die de uitvoering van een wijziging van de Grondwet regelen, voordat die wijziging door de Eerste Kamer is aanvaard. In deze gevallen was dat uitdrukkelijk de bedoeling. De gekozen vorm, waarbij de uitvoeringswetgeving in additionele artikelen van de Grondwet werd opgenomen, maakte dat zelfs noodzakelijk. De vorm zelf is echter niet constitutioneel noodzakelijk. Wij menen dat het aan de Tweede Kamer is om, na afweging van alle relevante belangen, te beoordelen hoe ver ze op dit punt onder omstandigheden wil gaan. Volledigheidshalve merken wij op dat de Tweede Kamer in 1983 met de behandeling van de wijziging van de Kieswet heeft gewacht tot na de aanvaarding door de Eerste Kamer van de wijziging van de Grondwet.

Wij spreken tegen de achtergrond van het voorgaande onze erkentelijkheid jegens de Tweede Kamer uit voor haar besluit om tot behandeling

over te gaan en respecteren het uiteraard als zij met haar eindoordeel wacht totdat de Eerste Kamer de benodigde grondwetsherziening heeft afgehandeld.

#### *Grondwetsvoorstel tot deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap*

In antwoord op de oproep van de leden van de fractie van de PvdA om zo snel mogelijk een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing om het raadsvoorzitterschap en het burgemeesterambt te ontkoppelen, kunnen wij mededelen dat bij Koninklijke boodschap van 31 januari 2005<sup>1</sup> aan de Tweede Kamer een grondwetsvoorstel in eerste lezing tot deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap is gezonden. Daarmee is tevens een vraag van de leden van de ChristenUnie beantwoord. Wij delen het standpunt van de leden van de fractie van de VVD dat de eerste lezing van deze grondwetswijziging in deze kabinetsperiode zou moeten worden afgerond. De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden tevens de vraag of de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap niet moest zijn afgerond, voordat voorliggend wetsvoorstel in werking zou kunnen treden. De leden van de fractie van de SGP legden eveneens een verband tussen de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap en de voorgestelde wetswijziging.

Wij zien geen gronden om de invoering van de direct gekozen burgemeester aan te houden totdat het voorzitterschap van de raad is gedeconstitutionaliseerd. Zoals wij in de memorie van toelichting reeds hebben aangegeven, volgt uit de directe verkiezing van de burgemeester niet dwingend dat hij niet langer voorzitter kan zijn van de raad. Het raadsvoorzitterschap kan de integrerende rol van de burgemeester in het gemeentebestuur ook accentueren. Het oordeel hoe een en ander uiteindelijk moet worden beoordeeld is aan de wetgever, nadat de hier gememoreerde grondwetsherziening tot stand is gebracht.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom op pagina 22 van de memorie van toelichting zonder verwijzing naar de aangekondigde deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap wordt gesteld dat «de burgemeester, de vergaderingen van de raad zal blijven voorzitten». Wij hebben in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting, waarvan de passage op pagina 22 onderdeel uitmaakt, in grote lijnen beschreven hoe het stelsel er na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 bij invoering van het wetsvoorstel uit zal zien. Op dat tijdstip is de deconstitutionalisering nog niet voltooid en zal de burgemeester vooralsnog de raad blijven voorzitten. Elders in de memorie zijn wij ingegaan op de voorgenomen deconstitutionalisering.

#### *Initiatiefwetsvoorstel tot invoering van de door de raad gekozen burgemeester*

De leden van de PvdA-fractie spraken de hoop uit dat het door een lid van hun fractie ingediende voorstel kan worden betrokken bij de behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen. Een oordeel hierover is vanzelfsprekend aan de Kamer, zo antwoorden wij deze leden. Omdat de opvattingen van de regering voor de door de Kamer te maken afweging niettemin van belang kunnen zijn, achten wij het dienstig op deze opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie in te gaan. Waar het bedoelde initiatiefwetsvoorstel pas op 14 januari 2005 werd ingediend en de Raad van State bovendien voorafgaand aan behandeling door het parlement nog advies moet uitbrengen en de indiener zich daar een oordeel over zal moeten vormen, achten wij het onwenselijk de behandeling van de onderhavige voorstellen aan te houden tot na ommekomst van het bedoelde advies

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 29 978.

van de Raad van State alsmede het aanvatten en afronden van de schriftelijke behandeling van het initiatiefwetsvoorstel. De vertraging die zodoende in de afhandeling van onderhavige wetsvoorstellen zou ontstaan, zou er immers toe leiden dat er een gerede kans is dat invoering van de gekozen burgemeester in deze kabinetsperiode de facto onmogelijk wordt.

## **HOOFDSTUK 2 DE POSITIE VAN DE NIEUWE BURGEMEESTER**

### **2.1 Algemeen**

In dit deel van het verslag zijn door de verschillende fracties uiteenlopende onderwerpen aan de orde gesteld, die wij hier kernachtig weergeven. De leden van de CDA-fractie vroegen aandacht voor een consistente uitwerking van het beginsel van collegiaal bestuur en vroegen tegen die achtergrond een motivering voor de rol die de burgemeester ten opzichte van het ambtelijk apparaat wordt toebedeeld. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen aandacht voor het collegialiteitsbeginsel. Zij meenden dat diverse onderdelen van het wetsvoorstel op gespannen voet staan of in strijd zijn met het beginsel van collegiaal bestuur en vroegen of de regering aan dat uitgangspunt hecht en of dit uitgangspunt consistent is met de beoogde positionering van de burgemeester. De leden van de fractie van de PvdA spraken de vrees uit dat de burgemeester op zoek zal gaan naar meer ambtelijk ingestelde en minder politiek opererende wethouders waardoor het dagelijks bestuur zwakker wordt en de wethouders kwalitatief ondergeschikt zullen zijn aan de burgemeester. De leden van de VVD-fractie stelden verschillende onderwerpen aan de orde: de wenselijkheid van een grondwetswijziging inzake de verkiesbaarheid voor het ambt van burgemeester, de introductie van een «running mate» voor de burgemeester, de congruentie tussen het directe mandaat van de burgemeester en zijn zeggenschap in het lokaal bestuur en de consistentie van het wetsvoorstel waarin zij zowel dualistische als monistische elementen ontwaarden. Zij vroegen onze reactie op de door hen beschreven elementen van een model met een «sterke» burgemeester. In samenhang daarmee vroegen de leden van de VVD-fractie een reactie op hun opvatting dat een systeem waarin de burgemeester de wethouders benoemt en ontslaat grondwettelijk mogelijk is. Ook wilden zij een reactie vernemen op de opvatting die de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur tijdens het rondetafelgesprek op 17 januari naar voor bracht, dat de burgemeester als lokaal regeringsleider zich niet verdraagt met het grondwettelijk hoofdschap. De leden van de VVD-fractie stelden voorts vragen omtrent de keuze om de burgemeestersverkiezing gelijktijdig te houden met de raadsverkiezing en de daarmee samenhangende keuze voor een ambtstermijn van vier jaar. Ten slotte stelden deze leden de vraag of de functie van het burgerjaarverslag verandert. Ook de leden van de CDA-fractie stelden een vraag over het burgerjaarverslag. Zij wilden weten of is overwogen om ook andere instrumenten in te zetten om de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur te vergroten. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar de voor- en nadelen van modellen waarin de lijsttrekker van de grootste partij dan wel de lijsttrekker van de grootste coalitiepartij burgemeester wordt. Tevens wilden zij weten of een kandidaat tijdens de campagne dient aan te geven met welke partijen hij en met welke hij geen coalitie wil sluiten. De leden van de D66-fractie vragen of het mogelijk is het concept van de running mate in het voorstel in te passen en willen weten waarom voor de herindelingsgemeenten een afwijkend invoeringsregime nodig is. De leden van de SGP-fractie vroegen een reactie op de spanningen die in het lokaal bestuur kunnen optreden als gevolg van het feit dat twee organen zich op een mandaat van de

kiezers kunnen beroepen. Zij vroegen voorts of de spankracht van het lokaal bestuur een nieuwe ingrijpende wijziging zo kort na de dualisering toelaat.

#### *Collegialiteitsbeginsel en politiek profiel wethouders*

In reactie op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SGP, merken wij op dat het collegialiteitsbeginsel een belangrijk fundament van het lokale bestuursmodel blijft. Wij onderschrijven de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat dit beginsel zeer goed te verenigen is met een direct gekozen burgemeester. Met deze leden achten wij het voorts van groot belang dat de vertrouwensrelatie tussen de wethouders en de raad gehandhaafd blijft, zodat wethouders politieke functionarissen blijven. Wij menen dat de versterking van de positie van de gekozen burgemeester het mogelijk maakt om betere voorwaarden te scheppen voor de materiële doorwerking van het collegialiteitsbeginsel in een daadwerkelijke eenheid van het collegebeleid. De positionering van de gekozen burgemeester als lokale regeringsleider biedt daartoe goede aanknopingspunten. De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester moeten in dat licht worden gezien. Dat betreft zowel de invloed die hij krijgt op de programmatische en personele grondslag van het (nieuwe) college als zijn meer processuele bevoegdheden ten aanzien van het besluitvormingsproces binnen het college. De vrees van de leden van de PvdA-fractie dat de versterking van de positie van de burgemeester zal meebrengen dat de wethouders in de toekomst kwalitatief ondergeschikt zullen zijn aan de burgemeester, achten we ongegrond. Wij verwachten dat de gekozen burgemeester juist behoefte zal hebben aan sterke wethouders die politiek en bestuurlijk «hun mannetje staan». De burgemeester zal resultaten willen boeken en die bereikt hij niet met meer ambtelijk ingestelde en minder politiek opererende wethouders. Daar komt bij dat de fracties die vertegenwoordigd zijn in het college, tegenwicht zullen willen bieden aan de burgemeester en zich zullen willen verzekeren van passende invloed op de totstandkoming en de uitvoering van het collegebeleid. Het collegeprogramma is bovendien ook op basis van hun eigen programmatische inbreng tot stand gekomen. Zij zullen dus evenzeer de ambitie hebben om het college in staat te stellen de daarin neergelegde beleidsvoornemens te realiseren. Wij twijfelen er dan ook niet aan dat de betrokken raadsfracties er voor zullen zorgen dat «hun» wethouders de capaciteiten hebben en in staat zullen worden gesteld om politiek te opereren. De leden van de SGP-fractie stelden verder de vraag of combinaties van kandidaturen al of niet mogelijk moeten zijn aan de orde. Voor een beschouwing hierover zij verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel verkiezing burgemeester.

#### *Zeggenschap ambtelijk apparaat*

Tot de nieuwe bevoegdheden behoort ook de zeggenschap over het ambtelijk apparaat. Ook deze bevoegdheid draagt bij aan het waarmaken door de gekozen burgemeester van zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid en moet vanuit dat perspectief worden beoordeeld. De ambtelijke organisatie moet zo zijn ingericht, dat zij optimaal dienstbaar is aan de voorbereiding en uitvoering van het collegebeleid. Naar ons oordeel is het van groot belang dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om het initiatief te nemen tot het aanbrengen van veranderingen in de ambtelijke organisatie, indien die naar zijn oordeel nodig zijn om dat doel beter te dienen. Het feit dat de wettelijke bevoegdheid bij de burgemeester ligt, betekent uiteraard niet dat hij in de praktijk daarover geheel zelfstandig beslissingen neemt. Behalve dat de gemeentesecretaris als hoogste ambtenaar van de gemeente bij de voorbereiding



van dergelijke voorstellen een wezenlijke rol zal spelen – sterker nog, die voorstellen veelal zelf zal ontwikkelen – ligt het in de rede dat belangrijke reorganisatiebeslissingen aan het college zullen worden voorgelegd. Richtsnoer bij de voorbereiding van dergelijke voorstellen is het overkoepelende belang van de dienstbaarheid aan het college (de wettelijke taak van de secretaris) en de eenheid van het collegebeleid (de wettelijke taak van de burgemeester). Wij zien hier derhalve geen spanning met het collegialiteitsbeginsel. In reactie tot de algemene opmerking van de leden van de SGP-fractie – zij noemden geen concrete voorbeelden – benadrukken wij dat deze bevoegdheid en de andere nieuwe bevoegdheden van de burgemeester het mogelijk maken dit beginsel niet slechts te onderschrijven, maar ook te verzekeren dat het in de praktijk echt gestalte krijgt. In de ogen van de deze leden is het kennelijk paradoxaal dat collegialiteit en eenheid van beleid niet spontaan tot stand komt, maar leiding behoeft. Wij menen echter dat daaraan wel degelijk behoefte bestaat. Met betrekking tot het door de leden van de CDA-fractie genoemde risico van politisering van het ambtelijk apparaat blijven wij van mening dat dit risico niet groot is. Er zitten voldoende «checks and balances» in het systeem om dat risico te beheersen. Het verloop onder hogere ambtenaren is bovendien niet zo groot dat een burgemeester, al zou hij die weg willen gaan, gedurende zijn ambtstermijn veel «bevriende» ambtenaren zou kunnen benoemen.

#### *Grondwettelijke bepaling inzake kiesrecht*

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de wenselijkheid van een grondwettelijke bepaling met betrekking tot het passief kiesrecht, merken wij op dat voor de in de grondwetswijziging vervatte wijze van deconstitucionaliseren is gekozen om buiten twijfel te stellen dat de wetgever de aanstellingswijze kan bepalen, juist met het oog op een keuze door de wetgever voor een rechtstreekse verkiezing. Het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is hierbij leidend geweest. Korthedshalve verwijzen wij naar de desbetreffende passage op blz. 140 van het rapport van de staatscommissie, geciteerd in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer in de eerste lezing (Kamerstukken II 2000–2001, 27 551, nr. 5, blz. 5). Dat betekent dat de Grondwet na aanvaarding van de deconstitucionalisering de basis biedt voor regeling door de wetgever van het kiesrecht bij de introductie van de gekozen burgemeester.

#### *Running mate*

De introductie van een «running mate», waarover de leden van de fracties van de VVD en D66 vragen stelden, achten wij in onderhavig stelsel niet mogelijk. Daarmee zou naar ons oordeel een aan dat stelsel wezensvreemde figuur worden geïntroduceerd met een onduidelijke status. Hij zou een superwethouder met een directe kiezerslegitimatie zijn met de status van loco-burgemeester. Een «running mate» laat zich eerder denken in een presidentieel stelsel, waarin de gemeentelijke bevoegdheden bij één bestuursorgaan (de burgemeester) zijn geconcentreerd en de «running mate» van belang is voor de continuïteit van de ambtsvervulling als de zittende burgemeester tijdelijk niet in staat is zijn ambt uit te oefenen. Die noodzaak bestaat in een collegiaal stelsel niet, omdat één van de wethouders zonder bezwaar als loco-burgemeester kan optreden.

#### *Zuiverheid modellen en grondwettigheid*

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie over de zuiverheid van het stelsel en hun pleidooi voor een model waarvan zij de contouren schetsten, merken wij op dat het onderhavige voorstel voorziet

in introductie van de gekozen burgemeester binnen het dualistische model dat met de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is ingevoerd. Dat model liet zich binnen het grondwettelijk kader realiseren en blijft ook bij de invoering van de gekozen burgemeester de basis van het lokale bestuursmodel. Wij merken met betrekking tot het door de leden van de VVD-fractie beschreven model op, dat dit model tendeeft naar een presidentieel stelsel nastreeft, menen wij dat het door hen beschreven model op enkele onderdelen het huidige grondwettelijk kader overschrijdt. Dat betreft de benoeming en het ontslag van de wethouders door de burgemeester en het einde van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. In reactie op de specifieke vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie in relatie tot de Grondwet, merken wij op dat het toekennen aan de burgemeester tot het benoemen en ontslaan van de wethouders in strijd komt met de Grondwet. Uit het hoofdschap van de gemeenteraad (artikel 125, eerste lid, Grondwet) vloeit voort dat de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de wethouders aan de raad toekomt. Naar ons oordeel is dit onomstreden. Wij volstaan hier met te wijzen op het advies van de Raad van State bij onderhavig wetsvoorstel dat dit onder punt 10, onderdeel c, expliciet overweegt.

Ten aanzien van het oordeel van de Raad voor het openbaar bestuur dat de burgemeester als lokaal regeringsleider in strijd zou zijn met het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad, merken wij op dat de Raad voor het openbaar bestuur in zijn adviezen niet heeft uitgesproken dat de lokale regeringsleider, zoals in onderhavig voorstel vormgegeven, ongrondwettig zou zijn. De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur heeft tijdens het rondetafelgesprek twee modellen onderscheiden: een parlementair stelsel waarin de burgemeester werd omschreven als «voorzitter van het lokaal bestuur» en een presidentieel stelsel waarin de burgemeester «lokaal regeringsleider» werd aangeduid. Het invoeren van het tweede model zou voorafgaande grondwetsherziening vergen, aldus de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur tijdens het rondetafelgesprek. Wij zijn het daarmee eens, doch benadrukken dat de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur op 19 januari met dit begrip op een geheel ander model doelde dan het model dat in onderhavig voorstel wordt geregeld.

#### *Gelijktijdigheid verkiezingen en samenloop zittingsduur raad en ambtsperiode burgemeester*

De vragen en kanttekeningen van de leden van de VVD ten aanzien van de keuze voor de gelijktijdigheid van de burgemeestersverkiezing en de raadsverkiezing en ten aanzien van de duur van de ambtsperiode van de burgemeester, kunnen wij in het licht van hun pleidooi voor een zo sterk mogelijke burgemeester niet goed plaatsen. De keuze voor gelijktijdige verkiezingen en de daaruit voortvloeiende samenloop van de ambtstermijn van de burgemeester met de zittingsduur van de raad, vloeit namelijk rechtstreeks voort uit het door deze leden expliciet onderschreven uitgangspunt dat de gekozen burgemeester zijn kiezersmandaat moet kunnen vertalen in zichtbare invloed op belangrijke processen in de gemeentelijke bestuursvoering. Uitsluitend een gelijktijdige verkiezing maakt het naar ons oordeel mogelijk om de nieuw gekozen burgemeester formateur van het te vormen college te laten zijn en hem in het verlengde daarvan bevoegdheden te geven die hem in staat stellen de aldus verkregen positie inhoud te geven als lokaal regeringsleider. De gelijktijdigheid is voor dat alles een noodzakelijke voorwaarde. Naar onze mening is de situatie veel lastiger voor een gekozen burgemeester die in de loop van een raadsperiode aantreedt. Die krijgt immers te maken met zittende wethouders en een zich in een vergaande staat van uitvoering bevindend collegeprogramma van een zittende coalitie. Een burgemeester staat in

dat geval op grote achterstand en het zal voor hem veel moeilijker zijn om in de bestaande, uitgekristalliseerde verhoudingen zijn stempel op het beleid te drukken. Hetzelfde doet zich vervolgens op vergelijkbare wijze voor als nieuwe raadsverkiezingen aan de orde zijn. De burgemeester kan in dat geval niet zelf de kiezers met zijn eigen programma tegemoet treden om steun te verwerven. Dat plaatst hem opnieuw op achterstand in de formatie van het college, waarin de onderhandelende raadsfracties zich (begrijpelijkerwijs) zullen beroepen op het feit dat zij over het meest recente kiezersmandaat beschikken.

### *Burgerjaarverslag*

In reactie op de vragen van de leden van de fracties van het CDA en de VVD merken wij op dat de functie van het burgerjaarverslag in de nieuwe situatie onveranderd blijft. Denkbaar is dat gekozen burgemeesters nog meer ambitie zullen hebben om dit instrument verder te ontwikkelen, maar dat zal moeten worden afgewacht. Wij hebben overigens niet overwogen andere instrumenten voor het vergroten van de betrokkenheid van burgers in het wetsvoorstel op te nemen.

### *Fractieleader als kandidaat-burgemeester*

De modellen die de leden van de GroenLinks-fractie noemen waarin de leider van de grootste fractie of grootste coalitiefractie de burgemeester levert spreken ons niet aan, omdat zij in feite neerkomen op (varianten van) een door de raad gekozen burgemeester. Van een voor eenieder openstaande kandidaatstelling is geen sprake. Ten aanzien van het uitspreken van een coalitievoorkeur of -afkeer merken wij op dat zulks aan de wijsheid van kandidaten moet worden overgelaten.

### *Invoering in herindelingsgemeenten*

De leden van de D66 fractie vroegen waarom in gemeenten waar onlangs herindelingsverkiezingen zijn gehouden (zoals in de Achterhoek/Liemers) in maart 2006 ook niet burgemeestersverkiezingen kunnen worden gehouden. Deze leden weten dat burgemeestersverkiezingen in principe alleen tegelijk met raadsverkiezingen worden gehouden maar brengen hiertegen in dat onderhavig wetsvoorstel erin voorziet dat bij ontslag of overlijden van een gekozen burgemeester ook herverkiezing nodig is zonder dat er raadsverkiezingen worden uitgeschreven. Zij pleiten ervoor gemeenteraadsverkiezingen en burgemeestersverkiezingen van elkaar los te koppelen waarop op of na 1 januari 2005 een gemeentelijke herindeling is geëffectueerd. Het enige wat daarvoor volgens deze leden nodig is, is dat tot maart 2006 in waarneming wordt voorzien.

Met betrekking tot de suggestie om tot maart 2006 in herindelingsgemeenten waarnemers te benoemen, merken wij dat de regering het niet juist acht aldus vooruit te lopen op parlementaire goedkeuring van onderhavige wetsvoorstellen. Slechts bij vacatures die vanaf het moment van instemming van de Eerste Kamer met de onderhavige wetsvoorstellen vrijvallen, ligt benoeming van een waarnemer voor de termijn tot aan verkiezing in 2006 in de rede. De suggestie van de D66-fractie ten aanzien van gemeenten waarin eind dit jaar raadsverkiezingen worden gehouden in aanloop naar de herindeling per 1 januari 2006 willen wij evenmin volgen. Wij menen dat het belang van stabiliteit en een goede start van gemeenten die net zijn heringedeeld hier de doorslag moet geven.

### *Conflicten*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de SGP-fractie merken wij op dat het ook in dit nieuwe stelsel, net als in het huidige

stelsel overigens, zal kunnen voorkomen dat conflicten tussen de lokale bestuursorganen ontstaan. Of het sterkere profiel van de burgemeester tot gevolg zal hebben dat het aantal conflicten zal toenemen, moet echter worden afgewacht. Het is denkbaar dat dit in eerste aanleg het geval zal zijn, wanneer alle betrokkenen nog moeten wennen aan de nieuwe constellatie. Wij menen echter dat het voorgestelde stelsel niet naar zijn aard conflicten oproept, zoals de leden van de SGP-fractie kennelijk betogen.

Hun opmerking over een zorgvuldige invoering onderschrijven wij, aangezien wij er alles aan doen om de invoering goed voor te bereiden en te begeleiden. In de hoofdstukken 1 en 7 wordt daarop uitvoerig ingegaan.

## **2.2 Bevoegdheden van de gekozen burgemeester**

### *Collegevorming*

De leden van de VVD-fractie vroegen of de burgemeester die na een tweede ronde wordt gekozen feitelijk niet geconfronteerd wordt met formatiebesprekingen die al gestart zijn tussen de fracties na de raadsverkiezingen, en daarom alleen nog maar «ja» kan zeggen tegen de uitkomst van die besprekingen.

Wij delen deze analyse niet. De gekozen burgemeester die campagne heeft gevoerd op voor hem aangelegen punten, zal erop gebrand zijn om die punten opgenomen te krijgen in het collegeprogramma. Zijn wettelijke rol in het formatieproces en zijn bevoegdheid om een voordracht aan de raad te doen voor de te benoemen wethouders zijn cruciale bevoegdheden om de positie als lokaal regeringsleider te kunnen innemen. Inderdaad kan niet uitgesloten worden dat zich in de situatie die de aan het woord zijnde leden beschreven tussen de fracties al informele besprekingen plaatsvinden. Deze besprekingen hebben echter geen enkele formele status, en zullen slechts een verkennend karakter kunnen hebben. Het worden pas formatiebesprekingen als zij onder leiding van de burgemeester plaatsvinden. Met de genoemde bevoegdheden heeft de gekozen burgemeester dus voldoende mogelijkheden om zijn invloed te doen gelden. Na zijn verkiezing zal de burgemeester op grond van artikel 169a daadwerkelijk leiding kunnen gaan geven aan het overleg tussen in de raad vertegenwoordigde groeperingen. Wij hebben afgezien van ons aanvankelijk voorstel om de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing twee weken voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen te houden omdat de burger dan twee keer in een korte periode de gang naar de stembus moet maken, terwijl het in het voorliggende voorstel niet uitgesloten is dat volstaan kan worden met raads- en burgemeestersverkiezing op één dag. Wanneer de eerste ronde twee weken vóór de raadsverkiezing zou plaatsvinden en een van de kandidaten meteen een absolute meerderheid behaalt, zou dat een negatief effect kunnen hebben op de opkomst bij de twee weken later plaatsvindende raadsverkiezing. Aan dit gevaar hebben wij uiteindelijk een doorslaggevend gewicht toegekend. Overigens is deze wijziging mede ingegeven door de reactie van de leden van de VVD-fractie terzake tijdens het Algemeen overleg over de Hoofdlijnennotitie.

De leden van de fractie van D66 vroegen – gelet op in het verleden gehouden experimenten – of het mogelijk is dat de (in)formatie in het openbaar onder leiding van een buitenstaander wordt gehouden. Wij merken op dat het voor de gekozen burgemeester minder voor de hand ligt om het formatieproces «uit handen te geven» aan een extern adviseur. Een burgemeester die wil functioneren als lokaal regeringsleider zal zelf leiding willen geven aan de collegevorming. Dit neemt niet weg dat het hem vrijstaat externen in te schakelen om hem hierbij te ondersteunen.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts een toelichting op de bepaling dat de demissionaire periode van wethouders na zes weken eindigt. Zij vroegen of de regering met hen van oordeel is dat het buitengewoon onwenselijk is dat de burgemeester individueel als college optreedt.

Wij zijn van mening dat het geen goede zaak is wanneer de formatie eendeloos lang gaat duren. Dat komt het lokaal bestuur niet ten goede. Tegelijkertijd hebben wij er het volste vertrouwen in dat de burgemeester en de raad er in verreweg de meeste gevallen in zullen slagen om het formatieproces binnen een redelijke periode na diens aantreden af te ronden. Overigens merken wij op dat de burgemeester geen baat heeft bij een lange formatie. Wanneer hij in de situatie zou komen te verkeren dat hij in zijn eentje het college vormt kan hij niet veel meer dan ervoor zorgen dat de hoogstnoodzakelijke besluiten worden genomen. In die situatie kan hij slechts «op de winkel passen». Overigens heeft de voorgestelde regeling al gegolden voor invoering van Wet dualisering gemeentebestuur en had zij hetzelfde oogmerk. We beogen deze regeling opnieuw in te voeren omdat er een effectieve aansporing vanuit gaat voor alle bij de formatie betrokken partijen om de formatie voortvarend af te ronden.

De leden van de SP-fractie hadden twijfels over het automatische vertrek van wethouders als de burgemeester opstapt. Is het niet mogelijk dat delen van het college de gemeenteraad wel aanstaan en andere delen niet, zo vroegen zij.

Wij hebben naar aanleiding van het advies van de Raad van State een regeling getroffen voor de situatie na tussentijdse verkiezingen. De voorgestelde regeling is gelijk aan die bij reguliere verkiezingen en houdt in dat na het aantreden van een tussentijds gekozen burgemeester een nieuw college wordt gevormd, zodat ook de tussentijds gekozen burgemeester zijn rol als lokaal regeringsleider kan waarmaken. De tussentijds gekozen burgemeester wordt aldus zoveel mogelijk ruimte gegeven om zijn kiezersmandaat tot gelding te brengen, zowel programmatisch als in de personele samenstelling van het college. De positie van een tussentijds gekozen burgemeester zou minder sterk zijn als hij slechts de bevoegdheid zou hebben zittende wethouders voor te dragen voor ontslag, ter gelegenheid van zijn aantreden. Dit betekent dat gekozen is voor de figuur waarin de tussentijds gekozen burgemeester vrij is om te komen tot een voordracht voor een nieuw college. Daarbij is uiteraard niet uitgesloten en vermoedelijk in veel gevallen voor de hand liggend dat zittende wethouders wederom worden voorgedragen, zodat de personele gevolgen beperkt kunnen zijn.

#### *Benoeming en ontslag wethouders*

##### *Verhouding gekozen model tot hoofdschap*

De leden van de fractie van het CDA stelden diverse vragen over de verhouding tussen de raad en de burgemeester inzake de benoeming van de wethouders. Naar de overtuiging van deze leden volgt uit het hoofdschap van de raad dat de raad de wethouders benoemt. Deze leden erkenden het standpunt van de regering dat de raad bevoegd is een voordracht van de burgemeester niet over te nemen en dat daarmee het hoofdschap van de raad niet in het geding is. De leden van de fractie van de PvdA merkten op dat waar in de huidige situatie de raad na de collegeonderhandelingen de wethouders benoemt, in het kabinetsvoorstel de burgemeester een voordracht doet waarna de raad de wethouders benoemt. Deze leden waren van mening dat het recht van voordracht van de raad ingebed is in het grondwettelijk vastgelegd hoofdschap en kwalificeerden de kabinetsvoorstellen die een voordrachtsrecht bij de burgemeester leggen daarom als halfslachtig. Nu de burgemeester en de raad van elkaar afhankelijk zijn, waren deze leden van mening dat hierin een

reden te meer is gelegen om te pleiten voor een door de raad gekozen burgemeester.

Het kabinet deelt de mening van de leden van de PvdA niet. Zoals in de memorie van toelichting is betoogd, behoudt de raad zijn grondwettelijke primaat. De raad blijft voluit betrokken bij het proces van program- en collegevorming, dat wordt bezegeld met de benoeming van wethouders door de raad. Dat maakt de versterking van de rol van de burgemeester nog niet halfslachtig. Met de versterking van zijn rol in het proces van collegevorming van de burgemeester wordt recht gedaan aan diens aan de kiezers ontleende mandaat.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom is niet gekozen voor benoeming en ontslag van de wethouders door de burgemeester. Als de burgemeester de wethouders benoemt, was het voor deze leden de vraag of nog van een formatieproces kon worden gesproken. Deze leden achtten benoeming van wethouders door de burgemeester niet in strijd met het hoofdschap van de raad. Bij de dualisering zijn wel meer bevoegdheden van de raad aan het college opgedragen, zo betoogden deze leden. Het neerleggen van het benoemingsrecht bij de burgemeester is naar ons oordeel in strijd met het hoofdschap van de raad zoals dat in de Grondwet is neergelegd. De leden van de VVD-fractie hebben gelijk als zij stellen dat in het kader van de dualisering bevoegdheden van de raad aan het college zijn overgedragen. De onderhavige bevoegdheid komt daarvoor echter niet in aanmerking net zomin als het budgetrecht van de raad of zijn verordenende bevoegdheid, die eveneens uit het hoofdschap voortvloeien.

De leden van de SP-fractie waren van oordeel dat de raad de wethouders moet kunnen voordragen en benoemen, omdat de raad invloed op het beleid moet kunnen houden en omdat anders het hoofdschap van de raad onder druk komt te staan.

Naar onze mening betekent de positionering van de burgemeester als lokaal regeringsleider dat de burgemeester wezenlijke invloed moet kunnen uitoefenen op de programmatische grondslag en personele samenstelling van het college. Als de benoemingsbevoegdheid ongeclausuleerd bij de raad ligt, kan de burgemeester een college «opgedrongen» krijgen. Het voorstel van de regering gaat uit van een formele betrokkenheid van zowel de raad als de burgemeester bij de benoeming van wethouders, zodanig dat het door de burgemeester te leiden formatieproces zal uitmonden in een door zowel de raad als de burgemeester gedragen college. Aan het hoofdschap van de raad wordt daarbij geen afbreuk gedaan, zoals wij reeds betoogden in de antwoorden op de betreffende vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Met instemming hebben wij kennis genomen van de opvatting van de leden van de fractie van D66 die van oordeel zijn dat het gekozen systeem voor benoeming en ontslag van wethouders het meest passend is in de Nederlandse verhoudingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of het voordrachtsrecht van de burgemeester niet leidt tot een druk op het collegiaal bestuur.

Wij menen dat zulks niet het geval is. De benoemingsprocedure voor de wethouders laat onverlet dat het college uiteindelijk besluiten neemt na beraadslaging en zo nodig na stemming. Een burgemeester krijgt niet de middelen om een college naar zijn hand te zetten. Het feit dat de burgemeester een voordracht doet, geeft hem mogelijkheden om een team te vormen waarmee bij het collegeprogramma het best denkt te kunnen uitvoeren. Daarmee gaat van het voordrachtsrecht een impuls uit voor de homogeniteit van het college.

### *Conflicten tgv benoeming*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of is voorzien in de situatie dat de raad verschillende malen de voordracht voor benoeming of van ontslag van een wethouder niet honoreert? Kunnen er dan conflicten ontstaan, waardoor niet tijdig een college is geformeerd, of zou een burgemeester kunnen aansturen op het niet tijdig formeren van een college, zodat hij zelf de bevoegdheden van het college kan uitoefenen, zo vroegen deze leden.

De regering gaat er van uit dat zowel raad als burgemeester zich bij de vorming van een college bewust zijn van hun verantwoordelijkheid en dat zij daarom op constructieve wijze met elkaar in overleg zullen treden. Noch de raad, noch de burgemeester is gebaat bij een situatie waarbij geen college en geen programma tot stand komen. In overleg met raadsfracties zal de burgemeester er verstandig aan doen het draagvlak te peilen voordat hij wethouders voordraagt voor benoeming of ontslag. De kans op een meningsverschil tussen raad en burgemeester vlak na de verkiezingen dat zo hoog oploopt dat de burgemeester moet vertrekken, lijkt ons gering. Eveneens achten wij de situatie onwaarschijnlijk dat de burgemeester bewust zou aansturen op het niet-formeren van een college binnen de wettelijke termijn, opdat de burgemeester vervolgens zelfstandig als college kan optreden. Voor een burgemeester is die situatie niet aantrekkelijk, omdat hij in dat geval vanwege het ontbreken van de steun van een raadsmeerderheid geen beleid kan ontwikkelen en uitvoeren. Hij zal niet meer kunnen doen dan ervoor zorgen dat beslissingen worden genomen die geen uitstel dulden. De vraagstelling gaat uit van de onwaarschijnlijke situatie waarin de burgemeester in het geheel niet bereid is tot het sluiten van compromissen of in het geheel geen oog heeft voor gerechtvaardigde wensen van de raad. Uiteindelijk is het dan aan de raad om te beslissen of er aanleiding is om de burgemeester te ontslaan. Wij zien geen aanleiding om bij de collegevorming aanvullende bepalingen op te nemen.

Ook vroegen de leden van de fractie van het CDA aandacht voor de situatie waarbij de raad bewust aanstuurt op een confrontatie met de burgemeester. Is voorzien in de mogelijkheid van ingrijpen in een situatie van bewuste obstructie of misbruik van bevoegdheden door de gemeenteraad, zo vroegen deze leden?

Wij zien geen aanleiding om voor de door de leden van de CDA-fractie omschreven omstandigheden bijzondere wettelijke voorzieningen te treffen. Nog daargelaten dat de door hen genoemde omstandigheden zich moeilijk in wettelijke termen laten vertalen, menen wij dat de conflictregeling uitkomst moet bieden in situaties waarin de raad om hem move-rende redenen niet verder wil met de burgemeester. De doorslaggevende positie die de raad ontleent aan zijn grondwettelijk hoofdschap brengt mee dat de raad in laatste instantie aan het langste eind trekt. Dat daaraan onder omstandigheden voorafgaat dat de raad aanstuurt op een conflict met de burgemeester, is aan de raad. Wij willen daarover geen oordeel uitspreken. Dat is deel van de politiek bestuurlijke werkelijkheid, waar de wetgever buiten moet blijven.

### *Wethouders bij beraadslaging raad*

Ten slotte gaven de leden van de CDA-fractie het kabinet in overweging de burgemeester en de wethouders het recht te geven deel te nemen aan de beraadslaging van de raad, zeker wanneer de burgemeester in de toekomst wellicht geen voorzitter van de raad meer is.

Wij wijzen op artikel 21, eerste lid, van de Gemeentewet, op grond waarvan de burgemeester het recht heeft om aan de beraadslaging deel te nemen. Deze bepaling blijft voor de gekozen burgemeester kan kracht. Wethouders kunnen op grond van artikel 21, tweede lid, door de raad worden uitgenodigd aanwezig te zijn en deel te nemen aan de beraadsla-

ging. Blijkens het rapport van de Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur<sup>1</sup> is overigens 93% van alle wethouders bij alle gemeenteraadsvergaderingen aanwezig. De stuurgroep beveelt aan de aanwezigheid van wethouders in de raadsvergadering te normaliseren. Wij verwijzen naar het kabinetsstandpunt voor de visie van het kabinet op deze aanbeveling. Voor de burgemeester, die immers als raadsvoorzitter aanwezig is, achten we een dergelijke regeling minder urgent. Eerst na deconstitucionalisering van het raadsvoorzitterschap ligt het in de rede te bezien hoe het voorzitterschap zal worden ingevuld en in relatie hiermee hoe aanwezigheid van de burgemeester in de raad zal worden vormgegeven.

#### *Portefeuilleverdeling*

De leden van de fractie van het CDA waren voorsnog niet overtuigd van de noodzaak om de burgemeester de bevoegdheid te geven de portefeuilleverdeling vast te stellen. Deze leden verwachtten dat de portefeuilleverdeling deel uit gaat maken van de collegeonderhandelingen. Ook vroegen zij of het waarnemerschap deel van de portefeuille uitmaakt.

De voordracht van de burgemeester heeft primair betrekking op de persoon van de kandidaat-wethouder. De portefeuilleverdeling maakt van de voordracht geen onderdeel uit. De reden waarom de portefeuille wettelijk geen element van de voordracht uitmaakt, is om te bewerkstelligen dat tussentijds zo nodig op slagvaardige wijze wijzigingen in de portefeuilleverdeling aangebracht kunnen worden, zonder dat de burgemeester daarvoor opnieuw een voordracht voor de benoeming van wethouders aan de raad te behoeft te doen. Uiteraard kan de raad de burgemeester naar aanleiding van een wijziging in de portefeuilleverdeling ter verantwoording roepen. De bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de portefeuilleverdeling passen bij uitstek bij zijn rol als lokaal regeringsleider. Met deze toelichting is tevens de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de achtergrond van de gemaakte keuze de portefeuilleverdeling bij de burgemeester neer te leggen beantwoord. Met betrekking tot de vraag of de regeling van de waarneming van de burgemeester tot de portefeuilleverdeling behoort, geldt het volgende. Op grond van het voorgestelde artikel 169b verdeelt de burgemeester de taken van het college over de leden van het college. Het gaat hier dan over beleidsinhoudelijke taken, ook wel als portefeuille aangeduid. Op grond van artikel 77 wijst de burgemeester een wethouder aan die bij verhindering het ambt waarneemt. De waarneming van de burgemeester is geen collegetaak en de aanwijzing van een waarnemer maakt dus geen onderdeel uit van de portefeuilleverdeling, waar het gaat om de verdeling van de taken en bevoegdheden binnen het college.

#### *Agenderingsbevoegdheid*

Onder erkenning van de bijzondere verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid vroegen de leden van de fractie van het CDA of de bevoegdheid van de burgemeester om de agenda voor de collegevergaderingen vast te stellen in de wet moet worden geregeld. Tevens vroegen deze leden te motiveren waarom de burgemeester een exclusieve agenderingsbevoegdheid wordt verleend. Hebben wethouders altijd de medewerking van de burgemeester nodig als zij een onderwerp willen agenderen, zo vroegen deze leden. In het voorgestelde artikel 53a wordt bepaald dat de burgemeester de agenda van een collegevergadering vaststelt. Formeel heeft hij de bevoegdheid om een beleidsvoorstel van een wethouder niet te agenderen. Wij gaan er daarbij van uit dat in de collegiale verhoudingen een burgemeester deze bevoegdheid niet hanteert om onwelgevallige voorstellen te weren, maar dat hij van deze bevoegdheid gebruik maakt ter

<sup>1</sup> Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur «Aangelegd om in vrijheid samen te werken», Den Haag 15 december 2004.



stroomlijning en verbetering van de besluitvorming. Overigens wijzen wij erop dat een agenderingsbevoegdheid voor voorzitters van colleges geen uitzondering is. Ook de Minister-President beschikt op nationaal niveau over dit instrument.

De leden van de fractie van de VVD vroegen in verband met de agenderingsbevoegdheid van de burgemeester hoe in de praktijk zal worden omgegaan met wethouders die onderwerpen uit hun portefeuille voor de agenda van een collegevergadering willen voordragen. Wat zal de praktijk zijn als een wethouder het college bijeen wil roepen, maar daarvoor op de burgemeester moet wachten, zo vroegen deze leden zich af.

Het kabinet heeft in zijn voorstellen de mogelijkheden van de burgemeester om sturing te geven aan het collegebeleid ondermeer neergelegd in de artikelen 53 en 53a van de Gemeentewet. In artikel 53 betreft dat het vaststellen van dag en plaats van de collegevergadering. Op grond van het huidige artikel geschiedt die vaststelling in overeenstemming met hetgeen het college daaromtrent heeft bepaald. Met de voorgestelde wijziging geschiedt de vaststelling van datum en tijd door de burgemeester met inachtneming van het reglement van orde dat door het college wordt vastgesteld. Het college kan daarin regelen dat de burgemeester het college in ieder geval bijeenroept als een in het reglement te bepalen aantal wethouders hierom verzoekt.

#### *Ambtelijk apparaat*

##### *Gemeentesecretaris*

De leden van de CDA-fractie zijn met ons van mening zijn dat de benoeming van de gemeentesecretaris een verantwoordelijkheid van het college moet zijn. Zij vragen een nadere motivering voor de noodzaak de burgemeester hierin een recht van voordracht voor benoeming en ontslag te geven en vroegen naar de verhouding van deze rol tot collegiaal bestuur. Zij vroegen waarom niet gekozen is voor een recht van aanbeveling en of de invloed van de burgemeester op de samenstelling van het college op zich niet voldoende waarborg is voor een sterkere positie van de burgemeester.

Het recht van voordracht met betrekking tot benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris is een uitvloeisel van de positie van de gemeentesecretaris als hoogste ambtenaar in de ambtelijke organisatie en wettelijk adviseur van zowel burgemeester en college. Het is van belang dat zowel het college als de burgemeester fundamentele invloed hebben op de benoeming van de secretaris. Met het recht van voordracht van de burgemeester en benoeming door het college wordt zulks bereikt.

De leden van de fractie van de VVD verwezen naar de memorie van toelichting alwaar verwoord is dat de gemeentesecretaris de manager van het ambtelijk apparaat is. Dit wordt evenwel niet wettelijk vastgelegd, zo constateerden zij. Zij vroegen hoe de regering aankijkt tegen een wettelijke verankering daarvan. Wat zijn daarvan de voor- en nadelen?

De gemeentesecretaris is inderdaad de hoogste ambtenaar op gemeentelijk niveau, die in de praktijk leiding geeft aan de bedrijfsvoering en aan de ambtelijke organisatie. De wettelijke taakomschrijving van de gemeentesecretaris is in algemene bewoordingen vervat in het eerste lid van het voorgestelde artikel 103. De positie van de secretaris verandert niet. Ook de instructie voor de secretaris blijft door het college vastgesteld worden, zij het op voordracht van de burgemeester. Op deze wijze kan – in interactie tussen burgemeester en college – de formele taakomschrijving van de secretaris per gemeente worden ingevuld.

De algemene duiding van de positie van de gemeentesecretaris als manager van het ambtelijk apparaat is onomstreden. Een wettelijke omschrijving daarvan naast hetgeen reeds is vastgelegd in artikel 103 van

de Gemeentewet, achten we onnodig. Afhankelijk van de wijze van de inrichting van de gemeentelijke organisatie kan de precieze invulling van de positie van de gemeentesecretaris nader worden geconcretiseerd in gemeentelijke regels.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de VVD waarom niet gekozen is voor benoeming en ontslag van de secretaris door de burgemeester, te meer daar de secretaris in voorkomende gevallen het verlengstuk van de burgemeester is met betrekking tot de integrerende en afstemmende rol van de burgemeester. Zij staan met dit standpunt tegenover de leden van de SGP-fractie, die vinden dat de zeggenschap over de gemeentesecretaris bij het college dient te blijven. De leden van de SP-fractie merkten op dat zij van mening zijn dat de benoeming van de gemeentesecretaris niet alleen door de burgemeester zou moeten plaatsvinden, omdat dit de secretaris te politiek zou maken. Wordt met een benoeming door de burgemeester niet meer recht gedaan aan de nieuwe positie van de burgemeester, vroegen de leden van de VVD-fractie. Ook stelden ze de vraag waarom de burgemeester niet dezelfde bevoegdheden heeft als bij de overige ambtenaren met uitzondering van de griffier en het griffiepersoneel.

Wij wijzen er allereerst, in reactie op het gestelde door de leden van de SP-fractie, op dat het voorstel niet uitgaat van benoeming van de secretaris door de burgemeester, maar door het college op voordracht van de burgemeester. De wettelijke taakomschrijving van de secretaris omvat zowel het terzijde staan van de burgemeester als het terzijde staan van het college. Op zichzelf hebben de leden van de VVD fractie gelijk waar zij constateren dat de secretaris het verlengstuk is van de burgemeester met betrekking tot diens integrerende en afstemmende rol. Die taak vervult hij echter ten behoeve van zowel de burgemeester als het college als geheel. Deze bijzondere positie van de secretaris rechtvaardigt dat de aanstellingswijze van de secretaris verschilt van die van de overige ambtenaren (en uiteraard de griffier en de griffieambtenaren) en dat het college hierin net als de burgemeester een wezenlijke rol moet vervullen. Wij menen deze waarborg op verantwoorde wijze te hebben ingevuld via de wijze van benoeming, schorsing en ontslag zoals deze in het voorgestelde artikel 102 is neergelegd. Deze betrokkenheid van de burgemeester betekent overigens dat het college niet kan benoemen, schorsen of ontslaan zonder een daartoe strekkende voordracht van de burgemeester. De invloed van de burgemeester is dus zeker substantieel te noemen. De voorgeschreven procedure biedt de meeste waarborg voor de benoeming van een secretaris waar college en burgemeester zich in kunnen vinden. Om deze reden zijn wij geen voorstander van de suggestie van de leden van de fractie van de VVD om de burgemeester te laten benoemen na het inwinnen van het gevoel van het college. Dat zou immers niet uitsluiten dat de burgemeester dat gevoel terzijde kan schuiven.

De suggestie van de leden van de VVD-fractie om de secretaris voor een termijn van vier jaar te benoemen nemen wij niet over. Hiermee zou de benoeming van de secretaris automatisch een politieke benoeming worden. Dit ligt gelet op de aard en de inhoud van de functie van de secretaris niet in de rede. De gemeentesecretaris geeft ambtelijk leiding aan de bedrijfsvoering en de ambtelijke organisatie en vormt daarmee een stabiele factor in een gemeente waarin eens per vier jaar politieke koers en samenstelling van raad en college kunnen wijzigen. De functie van secretaris zou bij de door de leden van de VVD-fractie voorgestelde koppeling aan zittingstermijn van de burgemeester gepolitiseerd worden, hetgeen wij niet wenselijk achten. De VVD-fractie noemt de mogelijkheid van herbenoeming van de secretaris. Dit achten wij geen doorslaggevend argument voor keuze van een systeem met automatisch ontslag van de secretaris. Het enkele feit dat er bij aantreden van een nieuwe burgemeester wettelijk de mogelijkheid zou bestaan een ander dan de zittende

secretaris te benoemen, maakt dat verandering een punt van overweging zou worden. Wij achten het voorgestelde stelsel, waarin de burgemeester een zware stem heeft in een eventueel ontslag van een secretaris, maar wel de instemming van het college dient te hebben, meer recht doen aan de neutrale rol en functie van de secretaris.

De leden van de VVD-fractie hadden voorts nog enkele andere vragen ten aanzien van de gemeentesecretaris. Wat gebeurt er als het college en/of de Ondernemingsraad tegen de benoeming van de door de burgemeester voorgedragen secretaris blijft? Wat gebeurt er als het college de secretaris niet ontslaat of schorst, ondanks de voordracht van de burgemeester? Wie betaalt wachtgeldverplichtingen? Wie is bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden?

Voorafgaand aan de beantwoording tekenen wij aan dat met de ten aanzien van de secretaris voorgeschreven procedure beoogd wordt dat in interactie tussen burgemeester en college een door beide gedragen besluit wordt genomen. Wanneer blijkt dat het college zich niet in een voordracht van de burgemeester kan vinden, en het college om die reden besluit om niet dienovereenkomstig te handelen, kan de voordracht van de burgemeester niet geëffectueerd worden. Het ligt in de rede dat aan de hand van de concrete situatie vervolgens bezien wordt welke weg bewandeld dient te worden. Dat kan bijvoorbeeld uitmonden in een nieuwe voordracht van de burgemeester (als het gaat om een benoeming) of juist het achterwege laten daarvan. Als de Ondernemingsraad zich niet kan vinden in een door de burgemeester voorgedragen kandidaat (terwijl het college zich wel in die voordracht kan vinden) ontstaat dezelfde situatie als wanneer de Ondernemingsraad zich thans niet kan vinden in een kandidaat die het college wenst te benoemen. Deze omstandigheid zal voor het college en (in de nieuwe situatie) de burgemeester uiteraard zwaar meewegen. De secretaris blijft de bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden. De burgemeester is op grond van artikel 46d, onder a, geen bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden. Eventuele wachtgeldverplichtingen komen ten laste van de gemeente.

#### *Positie burgemeester ten opzichte van het ambtelijk apparaat*

De leden van de fractie van het CDA toonden zich bevreemd voor politisering van het ambtelijk apparaat. De leden van de SP-fractie meenden dat de burgemeester niet «in zijn eentje» zeggenschap zou moeten krijgen over het ambtelijke apparaat. Dit zou volgens deze leden tot te veel politieke benoemingen leiden. De leden van de D66-fractie vroegen naar de achtergrond van de keuze van deze hechter verankerde betrokkenheid bij het ambtelijk apparaat. De leden van de SGP-fractie hadden vanuit het oogpunt van collegiaal bestuur grote moeite met de beoogde positionering van de burgemeester ten opzichte van de wethouders en het gemeentelijk apparaat.

De zeggenschap van de burgemeester met betrekking tot het ambtelijk apparaat moet gezien worden in het licht van diens positie als lokaal regeringsleider. Zeggenschap over het ambtelijk apparaat is in dat kader wenselijk. Deze bevordert de eenheid van het collegebeleid en stelt de burgemeester in staat daadwerkelijk regie te voeren. De burgemeester is beter in staat deze rol te vervullen als hij een formele gezagsrelatie ten opzichte van het ambtelijk apparaat heeft. De mate van de invloed van een burgemeester op dit vlak in een gemeente is dan niet afhankelijk van op toevalligheden gebaseerd informeel gezag. Om de burgemeester in staat te stellen een regierol te vervullen is een directe betrokkenheid wenselijk. Om deze reden zijn wij ook geen voorstander van benoeming door het college op voordracht van de burgemeester, die de leden van de fractie van de ChristenUnie bepleitten. De vrees voor politieke benoemingen delen wij niet. De burgemeester is met betrekking tot de wijze waarop hij

zijn bevoegdheden jegens het ambtelijk apparaat uitoefent immers verantwoording verschuldigd aan de raad. Bovendien worden in de huidige situatie diensthoofden bij een gemeente evenals topambtenaren op een ministerie voor onbepaalde tijd benoemd, en dat leidt normaliter niet tot problemen na een politieke wisseling van de wacht. Wij zien niet in dat dit ten aanzien van door de burgemeester aangestelde ambtenaren anders zal zijn.

De leden van de SGP fractie vroegen in hoeverre er in andere landen die een rechtstreeks gekozen burgemeester kennen en waar sprake is van collegiaal bestuur, wordt omgegaan met de verschillende formele verhoudingen binnen het lokale bestuur en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan. Zij vroegen deze gegevens zoveel mogelijk in een overzicht te verwerken.

Wij wijzen erop dat er maar weinig gegevens voorhanden zijn waaruit parallellen zijn te trekken. Daar waar er parallellen zijn te trekken zijn deze uiteraard onderzocht in het kader van de voorbereiding van deze wetsvoorstellen. Wij wijzen op de uitkomsten van het door de reeks door de Erasmus Universiteit verrichte onderzoeken «Buitenlandse Burgemeesters Bekeken» en in het bijzonder het onderzoek dat we hebben laten verrichten naar de direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen<sup>1</sup>. Het gemeentelijk bestuursstelsel met een direct verkozen burgemeester en een collegiaal bestuurscollege werd in 1993 in Hessen ingevoerd. Wat de formele relatie tussen de gekozen burgemeester en het collegiale bestuur betreft concluderen de onderzoekers dat het hoofdschap bij de raad ligt, en de bestuurlijke bevoegdheden bij het bestuurscollege. Binnen het college is de burgemeester primus inter pares. Uit het onderzoek is gebleken dat er weinig gevallen bekend zijn waarin het gemeentebestuur in een patstelling terechtkomt. Het lukt de burgemeester, het bestuurscollege en de raad om compromissen te sluiten, ook als de burgemeester niet kan rekenen op een bevriende meerderheidscoalitie in de raad. De onderzoekers signaleren daarbij dat de lokale politiek in Hessen pragmatisch en weinig gepolitiseerd is. De collegiale verhoudingen in Hessen verhinderen niet dat burgemeesters, die de portefeuilles binnen het college verdelen, het beleid kunnen ombuigen, in de richting van hun eigen programma en de beloften die zij tijdens de verkiezingscampagne hebben gedaan.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of de bevoegdheid van de burgemeester ten opzichte van het ambtelijk apparaat meegevoerd kan worden in de evaluatie van de wet beantwoorden wij bevestigend.

#### *Positie griffier*

Ten aanzien van de positie van de griffier merkten de leden van de SP-fractie op dat die onder druk zal komen te staan als de griffier in eerste instantie ter beschikking van de raad staat, maar ook werk moet doen voor de burgemeester. De leden van de SGP-fractie waren van oordeel dat de griffier zich moet beperken tot ondersteuning van de raad, omdat gelijktijdige ondersteuning van de burgemeester niet zou passen in gedualiseerde verhoudingen. Dit achtten deze leden een reden te meer om eerst te komen tot ontvlechting van het voorzitterschap, voordat wordt overgegaan tot invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Uit het voorzitterschap van de raad van de burgemeester vloeit inderdaad voort dat de griffier ook de burgemeester als raadsvoorzitter terzijde staat. Voor een uitgebreidere beschouwing over de rol van burgemeester als raadsvoorzitter en de aanhangige grondwetsherziening tot deconstitucionalisering van het raadsvoorzitterschap verwijzen we naar hoofdstuk 3 van deze nota. De introductie van de gekozen burgemeester heeft geen gevolgen voor de taken of de positie van de griffier. Die taakomschrijving

---

<sup>1</sup> Buitenlandse burgemeesters bekeken III: Direct verkozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen, L. Schaap e.a., Rotterdam juni 2004.

is vervat in artikel 107a van de Gemeentewet (de griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde). De griffier blijft bovendien door de raad benoemd en ontslagen worden, de burgemeester speelt hier geen rol in, en het is ook de raad die in een instructie nadere regels stelt over de taak en de bevoegdheden van de griffier. Wij zien niet in waarom de griffier niet zowel dienstbaar zou kunnen zijn aan de raad als aan de voorzitter van de raad, in casu de burgemeester.

De leden van de D66 fractie leden vroegen ook naar de bevoegdheden van de gekozen burgemeester ten aanzien van politiepersoneel. Evenmin als de burgemeester in de huidige situatie heeft de gekozen burgemeester als zodanig bevoegdheden met betrekking tot aanstelling en ontslag van politiefunctionarissen. Voor zover politiefunctionarissen niet door de Kroon worden benoemd, worden zij door de korpsbeheerder (één van de vijfentwintig burgemeesters) of door de korpschef krachtens mandaat van de korpsbeheerder benoemd en ontslagen. In gemeenten waar de burgemeester tevens korpsbeheerder is, heeft hij dus ook aanstellings- en ontslagbevoegdheid over het politiepersoneel.

*Taken en bevoegdheden op het gebied van 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. De leden van de CDA-fractie vragen of 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 hebben op het terrein van openbare orde en veiligheid. De leden vroegen of de regering deze analyse deelt en op welke wijze voorzien wordt in het waarborgen van een goede uitvoering van taken op het gebied van openbare orde en veiligheid. De leden van de CDA-fractie vroegen verder of voorzien wordt in scholing en training en of overwogen kan worden hieraan een verplichtend karakter te geven. Verder stelden de leden van de CDA-fractie de vraag of het terecht is dat de bevoegdheden zoals die op grond van Hoofdstuk XI van de Gemeentewet zijn toebedeeld aan de burgemeester 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 antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie merken wij in de eerste plaats op dat de rekrutering en selectie van kandidaten door de politieke partijen voor het ambt van burgemeester reeds een belangrijke waarborg vormt voor zowel de kwaliteit van de burgemeesters als voor een goede uitvoering van diens taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Politieke partijen zullen hun kandidaten selecteren die zich onderscheiden op basis van bestuurlijke ervaring, bewezen vaardigheden en hun kennis en deskundigheden op verschillende beleidsterreinen. Het zijn ook in de huidige situatie de politieke partijen die de mogelijkheden bieden aan (potentiële) bestuurders om hun vaardigheden en kennis verder te ontwikkelen. Voor zover een politieke partij of een burgemeester of kandidaat-burgemeester zelf het opportuun acht de kennis en vaardigheden verder te ontwikkelen staat het hun vrij het initiatief daartoe via de geëigende kanalen te ontwikkelen. Voor de huidige groep benoemde burgemeesters heeft het NGB een opleidingsprogramma ontwikkeld – op grond van de eigen inzichten over wat er nodig is voor een goede uitoefening van het ambt – dat aan burgemeesters ter beschikking wordt gesteld en waaruit zij op vrijwillige basis een keuze kunnen maken. Onderdeel van

het programma voor 2005 is onder meer twee opleidingen op het gebied van de handhaving, openbare orde en veiligheid. Het geven van een verplichtend karakter door de overheid aan welke activiteit dan ook van politieke partijen of van (kandidaat-)bestuurders ligt in dat opzicht niet in de rede. Overigens ligt het voor de hand dat politieke partijen zelf richtlijnen of procedures ontwikkelen ten behoeve van de rekrutering en selectie van (kandidaat-)burgemeesters.

Wij erkennen tegelijkertijd dat de waarborgen die politieke partijen op dit vlak in hun selectieproces bieden, niet per definitie aan de orde behoeven te zijn bij onafhankelijke kandidaten. Voor zover vaardigheden verder zouden moeten ontwikkeld ligt hier primair een verantwoordelijkheid bij burgemeesters zelf.

Daarnaast wijzen wij erop dat de bevoegdheden van de burgemeester thans zijn ingebed in allerlei politieke en bestuurlijke structuren. Het onderzoeksrapport inzake de bevoegdheden van de burgemeester bevestigt dit<sup>1</sup>. Dit onderzoek richt zich op specifieke bevoegdheden van de burgemeester in het bijzonder in relatie tot de openbare orde en veiligheid en de handhaving van wet- en regelgeving. Het onderzoek heeft aangetoond dat bij al die bevoegdheden is voorzien in enigerlei vorm van toezicht, dan wel een bestuurlijke inbedding ervan. Slechts in enkele gevallen ontbreekt een specifiek toezicht, maar dit betreft gevallen, dan wel regelgeving, die in het verlengde ligt van de reguliere gemeentewettelijke bevoegdheden. Voor die gevallen geldt de reguliere verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet. Het bestaan van dergelijke controle-, verantwoordings- en afstemmingsmechanismen, die niet zullen wijzigen bij invoering van de gekozen burgemeester, blijven ook in de nieuwe situatie een waarborg vormen voor een adequate taakvervulling van de burgemeesters. Met andere woorden, ook in dat opzicht zijn wij ervan overtuigd dat een goede uitvoering van taken van een burgemeester, in het bijzonder op het terrein van openbare orde en veiligheid, blijft gewaarborgd. Het is ook om die reden dat het kabinet het dan ook overbodig heeft geacht een aanpassing te bevorderen van bijzondere wet- of regelgeving met als doel een sterker toezicht op de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester. Uiteindelijk is het telkens weer aan de kiezer zijn om de kwaliteiten van de verschillende kandidaat-burgemeesters tegen elkaar af te wegen, waarbij de ervaringen en visies op het terrein van openbare orde en veiligheid een rol kunnen spelen en daaraan de consequenties verbindt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de uitoefening van bevoegdheden ten behoeve van de openbare orde en veiligheid, merken wij vooraf op dat de burgemeester in dat verband over een breed arsenaal aan bevoegdheden beschikt. Het opstellen van een noodverordening kan een noodzakelijke noodmaatregel zijn, bijvoorbeeld om bepaalde straten of delen van een gemeente af te sluiten voor het publiek. Voor het gebruik van zijn bevoegdheden terzake dient de burgemeester verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Voor een noodverordening geldt in het bijzonder dat deze dient te worden bekrachtigd door de gemeenteraad. Daarmee is de uitoefening van deze bevoegdheden ook thans reeds ingebed in politiek-bestuurlijke controle- en verantwoordingsstructuren. Dit blijft gelden, ook nadat de aanstellingswijze van de burgemeester wordt gewijzigd.

<sup>1</sup> «Bevoegdheden van de burgemeester; over bevoegdheden van de burgemeester buiten de Gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden», M.A.D.W. de Jong en F.C.M.A. Michiels, uitgegeven in de reeks «Op weg naar een gekozen burgemeester», Den Haag juni 2004, pp. 104–106.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag, in het licht van ontwikkelingen die de leden waarnemen, of de regering nog steeds van mening is 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. Zij vroegen of de regering kan waarborgen dat in de huidige kabinetsperiode geen wijzigingen zullen worden

aangebracht die een verschuiving van bevoegdheden in de richting van de nationale overheid betekenen. Verder stelden de leden van de fractie van de PvdA de vraag of de regering de discussie begrijpelijk vindt dat, daar waar het rijk geen zeggenschap meer heeft over wie de lokale bevoegdheid bezit op politieel gebied, het rijk die zeggenschap op een andere manier wil regelen.

Wij merken op dat de waarborgen die de leden van de PvdA-fractie vragen door ons niet geboden kan worden. In de eerste plaats kunnen en willen wij geen voorschot te nemen op de uitkomsten van de lopende evaluatie van het politiebestedel en de besluitvorming naar aanleiding daarvan door het kabinet. Deze besluitvorming is op zijn beurt ook weer voorwerp van parlementair debat en oordeelsvorming. In de tweede plaats zullen de leden van de PvdA-fractie begrijpen dat ook al zouden wij de gevraagde duidelijkheid kunnen bieden, een toekomstig kabinet en Kamers daaraan niet gebonden zijn. Wel merken wij op dat wij van oordeel zijn dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet van doorslaggevende betekenis is voor de organisatie van het beheer van de politie, maar dat het wel een relevante overweging is die daarbij naast vele andere in beschouwing moet worden genomen. De wenselijkheid van een lokale inbedding van het gezag staat los van de aanstellingswijze van de burgemeester.

Wij zijn, zo antwoorden wij deze leden, inderdaad van opvatting dat de taken ten aanzien van het gezag over de politie en integraal veiligheidsbeleid bij de burgemeester moeten blijven. Als het gaat om de taak van de burgemeester op het gebied van de integrale veiligheid is het uitdrukkelijk de bedoeling is dat de positie van de gekozen burgemeester in vergelijking tot de benoemde burgemeester wordt versterkt. Daar waar burgemeesters in de huidige praktijk een min of meer informele regierol vervullen op het terrein van een integraal veiligheidsbeleid, verkrijgt die regierol in het wetsvoorstel een wettelijke verankering door middel van het voorgestelde artikel 171a van de Gemeentewet.

De leden van de VVD-fractie stemden 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.

De leden van de fractie van de VVD constateerden dat in het verlengde van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde en veiligheid voorgesteld wordt in artikel 171a op te nemen, dat de burgemeester «toeziet» op integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wettelijke voorschriften en inzake de openbare veiligheid. Zij vragen om welke reden is gekozen voor de term «toezien» en of dat begrip niet iets vrijblijvends in zich bergt. De leden vernemen gaarne of het begrip «verantwoordelijkheid» niet beter weergeeft wat wordt beoogd.

Met genoegen hebben wij kennis genomen van de instemming van de leden van de VVD-fractie met het uitgangspunt de burgemeester te blijven belasten met diens bevoegdheden inzake de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de aanverwante bevoegdheden op grond van Hoofdstuk XI van de Gemeentewet. In antwoord op de vraag daaromtrent bevestigen wij dat in het oorspronkelijke voorstel was gekozen voor de term «verantwoordelijk». De Raad van State heeft evenwel aangegeven dat de bepaling de burgemeester dan wel een bijzondere verantwoordelijkheid of taak toedeelt, maar dat het niet duidelijk wordt welke middelen de burgemeester ten dienste staan om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen of die taken te kunnen vervullen. De Raad adviseerde daarover in

de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen en gaf ook aan dat de bepaling minder vragen zou oproepen indien duidelijk uit de tekst zou blijken dat het om een zorgplicht gaat. Op advies van de Raad van State is dit dan ook gewijzigd in de thans voorliggende formulering. Deze formulering sluit bovendien aan bij vergelijkbare bepalingen die een zorgplicht bevatten voor de burgemeester, zoals bijvoorbeeld artikel 170 van de Gemeentewet. Wij onderstrepen nogmaals dat met deze wijziging in terminologie geen inhoudelijke wijziging is beoogd. Verwezen zij in dat verband naar de betreffende passages in het nader rapport<sup>1</sup>.

De leden van de SP-fractie stelden dat de zeggenschap over de politie volgens het wetsvoorstel wordt verminderd. Zij vroegen of een burgemeester dan wel is af te rekenen op zijn veiligheidsbeleid. Het onderhavige wetsvoorstel brengt in geen enkel opzicht wijziging in de zeggenschap over de politie, zo antwoorden wij deze leden. De verantwoordingsplicht van de burgemeester strekt zich ook uit tot deze zeggenschap. De burgemeester is ook overigens bij uitstek degene die, tezamen met de wethouders die voor dit beleid relevante portefeuilles vervullen, verantwoording kan afleggen over het veiligheidsbeleid. Het gemeentelijk veiligheidsbeleid heeft te maken met een veelheid van beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld het onderwijs, de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving, het welzijnsbeleid, de opvang van probleemgroepen etc. Burgemeesters vervullen in de huidige situatie reeds een belangrijke informele regierol ten behoeve van een integraal veiligheidsbeleid. De thans beoogde wijziging van de Gemeentewet voorziet bovendien in het formeel verankeren van die informele regierol die burgemeesters nu reeds hebben ter bevordering van een integraal veiligheidsbeleid.

### **HOOFDSTUK 3 VERHOUDING GEKOZEN BURGEMEESTER TOT ANDERE GEMEENTELIJKE ORGANEN**

#### *3.1 Het college*

De leden van de VVD-fractie vroegen 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, zo vroegen deze leden. Voorts vroegen zij met verwijzing naar hetgeen de Wethoudersvereniging heeft opgemerkt in te gaan op de rol en de positie van de wethouder in het nieuwe bestel. Ook vroegen 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 vroegen deze leden of de regering hun opvatting deelt dat het mandaat van de wethouder is afgeleid van de burgemeester, en niet van de raad.

Wethouders zullen om hun bestuurlijke kwaliteiten en om hun kennis worden aangetrokken opdat zij een zelfstandige inbreng in het college hebben. Het blijft zo dat het college uiteindelijk op basis van die inbreng tot besluiten over gaat. Het collegiale bestuur blijft volwaardig intact. De collegialiteit van besluitvorming zal zelfs versterkt kunnen worden door de rol die de burgemeester vervult in het bewaken van de eenheid van collegebeleid. Waar nodig zal de burgemeester die bevoegdheid hanteren om de eenheid van het collegebeleid te bewaken of om eventuele impasses te doorbreken, maar dat doet geen afbreuk aan de «sterke» wethouder. Een sterke burgemeester zal behoefte hebben aan sterke wethouders om het collegeprogramma te realiseren. De in het college vertegenwoordigde raadsfracties zullen op hun beurt met sterke wethouders voor het benodigde tegenwicht willen zorgen en hun invloed binnen het college op het collegebeleid willen verzekeren. De door de Wethoudersvereniging geuite vrees voor de «verpolitiekte ambtenaar» of

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nr. 5, p. 27.



«verambtelijkte politicus» delen wij niet. Evenals in het huidige stelsel behoudt de wethouder een volwaardige en politieke positie ten opzichte van de gemeenteraad. Ook de afzonderlijke wethouders zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur (artikel 169, eerste lid, van de Gemeentewet).

Wij zien geen noodzaak voor een verdergaande wettelijke verankering van de positie van de wethouder dan zoals die thans in de Gemeentewet is opgenomen. De wethouder zelf is immers geen bestuursorgaan, zo antwoorden wij deze leden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het mandaat van de wethouder merken wij op dat het de vraag is wat in dit verband precies onder mandaat moet worden verstaan. Aan de wethouder zijn in de wet geen bevoegdheden geattribueerd. Wethouders vormen samen met de burgemeester het college. Het college is het bestuursorgaan dat is aangewezen als dagelijks bestuur van de gemeente. Het collegialiteitsbeginsel brengt mee dat besluiten door en in dat college worden genomen. Wel is het mogelijk dat het college een of meer van zijn leden mandaat verleent tot de uitoefening van collegebevoegdheden. In dat geval steunt het mandaat van de wethouder op het college. Voor zover de aan het woord zijnde leden doelen op het orgaan waaraan legitimatie wordt ontleend om wethouder te zijn, menen wij dat dat mandaat zowel aan de raad (als benoemende instantie) als aan de burgemeester (die voor benoeming voordraagt) wordt ontleend. Dat doet niet af aan de (grond-)wettelijke positie van het college.

In de lijn van opmerkingen van de Raad van State vroegen de leden van de VVD-fractie of het niet veel consistenter met de lijn van het wetsvoorstel zou zijn als de burgemeester het uitvoerende orgaan wordt in plaats van het college. Als de regering deze gedachte afwijst om redenen die te maken hebben met het collegialiteitsbeginsel, doet zich de vraag voor waar dat in de Grondwet is te vinden, zo vervolgden deze leden. De positie van het college als onderdeel van het bestuur van de gemeente is grondwettelijk vastgelegd in artikel 125. Het college vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. Indien bevoegdheden van het college integraal worden opgedragen aan de burgemeester, wordt daarmee de facto het college opgeheven. Hieruit volgt dat integrale overdracht van collegebevoegdheden aan de burgemeester in strijd is met de Grondwet. Daarmee zou bovendien tevens de invloed van de raad op het dagelijks bestuur van de gemeente worden uitgehouden. Het recht van de gemeenteraad om de wethouders te benoemen, vloeit immers onlosmakelijk voort uit het in de Grondwet neergelegde hoofdschap van de gemeenteraad. Noch aan de plaats van het college als dagelijks bestuur van de gemeente noch aan het hoofdschap van de raad wensen wij te tornen.

Tot slot van deze paragraaf vroegen de leden van de VVD-fractie hier nog aandacht voor de rechtspositie van de wethouders in het nieuwe bestel. Deze leden achtten een nieuwe rechtspositieregeling wenselijk. Wat zijn de voornemens van de regering als het gaat om de rechtspositie van de wethouders in het nieuwe bestel, zo vroegen deze leden. De wethouders kennen een rechtspositie analoog aan de overige politieke ambtsdragers en deze regeling lijkt in veel opzichten op de rechtspositie van gedeputeerden. Zo geldt voor het pensioen en de wachtgeld-aanspraken en voor voorzieningen in geval van arbeidsongeschiktheid de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. De hoogte van de bezoldiging van wethouders is gebaseerd op het inwonertal van de gemeente waar het ambt wordt uitgeoefend. Wat betreft de rechtspositieregelingen van politieke ambtsdragers in het algemeen is naar aanleiding van het advies van de commissie Beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke

topstructuur (commissie Dijkstal) een beweging gaande om de rechtspositieregelingen van politieke ambtsdragers zo veel mogelijk uniform te regelen. De regering ziet dan ook in de introductie van de gekozen burgemeester geen aanleiding om juist voor wethouders wijzigingen in de rechtspositieregeling aan te brengen.

### 3.2 De raad

Met instemming hebben wij kennis genomen van de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de gemeenteraad binnen de gemeente als volksvertegenwoordigend lichaam het hoogste orgaan moet blijven, en dat de gekozen burgemeester moet passen binnen het grondwettelijk verankerde uitgangspunt van het hoofdschap van de gemeenteraad. Met verwijzing naar de resultaten van de evaluatie van de dualisering en de opmerkingen van vertegenwoordigers van de Raad voor het Openbaar Bestuur tijdens het rondetafelgesprek van 17 januari jl. waren deze leden van mening dat een uitwerking en precisering van de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad gewenst is. Wat de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad betreft verwijzen wij graag naar het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de dualisering dat de Kamer separaat zal bereiken.

De leden van de fractie van de VVD toonden zich voorstander van een sterke gemeenteraad die als een échte volksvertegenwoordiging moet optreden.

Met de leden van de VVD-fractie menen wij dat de raad moet kunnen optreden als een echte volksvertegenwoordiging. Wij delen de visie van deze leden dat het uiteraard aan de raad zelf is om zich op dit vlak te profileren, en daadwerkelijk gebruik te maken van zijn wettelijke bevoegdheden zoals het budgetrecht.

De leden van de VVD-fractie wezen er voorts op dat er gelet op de taken en de positie van de raad veel voor te zeggen valt dat de gemeenteraad in de Grondwet verankerd blijft. 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, zo stelden deze leden, zodat geen verwarring hoeft te ontstaan over de positie van beide organen.

Wij zijn het met deze leden eens dat het hoofdschap van de gemeenteraad in het gemeentelijk bestel grondwettelijk verankerd dient te blijven. Ook de burgemeester blijft, in artikel 125, tweede lid, van de Grondwet verankerd, terwijl de aanstellingswijze in artikel 131 een verankering vindt. Zoals onlangs nog in de memorie van antwoord bij het voorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Kamerstukken I 2004/05, 28 509, C) is betoogd, hoort naar het oordeel van de regering de aanstellingswijze van de burgemeester thuis in de Gemeentewet, die als organieke wet een volledige regeling geeft van de inrichting van gemeenten. Nu het hoofdschap van de raad grondwettelijk is vastgelegd, bestaat geen aanleiding voor vrees voor verwarring.

De leden van de GroenLinks fractie stelden dat er nu enigszins de vreemde figuur ontstaat van twee instituties met een gekozen mandaat. Deze instituties moeten elkaar in evenwicht houden, maar het kiezersmandaat van de burgemeester bemoeilijkt dit, aldus deze leden. De positie van de raad is in de opvatting van de regering uiteindelijk doorslaggevend, en dus is een sterke raad nodig, zo stelden zij. Deze leden

meenden dat de positie van de raad in het voorstel van de regering juist verzwakt wordt.

Wij zijn van mening dat de positie van de gemeenteraad door de invoering van de gekozen burgemeester niet verzwakt wordt. De raad blijft aan het hoofd van de gemeente staan, hetgeen tot uitdrukking komt in zijn controlerende taak, de verordenende bevoegdheid, het budgetrecht, het benoemen van wethouders op voordracht van de burgemeester en de bevoegdheid de burgemeester te ontslaan. Voor het overige zij verwezen naar de brief van 29 juni 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, nr. 29 223, nr. 10) waarin uitgebreid is ingegaan op de versterking van de positie van de raad als resultaat van de Wet dualisering gemeentebestuur. In die brief gaven wij aan bereid te zijn nader te bezien of versterking van de positie van de raad met oog op de invoering van de gekozen burgemeester te bezien mocht de evaluatie van de dualisering aanleiding geven voor de stelling dat de bevoegdheden van de raad op onderdelen voor verbetering vatbaar zijn. Uit het rapport van de stuurgroep Leemhuis naar aanleiding van de evaluatie van die wet blijkt echter geenszins dat formeelwettelijke versterking van de positie van de raad nodig zou zijn. De stuurgroep doet een aantal aanbevelingen die de zien op de bevordering van verandering in werkwijze, houding en gedrag ten aanzien van de raad. Zo beveelt de stuurgroep aan het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap te koesteren, de raad zorgvuldig van informatie te voorzien en faciliteiten te scheppen voor de scholing en training van raadsleden. Voor een reactie op deze aanbevelingen zij verwezen naar het kabinetsstandpunt terzake.

### **3.3 Raadsvoorzitterschap**

De leden van de CDA-fractie stelden een groot aantal vragen over de invulling van het raadsvoorzitterschap in het perspectief van de herziening van artikel 125, derde lid, Grondwet. Zij vroegen de regering om op dit punt met een beargumenteerd voorstel te komen, waarin tevens eventuele financiële consequenties zijn opgenomen. De leden van de CDA-fractie constateerden tot hun genoegen dat de toegezegde herziening aan de Tweede Kamer is aangeboden, doch begrepen niet dat in de memorie van toelichting op blz. 22 zonder enige verwijzing naar deze herziening stelt dat «de burgemeester ... de vergaderingen van de raad zal blijven voorzitten». De leden van de PvdA-fractie stelden dat hoe langer de situatie bestaat dat de burgemeester de raad voorziet, des te onwenselijker dit is. Zij meenden dat de raad zijn eigen voorzitter moet kiezen. De leden van de VVD-fractie wezen erop dat algemeen het gevoelen bestaat dat het in de nieuwe verhoudingen niet meer passend is dat de burgemeester voorzitter van de raad is. Zij waren het dan ook van harte eens met de wijziging van de Grondwet die ertoe strekt het burgemeestersambt te ontkoppelen van het raadsvoorzitterschap. Zij achtten het noodzakelijk de eerste lezing van de wijziging van de Grondwet nog deze kabinetsperiode te laten plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie stelden zich op het standpunt dat eerst het voorzitterschap van de raad moet worden gedeconstitutionaliseerd, voordat de aanstellingswijze van de burgemeester wordt gewijzigd. Volgens hen kan het 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. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of het grondwetsherzieningsvoorstel niet eerst afgehandeld moet zijn, voordat voorliggend wetsvoorstel in werking zou kunnen treden. De leden van de SGP-fractie waren van mening dat eerst aan de grondwettelijke voorwaarden moet worden voldaan voordat de daarmee verband houdende wettelijke aanpassing wordt gerealiseerd. Zij noemden de spanningen in het raadsvoorzitterschap van de gekozen burgemeester

onwenselijk en deze dienden daarom te worden voorkomen. Deze vragen zijn reeds aan de orde geweest in hoofdstuk 1, paragraaf 1.6 van deze nota.

Wij wijzen erop dat het ingediende grondwetsherzieningsvoorstel (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 978, nrs. 1–3) dat ertoe strekt de grondwettelijke koppeling van het burgemeesterschap en het raadsvoorzitterschap ongedaan te maken, de weg vrij maakt voor een mogelijk andere invulling van het raadsvoorzitterschap. Het oordeel of zulks inderdaad wenselijk is, komt de wetgever toe nadat deze wijziging van de Grondwet tot stand is gekomen. De zeer relevante vragen die de leden van de CDA-fractie in dit verband stelden, zullen moeten worden beantwoord wanneer de wetgever ertoe zal overgaan een wetsvoorstel voor te bereiden dat voorziet in een andere wijze van invulling van het raadsvoorzitterschap. Wij menen dat het niet op onze weg ligt om daarop vooruit te lopen. De voors en tegens van een andere invulling zijn nog niet geïnventariseerd, de discussie moet nog worden gevoerd. Voor ons staat overigens nog geenszins vast dat de wetgever er daadwerkelijk toe zal overgaan om het raadsvoorzitterschap van de burgemeester te beëindigen. Het gegeven dat de raad ook na de dualisering van de medebewindswetgeving en na invoering van de gekozen burgemeester belangrijke bestuursbesluiten zal blijven nemen, is in dit verband een relevante overweging. Wel heeft de regering er oog voor dat de handhaving van het raadsvoorzitterschap bij de invoering van een gekozen burgemeester een zekere spanning kan oproepen en zij heeft om die reden de bij de behandeling van de Hoofdlijnennotitie invoering gekozen burgemeester in de Tweede Kamer gebleken overwegingen willen honoreren. Dat geeft de wetgever te zijner tijd de mogelijkheid om met inachtneming van de opgedane ervaring eigen afwegingen te maken en een wenselijk geachte wijziging binnen redelijke termijn tot stand te brengen. Wij achten het echter zonder meer mogelijk dat ook de gekozen burgemeester de verschillende rollen die hij in het lokaal bestel te vervullen heeft, waaronder die van raadsvoorzitter, met elkaar combineert. Het in de wetsvoorstellen neergelegde model waarin de dubbelfunctie wordt gehandhaafd, is naar ons oordeel een werkbaar model. De regering voelt zich daarbij gesteund door de opvatting van de Raad van State, die in zijn advies over het voorstel van Wet invoering gekozen burgemeester de voorbereiding van een grondwetsherziening op het punt van het raadsvoorzitterschap «terecht» heeft genoemd, maar geen voorafgaande grondwetswijziging heeft bepleit. Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de VVD-fractie bevestigen wij dat ook wij afronding van de eerste lezing in deze kabinetsperiode zonder meer mogelijk achten.

In reactie op de door de leden van de CDA-fractie geciteerde passage op blz. 22 van de memorie van toelichting merken wij op dat deze passage deel uitmaakt van de beschrijving van het stelsel dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 eruit zal zien. Op dat tijdstip is de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap nog niet voltooid en zal de burgemeester dus de vergaderingen van de raad voorzitten.

## **HOOFDSTUK 4 DE VERHOUDING VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER TOT ANDERE BESTUURSLAGEN**

### **4.1 Inleiding**

De leden van de CDA-fractie vroegen aandacht voor de consequenties van de introductie van de gekozen burgemeester voor het functioneren en de plaats van het lokaal bestuur in het geheel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zij wezen erop dat de intergemeentelijke samenwerking een steeds belangrijker wordende hulpstructuur is om gemeentegrens-

overschrijdende en bovenlokale problemen aan te pakken. Zij vroegen een reactie op het door de Raad van State en anderen gesignaleerde risico dat de gekozen burgemeester vooral lokaal gericht zal zijn en dat daardoor het succes van de intergemeentelijke samenwerking wordt bedreigd. Een nadere beschouwing op dit punt achten zij te meer wenselijk, omdat tijdens het rondetafelgesprek door sommigen naar voren werd gebracht dat dit risico wordt versterkt, omdat intergemeentelijke samenwerking steeds vaker als alternatief voor herindeling wordt gezien en het kabinet – naar hun oordeel terecht – daarmee zeer terughoudend wil omgaan. Zij vroegen daarnaast in te gaan op het risico van centralisatie waarop door een groot aantal organisaties is gewezen en noemden met name het gebied van openbare orde en veiligheid, de politie en de ruimtelijke ordening. Ook leden van de VVD-fractie vroegen naar de gevolgen voor intergemeentelijke samenwerking en vroegen daarbij het vraagstuk van het toezicht te betrekken. De leden van de SP-fractie gaven aan te vrezen dat de intergemeentelijke samenwerking zal lijden onder de gekozen burgemeester. Zij vroegen een reactie op de gedachte om van de intergemeentelijke samenwerking een expliciet onderdeel van de functie van de burgemeester te maken, zodat deze belangrijke functie die niet tot meerdere eer en glorie van de burgemeester is, wel vervuld zal blijven.

Wij zien geen redenen om grote gevolgen te verwachten van de invoering van de gekozen burgemeester voor de door de leden van deze fracties naar voren gebrachte onderwerpen. Met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking merken wij allereerst op dat het daarbij in de meeste gevallen gaat om samenwerking tussen colleges en samenwerking tussen raden. De wethouders zijn in de praktijk de meest voorkomende bestuurders in de intergemeentelijke samenwerking. Hun politieke profiel en hun lokale gerichtheid laat in het algemeen weinig te wensen over. Wij zien echter geen enkele aanwijzing in de praktijk van de intergemeentelijke samenwerking voor de stelling dat deze eigenschappen de intergemeentelijke samenwerking zouden bemoeilijken. Dat is in zoverre ook niet verrassend omdat intergemeentelijke samenwerking in zeer veel gevallen vraagstukken betreft, waarvan de gezamenlijke behartiging ten voordele strekt van alle deelnemers. Dat is immers ook de achtergrond van de bereidheid om de desbetreffende gemeenschappelijke regeling aan te gaan. De voordelen voor elk van de deelnemende gemeenten van de grotere schaal waarop de desbetreffende taak wordt uitgeoefend en het gemeenschappelijke belang staan in de praktijk van de intergemeentelijke samenwerking voorop. De afgevaardigden van de deelnemende gemeenten zitten als vertegenwoordigers van hun gemeenten in de besturen van gemeenschappelijke regelingen om het eigen belang van hun gemeente te behartigen. De algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen zijn niet samengesteld op basis van politieke representatie en fungeren in het kader van de gemeenschappelijke regeling niet als volksvertegenwoordigers (zonder last of ruggespraak) maar als vertegenwoordigers (op last) van hun gemeenten. Het politieke profiel van deze gemeentelijke vertegenwoordigers is in de intergemeentelijke samenwerking, waarbij de gelijkwaardigheid van de deelnemers en hun belangen voorop staan, derhalve niet erg relevant. Dat alles zal na de invoering van de gekozen burgemeester niet veranderen. Evenmin zal veranderen dat het eigen gemeentelijke belang vertrekpunt zal blijven bij de beoordeling van de vraag of tot samenwerking wordt overgegaan en bij de standpuntbepaling in het kader van de samenwerking te nemen besluiten. Daar waar het in het kader van de intergemeentelijke samenwerking tegengestelde of concurrerende belangen van de deelnemende gemeenten aan de orde zijn, verloopt de intergemeentelijke samenwerking ook nu onder omstandigheden stroef. Voor zover de burgemeesters daarin thans een rol spelen, wordt van hen door de gemeente die zij vertegenwoordigen ook nu reeds een lokale gerichtheid verwacht. Op de behartiging van het eigen

gemeentelijke belang worden ook zij in de eigen gemeente aangesproken. Wij zien al met al weinig reden om aan te nemen dat de bestuurlijke en politieke mechanismen die in het krachtenveld van de intergemeentelijke samenwerking spelen zullen veranderen. Overigens geldt voor elke bestuurder dat de realiteit gebiedt te aanvaarden dat de gemeente wier belangen hij dient, geen «eiland» is, en dat er vraagstukken zijn die een gezamenlijke aanpak vragen. Niettemin, als wij al rekening moeten houden met veranderingen, dan zien wij eerder positieve mogelijkheden dan risico's. De gekozen burgemeester kan zich met zijn sterkere positie meer dan de huidige benoemde burgemeester veroorloven om zijn nek uit te steken in situaties waarin belangentegenstellingen aan de orde zijn. Hij zal wellicht eerder de ruimte kunnen nemen om dreigende patstellingen te doorbreken en vastgelopen overleg vlot te trekken. Overigens wijzen wij er, mede in antwoord op de opmerking van de leden van de SP-fractie op, dat in artikel 170, eerste lid, onder b expliciet is (en blijft) geregeld dat de burgemeester toeziet op een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden. Deze extern gerichte taak ligt in het verlengde ligt van de in artikel 170, eerste lid, onder a geregelde taak van de burgemeester toe te zien op een juiste (interne) besluitvorming van de gemeente.

Voor een algemene beschouwing over interbestuurlijk toezicht verwijzen wij de leden van de VVD-fractie naar de beschouwing daarover in paragraaf 4.2 van deze nota. In aanvulling daarop wijzen wij erop dat de wettelijke bepalingen inzake taakverwaarlozing – die overigens in de huidige situatie niet vaak worden gehanteerd – in dit wetsvoorstel onveranderd zijn. Zo bepaalt het eerste lid van artikel 124 dat de commissaris van de Koning voorziet in het nemen van medebewindsbesluiten ten laste van de gemeente wanneer de burgemeester daarin te kort schiet door het niet of niet naar behoren nemen daarvan. Verder kent artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet nog de zogeheten zware taakverwaarlozingsregeling op basis waarvan bij wet een voorziening kan worden getroffen om in het bestuur van een gemeente te voorzien. Met betrekking tot schorsing en vernietiging wijzen wij erop dat de bepalingen in de Provinciewet daarover die betrekking hebben op de gemeente ongewijzigd blijven. Zo bepaalt artikel 173 van de Provinciewet dat gedeputeerde staten mededeling doen aan de Minister wie het aangaat van besluiten van de raad of van burgemeester en wethouders, indien deze besluiten naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komen. Artikel 181 kent een soortgelijke bevoegdheid toe aan de commissaris van de Koning ten aanzien van besluiten van de burgemeester.

Met betrekking tot het risico van centralisatie menen wij dat dergelijke verwachtingen een volstrekt speculatief karakter dragen. Wij kunnen ons overigens niet aan de indruk onttrekken dat de sombere voorspellingen op dit vlak hun oorsprong vinden in – zacht gezegd – reserves bij de gekozen burgemeester als zodanig. Wij van onze kant zien geen aanleiding tot dergelijke negatieve speculaties. Het lokaal bestuur heeft als bestuur dat het dichtst bij de burger staat een wezenlijke taak te vervullen hebben. Wij menen dat die wezenlijke functie niet afhankelijk is van de wijze waarop de burgemeester wordt aangesteld. Dat zou blijk geven van een overschatting van de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel. Wel menen wij dat juist om de reden dat het lokaal bestuur het dichtst bij de burger staat, het noodzakelijk is dat vernieuwingen in het bestuur die als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen wenselijk zijn, in de gemeentelijke bestuurslaag worden geïntroduceerd. Wij menen dat de directe invloed van burgers op de beleidsagenda van het bestuur, waarmee nieuwe verbindingen worden gelegd tussen de betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak en hun bestuur, eraan zal bijdragen dat de gemeenten de wezenlijke functie die haar in ons bestel is toekomt, ook

in de toekomst op adequate wijze zullen kunnen blijven vervullen. Ten slotte merken wij op dat centralisatie- en decentralisatietendensen elkaar in de tijd afwisselen en niet zijn terug te voeren op veranderingen in de inrichting van het lokaal bestuur. Elk beleidsterrein kent zijn eigen dynamiek, die afhankelijk is van ontwikkelingen en omstandigheden die specifiek zijn voor het desbetreffende beleidsterrein. De slinger van centralisatie en decentralisatie heeft op ieder terrein zijn eigen bewegingsritme. Als wij van onze kant mogen wagen te speculeren over de gevolgen van de invoering van de gekozen burgemeester met betrekking tot de plaats van gemeenten in onze bestuurlijke organisatie, dan zien wij ook hier veeleer positieve mogelijkheden. Een grotere slagvaardigheid en aanspreekbaarheid van het lokaal bestuur zal de positie van gemeenten als basiseenheden van het binnenlands bestuur slechts kunnen versterken. De betrokkenheid van burgers en door burgers gedragen organisaties zal worden vergroot, waardoor ook de aantrekkelijkheid van het lokaal bestuur voor de uitvoering van taken zal toenemen.

Ten aanzien van de door de leden van de CDA-fractie genoemde concrete voorbeelden merken wij op dat onderhavig voorstel de bevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van de openbare orde en veiligheid handhaaft en zelfs versterkt. Ten aanzien van de politie verwijzen wij naar hetgeen daarover in paragraaf 2.2 is opgemerkt.

#### **4.2 Kroon**

De leden van de CDA-fractie vroegen een toelichting op de mogelijke consequenties voor het interbestuurlijk toezicht en vroegen of het in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen past dat de burgemeester zijn bevoegdheid behoudt om besluiten van de raad voor vernietiging voor te dragen. De leden van de VVD-fractie hadden op dit punt eveneens behoefte aan een nadere motivering. Is de burgemeester als hij gekozen is niet zelf een belanghebbende, vroegen zij, en bezit hij nog wel de onafhankelijkheid die hij voor de uitoefening van deze bevoegdheid nodig heeft? Voorts vroegen zij waarom deze bevoegdheid niet mede bij de raad als controlerend orgaan of bij de commissaris als onafhankelijke instantie wordt gelegd.

Wij wijzen erop dat de historische oorsprong van de mogelijkheden die de burgemeester ter beschikking staan om besluiten die voor schorsing en vernietiging in aanmerking komen voor te leggen aan hogere bestuurslagen, ligt in de rol die hij aanvankelijk had als rijksorgaan. Later werd de toezichthoudende rol in deze geplaatst in het kader van zijn algemene scharnierfunctie ten opzichte van de andere overheden<sup>1</sup>. Thans wordt in deze rol ook wel een kwaliteitsaspect gezien. Niet de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming, maar de relatie met het beleid van andere bestuurslagen is echter ook nu de primaire ratio van deze bevoegdheid. Dit blijkt al uit het feit dat een gemeentelijk besluit alleen dan aanleiding kan vormen voor vernietiging, indien dat besluit in strijd met het recht of het algemeen belang moet worden geacht. Deze constatering is van belang, omdat accentuering van de rol van de burgemeester als proces- en kwaliteitsbewaker betrekkelijk nieuw is. De taken en bevoegdheden die de burgemeester in dat verband heeft, zijn pas sinds de dualisering van het gemeentebestuur wettelijk vastgelegd (het huidige artikel 53a – in het wetsvoorstel in aangepaste vorm opgenomen in het voorgestelde artikel 169b – en artikel 170 Gemeentewet). Dat die taken bij de burgemeester zijn belegd, vindt geen grond in de benoeming door de Kroon en zijn ambtstermijn, maar in het gegeven dat de burgemeester met die kroonbenoeming over een externe legitimatie beschikt. Ook de rechtstreeks gekozen burgemeester heeft een externe – dat wil zeggen onafhankelijk van de andere gemeentelijke organen verkregen – legitimatie. Die externe

---

<sup>1</sup> Zie het rapport van de derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten uit de Tweede Kamer (commissie-Van Thijn), De burgemeester ontketend, Kamerstukken II, 1993/93, 21 427, nrs. 34–35).

legitimatie leidt ertoe dat de burgemeester een zodanige onafhankelijkheid ten opzichte van de andere gemeentelijke organen heeft, dat hij deze rol naar behoren kan vervullen. Er is dus alle reden de toedeling van deze taken aan de rechtstreeks gekozen burgemeester te continueren. Wij wijzen er ten slotte op dat de rol van kwaliteits- en procesbewaker in besturen veelal wordt belegd bij de voorzitter. Gelet op de hiervoor beschreven aard van de bevoegdheid van de burgemeester besluiten ter kennis te brengen van hogere bestuurslagen, indien hij meent dat zij voor schorsing en vernietiging in aanmerking komen, menen wij dat het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de raad niet in de rede ligt. Er is geen relatie met de controlerende bevoegdheid van de raad. Voorkomen moet juist worden dat deze bevoegdheid een (oneigenlijke) rol gaat spelen in de politieke verhoudingen. Wij zien omgekeerd geen aanleiding om de gekozen burgemeester in deze context aan te merken als belanghebbende. In het licht van het bovenstaande zien wij geen reden om te zoeken naar alternatieven, zoals de leden van de VVD-fractie suggereren met hun voorstel om de commissaris van de Koning met deze taak te belasten, nog daargelaten dat de commissaris te ver staat weg van de gemeentelijke praktijk om deze taak te vervullen. Ten slotte merken wij nog op dat thans zeer sporadisch gebruik wordt gemaakt van de in artikel 273 Gemeentewet geregelde bevoegdheid.

#### **4.4 Commissaris van de Koning**

De leden van de VVD-fractie wezen erop dat de commissaris van de Koningin de taak krijgt de geloofsbrieven van de gekozenen te onderzoeken en na te gaan of de betrokkenen geen met de functie onverenigbare betrekkingen vervult. Zij vroegen waarom in deze voor de commissaris is gekozen en waarom dit niet door de gemeenteraad zou kunnen plaatsvinden, net als door de Tweede Kamer plaatsvindt op het eigen niveau. De leden van de VVD-fractie vroegen nader te motiveren waarom de commissaris van de Koningin in een aantal omschreven situaties de burgemeester kan ontslaan, waarbij zij er de nadruk op legden dat de commissaris in een drietal situaties (artikel 62, eerste lid) geen beleidsvrijheid toekomt. Is deze rol bij een rechtstreeks gekozen burgemeester wel passend, zo vroegen zij. Dezelfde vraag stelden zij ten aanzien van de rol van de commissaris in geval van ontslag door de gemeenteraad. Hun vragen betroffen eveneens de bevoegdheid van de commissaris om een waarnemer te benoemen. Ten slotte vroegen zij waarom de regering ervoor heeft gekozen de commissaris een taak te geven bij de beëdiging.

Wij zijn van mening dat door de nieuwe positionering van de burgemeester er meer nog dan thans behoefte is aan een rol voor een onafhankelijke bestuurlijke partij. Die behoefte is er in het bijzonder als raad en burgemeester met elkaar in conflict komen of dreigen te komen. Met deze rol kan de raad niet zelf worden belast, omdat hij zelf partij is en een escalatie van het conflict op de loer ligt. Afkoeling en bemiddeling met behulp van onafhankelijke derde die het (dreigende) conflict tot zijn ware proporties kan terugbrengen, moeten dan uitkomst bieden. De minister staat te ver af van de gemeentelijke praktijk om hem in alle gevallen van dreigende of uitgebroken conflicten te belasten met een rol als adviseur of bemiddelaar. De korte afstand tot de gemeenten en zijn specifieke kennis en ervaring maken de commissaris bij uitstek geschikt om deze rol te vervullen. Deze rol voor de commissaris sluit goed aan bij de rol die hij ook thans, zij het in een wat andere context, vervult. Wij zien in de gewijzigde constellatie waarin de burgemeester zijn externe legitimatie niet langer aan de Kroon maar aan de bevolking ontleent, in het geheel geen bezwaar om de commissaris met deze rol te blijven belasten. Deze rol benadrukt ook in de nieuwe verhoudingen dat de gemeente en de burgemeester deel uitmaken van het grotere staatsverband. Ten aanzien van de



door de leden van de VVD-fractie bedoelde situaties van artikel 62, eerste lid, menen wij dat ook in die gevallen een rol van de commissaris gewenst is. Weliswaar wezen deze leden er terecht op dat de commissaris in deze situaties geen beleidsvrijheid toekomt, toch achten wij het van wezenlijk belang dat op onafhankelijke wijze wordt vastgesteld of de in dat artikel bedoelde feiten aan de orde zijn. Anders gezegd, de vraag of de in dat artikel bedoelde situatie zich wel of niet voordoet, mag geen inzet worden van politieke strijd. De vaststelling van feiten gaat immers aan het in dat artikel geregelde ontslagbesluit vooraf.

Met betrekking tot de bevoegdheid tot het aanstellen van een waarnemer zijn wij van mening dat deze bevoegdheid in het verlengde ligt van de hiervoor besproken bevoegdheden en daarvan niet losgezien kan worden.

Met betrekking tot het geloofsbrievenonderzoek merken wij nog op dat de parallel die de leden van de VVD-fractie trekken tussen het geloofsbrievenonderzoek door de Tweede Kamer en het geloofsbrievenonderzoek van de burgemeester niet opgaat. Die parallel zou meebrengen dat de burgemeester de geloofsbrieven van zijn opvolger onderzoekt. Dat kan dezelfde persoon zijn. Voorts achten wij het niet juist om de raad met het geloofsbrievenonderzoek te belasten. Zou de raad op voorhand redenen zien om de gekozene te weren, dan zou het geloofsbrievenonderzoek kunnen worden ingezet om de gekozene van het ambt af te houden. Daarom is er ook hier voor gekozen om deze taak toe te vertrouwen aan de op enige afstand staande commissaris, die deze taak in volstrekte onafhankelijkheid zal verrichten. Overigens merken wij op dat anders dan bij het geloofsbrievenonderzoek door de Tweede Kamer bij het geloofsbrievenonderzoek van de burgemeester geldt dat dit een aanvullend karakter heeft. De vereisten worden in eerste instantie door het hoofdstembureau getoetst. De commissaris controleert bij toelating of de gekozene voor het burgemeesterschap aan de vereisten van passief kiesrecht voldoet, indien daarover na de kandidaatstelling twijfel rijst. Voor een antwoord op hun vraag over de taak van de commissaris bij de beëdiging verwijzen wij de leden van de VVD-fractie naar paragraaf 6.3.

De leden van de SP-fractie waren van oordeel dat het toezicht op de burgemeester goed geregeld moet worden en wezen erop dat de commissarissen hebben opgemerkt dat hun rol daarin wordt uitgehold. Zij vroegen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat burgemeesters die de fout ingaan op wat voor manier dan ook onder toezicht staan. In algemene zin merken wij op dat wij geen reden zien voor extra toezicht op de gekozen burgemeester in vergelijking met de benoemde burgemeester. Wij zien niet in waarom een gekozen burgemeester aan extra toezicht onderworpen zou moeten zijn. De aan het woord zijnde leden geven niet aan wat zij precies bedoelen met een burgemeester die «in de fout» gaat. Besluiten van het bestuursorgaan (gekozen) burgemeester zijn in dezelfde mate evenals dat voor de benoemde burgemeester geldt onderworpen aan rechterlijk toezicht. Wel voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van ontslag wanneer de gekozen burgemeester niet integer handelt. Dit kan ook als een vorm van toezicht uitgelegd worden. Wij zien geen reden voor meer wettelijk toezicht alleen omdat de burgemeester gekozen wordt. Ten slotte merken wij op dat wij een uitspraak van de commissarissen van de Koning met de door leden van de SP-fractie weergegeven strekking niet hebben aangetroffen in het advies van de commissarissen over de conceptwetsvoorstellen.

## HOOFDSTUK 5 DE GEKOZEN BURGEMEESTER ALS FUNCTIONARIS

### 5.1 Vereisten voor het burgemeesterschap

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van de VVD konden instemmen met de aan de kandidaat-burgemeester te stellen eisen, te weten het Nederlandschap, het niet uitgesloten zijn van het kiesrecht en het hebben bereikt van de leeftijd van 18 jaar.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden een vraag over de eis dat de kandidaat-burgemeester Nederlander moet zijn. Deze leden maakten de vergelijking met de eisen die bij raadsverkiezingen gelden, waar niet-Nederlandse EU-onderdanen actief en passief kiesrecht hebben en tot wethouder kunnen worden benoemd en ingezetenen die geen EU-onderdaan zijn na een verblijf van vijf jaar over deze rechten beschikken. De aan het woord zijnde leden vroegen om steekhoudende argumenten voor het verschil, nu naar de mening van deze leden ook wethouders bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid hebben.

Wij wijzen erop dat ook thans aan de burgemeester de eis wordt gesteld dat hij over het Nederlandschap beschikt. Deze eis is voor politieke ambten gebruikelijk, omdat daarmee de verbondenheid van de ambtsdrager met de Nederlandse samenleving wordt uitgedrukt. Op landelijk niveau, in regering en Staten-Generaal, speelt daarbij tevens een rol dat deze organen invloed hebben op de buitenlandse politiek, in tijd van vrede zowel is in tijd van oorlog. Voor de verkiezing voor de gemeenteraad is op dit vereiste van het Nederlandschap een uitzondering gemaakt, zowel voor onderdanen van andere EU-landen als voor onderdanen van landen buiten de EU. De gedachte achter die uitzondering is dat op lokaal niveau meer gewicht moet worden gehecht aan het feit dat steeds meer mensen van verschillende nationaliteiten met elkaar samenleven, die zonder de mogelijkheid tot participatie in het lokaal bestuur onvoldoende zouden zijn vertegenwoordigd, terwijl zij wel deel uitmaken van die lokale samenleving.

Voor het burgemeesterschap is die uitzondering niet gemaakt. Zoals reeds in de memorie van toelichting is aangegeven, is handhaving van het vereiste van het Nederlandschap ingegeven door het feit dat de burgemeester is belast met enkele bijzondere bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Wij wijzen erop dat het hier gaat om geheel andere bevoegdheden dan die aan het college zijn toebedeeld. Het gaat dan met name om de bevoegdheden van de artikelen 172 en verder van de Gemeentewet. Zo kan de burgemeester bijvoorbeeld op grond van artikel 175 noodbevelen en op grond van artikel 176 noodverordeningen uitvaardigen. In een noodsituatie kan de burgemeester zelfstandig maatregelen nemen, die hij anders aan de raad of het college had moeten overlaten. Daarmee wordt aan één individu een zware bevoegdheid verleend. Bij een dergelijke zware bevoegdheid is het bij politieke ambten gebruikelijke vereiste van het Nederlandschap passend en bestaat minder aanleiding voor de uitzondering om het passief kiesrecht tevens aan niet-Nederlandse ingezetenen te verlenen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of onderzocht is wat de invoering van de gekozen burgemeester voor gevolgen heeft voor de kwaliteit van de kandidaten die zich beschikbaar stellen. Zij stelden de vraag of de voorstellen geen indirect gevaar voor de openbare orde en veiligheid meebrengen, in het geval de gekozen kandidaten niet de juiste kwaliteiten hebben voor de taak van de burgemeester op dat terrein. Zij vroegen welke verantwoordelijkheden de regering neemt in de bevordering van de professionaliteit van de burgemeester.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie merken wij op dat het oordeel omtrent de juiste kwaliteiten van een burgemeester in eerste instantie aan de kiezers is voorbehouden. Het zijn de kiezers die een afweging maken tussen verschillende kandidaten en daarbij ook hun kwaliteiten, waaronder de kwaliteiten die nodig zijn voor de uitoefening van bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid, zullen laten meewegen. Omgekeerd ligt het voor de hand dat kandidaten zich op basis van specifieke kwaliteiten, relevante ervaring of deskundigheden, bijvoorbeeld met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake openbare orde en veiligheid, kunnen profileren tijdens de verkiezingscampagnes. Wanneer de gekozen burgemeester zich na afloop van zijn ambtstermijn van vier jaar opnieuw kandidaat stelt in de gemeente vindt er een beoordeling plaats van de inmiddels tentoongespreide kwaliteiten.

De praktijkervaringen en onderzoeken wijzen uit dat burgers de afgelopen jaren hogere verwachtingen van de overheid zijn gaan koesteren, in het bijzonder op het domein van openbare orde en veiligheid<sup>1</sup>. Juist een burgemeesterskandidaat kan daar tijdens de verkiezingscampagnes op inspelen. Een eenmaal gekozen burgemeester kan zijn kans op herverkiezing vergroten door te trachten aan de verwachtingen op het gebied van openbare orde en veiligheid van kiezers tegemoet te komen. De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie lijkt ingegeven door een angst voor eventuele excessieve gevolgen van personalisering, namelijk dat «ongeschikte mensen» burgemeester worden. Wij wijzen erop dat de geschiktheid of ongeschiktheid van een persoon voor het ambt vanzelfsprekend een subjectief oordeel is. Er is door de Universiteit van Twente<sup>2</sup> onderzoek gedaan naar de achtergrond van gekozen burgemeesters in Duitsland. Uit dit onderzoek blijkt dat in de onderzochte deelstaten het merendeel van de gekozen burgemeesters hoogopgeleid is en voorafgaande bestuurlijke ervaring heeft opgedaan, namelijk in de meeste gevallen als wethouder, maar ook als raadslid of in een enkel geval als burgemeester elders.

## 5.2 Integriteit

De leden van de PvdA-fractie wensten duidelijkheid over de vormgeving van de integriteitstoets. Deze leden wezen erop dat volgens het voorstel bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven welke gegevens worden betrokken bij het onderzoek voor afgifte van de verklaring omtrent het gedrag. Zij stelden dat de aspecten van integriteit nauwkeurig dienen te worden omschreven.

De leden van de VVD-fractie onderschreven 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 niet? Zij vroegen of de regering nader kan aangeven wanneer er sprake is van schending van de integriteit.

De leden van de VVD-fractie wezen erop dat een burgemeester een bestuurder is die met veel vertrouwelijke gegevens omgaat. De leden van de VVD vroegen of in dit verband ook is overwogen om van de burgemeestersfunctie een vertrouwensfunctie te maken. Zij beseften 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, zo veronderstelden zij.

Ook de leden van de D66-fractie vroegen aandacht voor de integriteitstoets. Zij achtten 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

<sup>1</sup> Zie ook Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, «Mondiger of moeilijker?» Voorstudies en achtergronden, p. 42, Den Haag 2002.

<sup>2</sup> «Direct gekozen burgemeesters in Duitsland; een onderzoek naar de verkiezing, de institutionele positie en de feitelijke rol van burgemeesters in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg en Thüringen», H. van der Kolk e.a., Twente/ Stuttgart, april 2004.

zijn hierbij de sleutelwoorden. Dit zou wat hen betreft beginnen bij het voorkomen dat niet-integere mensen op de kandidatenlijst kunnen staan. Zij meenden dat een verklaring omtrent het gedrag hieraan een bijdrage kan leveren. Om de effectiviteit van deze maatregel te kunnen bepalen, zouden deze leden graag meer duidelijkheid hebben over de «eenduidig en objectief vast te stellen strafrechtelijke criteria» die in de algemene maatregel van bestuur komen te staan.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en D66 kunnen wij het volgende mededelen. Bij de afgifte van verklaringen omtrent het gedrag wordt gewerkt met screeningsprofielen. Dat wil zeggen dat de soort strafrechtelijke gegevens die bij de afgifte worden betrokken gerelateerd zijn aan de aard van de functie. Het ligt voor de hand om bij het ambt van burgemeester strenge integriteitseisen te stellen en derhalve een zeer ruim profiel te hanteren en strafrechtelijke gegevens in brede zin te laten toetsen. Van een burgemeester mag verwacht worden dat er geen sprake is van een ernstig strafrechtelijk verleden. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welke gegevens worden betrokken bij het onderzoek voor de afgifte van de verklaring. Nader moet worden gezien of bepaalde strafrechtelijke gegevens (en zo ja welke) zodanig licht zijn dat zij buiten beschouwing kunnen blijven inzake het oordeel over de integriteit van een kandidaat-burgemeester. Wij zullen de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk informeren over de inhoud de voorgenomen algemene maatregel van bestuur.

Wij beamen met de leden van de fractie van de VVD dat het begrip integriteit inderdaad niet strikt te begrenzen of eenduidig te objectiveren is. Het is duidelijk dat er sprake is van schending van integriteit ingeval van ambtsmisdrijven of van andere relevante strafbare feiten. Integriteit is echter een breder begrip dat ook ingevuld wordt door publieke moraal en ethiek. Ook aangelegenheden die niet direct strafbaar zijn, kunnen de geloofwaardigheid en het gezag van het openbaar bestuur beschadigen. Bij schending van de integriteit gaat het in dit kader om feiten en omstandigheden die een belemmering vormen voor de integere vervulling van het ambt van burgemeester. De integere vervulling van het ambt is in het geding als het vertrouwen en het aanzien van het gemeentebestuur kan worden geschaad.

Wij wijzen de suggestie van de leden van de fractie van de VVD af om in het kader van de kandidaatstelling door de AIVD integriteitstoetsen te doen verrichten in de zin van antecedenten- of veiligheidsonderzoeken. Hiertegen bestaan bezwaren van principiële aard. Het wetsvoorstel voorziet in de verplichting een verklaring omtrent het gedrag over te leggen. Dit betekent dat onderzoek wordt verricht naar relevante strafrechtelijke antecedenten. Indien geen verklaring kan worden overgelegd, is betrokkene van kandidaatstelling uitgesloten. Bij aanwijzing van het ambt tot vertrouwensfunctie zou een AIVD-onderzoek betrekking hebben op informatie in bredere zin. AIVD-onderzoek kan zich bijvoorbeeld ook richten op politieke antecedenten of omstandigheden in de privé-sfeer. Het principiële bezwaar tegen een dergelijke toetsing is dat dergelijke informatie een weging vereist en dat een dergelijke subjectieve beoordeling van iemands persoonlijk bestuurlijke integriteit niet strookt met de beginselen van het kiesrecht. Het is niet aan een minister om een kandidaat op basis van een AIVD-onderzoek het passieve kiesrecht te ontzeggen. Het belang van de integriteit van de burgemeester was voor het kabinet wel aanleiding om andere waarborgen aan te brengen. Zo kan de raad de burgemeester ontslaan bij een niet-integere vervulling van het ambt. Als de raad op dat punt in gebreke blijft, of als gewichtige redenen daartoe noodzaken, kan ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overgaan tot ontslag.

## **5.4 Rechtspositie**

Wij zijn verheugd met de instemming van de leden van de fractie van de VVD het van toepassing verklaren van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) op de gekozen burgemeesters. Aan deze leden kunnen wij toezeggen dat een nieuw rechtspositiebesluit in het najaar van 2005 bekend zal zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de mogelijkheden om te voorkomen dat een frauderende burgemeester toch wachtgeld krijgt. Met dit wetsvoorstel wordt de Appa van toepassing op de burgemeester. De Appa kent geen differentiatie binnen het wachtgeldregime naar ontslaggrond. Dit geldt voor alle politieke ambtsdragers waarop de Appa van toepassing is, dus ook onder andere voor wethouders, gedeputeerden, Tweede Kamerleden en ministers en staatssecretarissen. In geval van fraude is het zaak dat er aangifte wordt gedaan en staat vervolgens de reguliere weg open van strafrechtelijke vervolging. Indien aan de belanghebbende rechtens zijn vrijheid is ontnomen vervalt ingevolge de Appa de aanspraak op een uitkering. Dit regime zal ook voor burgemeesters gaan gelden. Voor ministers en staatssecretarissen is in de Appa tevens een voorziening opgenomen op grond waarvan de uitkering vervallen kan worden verklaard in het geval de betrokken ambtsdrager wegens enig strafbaar feit is veroordeeld. Vooralsnog is deze bepaling niet op de overige Appa-gerechtigden van toepassing. Binnen het stelsel van de Appa wordt de bepaling daarom niet van toepassing op de burgemeester.

## **HOOFDSTUK 6 AANTREDEN EN ONTSLAG VAN DE GEKOZEN BURGEMEESTER**

### **6.1 Inleiding**

De leden van de fractie van het CDA stelden de vraag aan de orde of het wenselijk was om termijnen te stellen aan de periode waarin iemand burgemeester kan zijn. Wij achten een dergelijke maximale termijn niet wenselijk. Een dergelijke termijn wordt voor politieke ambtsdragers in Nederland niet gehanteerd. Beperking van de zittingstermijn zou bij de burgemeester bovendien neerkomen op een beperking van het passief kiesrecht, waarvoor geen rechtvaardigingsgrond bestaat. De leden van de fractie van het CDA hebben juist opgemerkt dat een burgemeester bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar niet meer automatisch ontslag wordt verleend. Ook hier geldt dat daarmee een inbreuk zou worden gemaakt op het passief kiesrecht, waarvoor geen grond bestaat.

### **6.3 Eedaflegging**

De leden van de fractie van het CDA vroegen of overwogen is voor te schrijven dat de burgemeester de eed aflegt in de raadsvergadering. Deze leden stelden de beëdiging door de commissaris niet ter discussie, zodat wij hun vraag aldus begrijpen of overwogen is dat de eedaflegging ten overstaan van de commissaris van de Koning in de raadsvergadering dient plaats te vinden. De lokatie van de eedaflegging is niet voorgescreven. Het ligt het meest voor de hand dat alle nieuw gekozen burgemeesters gelijktijdig ten provinciehuize worden beëdigd. Beëdiging door de commissaris van de Koning staande de raadsvergadering stuit op praktische problemen, gelet op het grote aantal beëdigingen dat gelijktijdig plaats zal moeten vinden.

Naar aanleiding van paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting vroegen de leden van de VVD-fractie waarom niet gekozen is voor eedaflegging in handen van de voorzitter dan wel de plaatsvervangend voorzitter van de raad.

Mede gelet op de bovenlokale taken die ook aan de gekozen burgemeester toekomen, achten wij het alles afwegende minder juist wanneer de gekozen burgemeester door enig gemeentelijk orgaan beëdigd zou worden. Beëdiging door het naasthogere bestuursorgaan commissaris van de Koning ligt meer in de rede, gelet ook op de rol van de commissaris van de Koning bij het ontslag van de burgemeester.

## **6.4 Onvrijwillig ontslag**

### *Conflictregeling*

Wij zijn verheugd dat de leden van de fractie van het CDA onze keuze onderschrijven om bij een conflict tussen raad en burgemeester uiteindelijk de raad als hoogste orgaan de bevoegdheid te geven de burgemeester te ontslaan. Deze leden onderkennen dat de procedure voor een dergelijk ontslag met waarborgen omkleed moet zijn en vonden de keuze voor een procedure die uit twee raadsbesluiten bestaat, terecht.

De leden van de fractie van de PvdA waren van mening dat de machtsbalans ingeval van een meningsverschil tussen burgemeester en raad moest doorslaan naar de raad, omdat deze de samenstelling van de bevolking breder weerspiegelt. De opvatting dat de gekwalificeerde meerderheid beide partijen als het ware tot samenwerking verplicht deelden deze leden niet. Wij betreuren het dat deze leden het op dit onderdeel met ons oneens zijn.

De leden van de fractie van de CDA stelden een aantal vragen over de gekwalificeerde meerderheid waarmee dergelijke ontslagbesluiten moeten worden genomen. Zo vroegen de leden van de CDA-fractie toe te lichten waarom besluitvorming in twee ronden met gewone meerderheid en bemiddeling door de commissaris van de Koning niet voldoende waarborgen biedt. Zou het voorschrift van een gekwalificeerde meerderheid niet tot een impasse kunnen leiden, indien wel een meerderheid van de raad de burgemeester wil ontslaan, maar deze meerderheid niet de voorgeschreven omvang heeft, zo vroegen deze leden. De leden van de CDA-fractie suggereerden om, als zou worden gekozen voor een gewone meerderheid, daaraan het voorschrift te verbinden dat deze meerderheid zou moeten bestaan uit meer dan één fractie. De leden van de fractie van de PvdA verbaasden zich over het standpunt van het kabinet dat de burgemeester ontslagen kan worden nadat een tweederde meerderheid van de raad het vertrouwen in de burgemeester heeft opgezegd. Dit vraagt om moeilijkheden, aldus deze leden, wanneer de raad met bijna tweederde meerderheid het vertrouwen opzegt. De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat er tegen is om de burgemeester – na een afkoelingsperiode en bemiddeling door een externe partij (commissaris van de Koning) – met gewone meerderheid te kunnen ontslaan. De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts naar de voor- en nadelen van de gekwalificeerde meerderheid ten opzichte van de gewone meerderheid. Pleit het hoofdschap van de raad niet voor een gewone meerderheid, zo vroegen deze leden. De leden van de fractie van de VVD vroegen naar een definitie van het begrip «onwerkbaar verhouding». Ook de leden van de fracties van de SP en de SGP waren van mening dat een burgemeester niet meer zal kunnen functioneren in geval een meerderheid van de raad voorstander is van ontslag, zonder dat sprake was van een gekwalificeerde meerderheid. De leden van de fractie van GroenLinks waren van mening dat het vereiste van een twee derde meerderheid de positie van de raad verzwakt. Deze leden vroegen waarom de regering de adviezen van de Rob en de VNG op dit punt niet heeft opgevolgd. De leden van de GroenLinks-fractie waren

van mening dat de regering het kiezersmandaat van de burgemeester op deze wijze boven het mandaat van de raad stelde en vroegen om een uitleg op dit punt.

Wij hebben in het wetsvoorstel gekozen voor een gekwalificeerde meerderheid bij het ontslag door de raad wegens verstoorte verhoudingen of schending van de integriteit. De burgemeester heeft met het mandaat van de kiezer een externe legitimatie. Alleen al de omstandigheid dat de burgemeester door de bevolking gekozen wordt met het oog op zijn specifieke rol, rechtvaardigt dat de burgemeester niet «zo maar» ontslagen moet kunnen worden, óók niet door de democratisch gekozen gemeenteraad. De externe legitimatie die de kiezer aan de burgemeester heeft gegeven mag niet intern doorbroken worden door een type van geschillen dat in beginsel in het politieke spel van alledag aan de orde kan zijn. Dergelijke geschillen moeten binnen de normale verhoudingen tot een oplossing worden gebracht. Het wettelijk stelsel dient te waarborgen dat een conflictenregeling niet met dit uitgangspunt in strijd komt. De conflictenregeling moet daarom een zware procedure zijn. Om deze reden kan een ontslagbesluit – dit mede in antwoord op de door de leden van de fracties van het CDA en de VVD gestelde vragen over de gekwalificeerde meerderheid – bij gewone meerderheid door de raad niet aan de orde zijn. Aanvullende waarborgen bij een gewone meerderheid, zoals een afkoelingsperiode, een voorgeschreven externe bemiddeling of een meerderheid die uit meerdere fracties bestaat, voorkomen niet dat de raad om politieke overwegingen van alledag de burgemeester kan ontslaan. Wij achten het – in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie – niet mogelijk of wenselijk om van het begrip «onwerkbaar verhoudingen» een definitie te geven. Het uiteindelijke oordeel of er daadwerkelijk sprake is van een onwerkbaar verhouding tussen de burgemeester en de raad, is aan de raad.

Het voorstel zoals het thans voorligt, sluit niet uit dat er uitzonderlijke (en dus uitzonderings)situaties denkbaar zijn op grond waarvan het, gelet op het hoofdschap van de raad, gerechtvaardigd is dat de raad de burgemeester kan ontslaan om een onwerkbaar situatie tot een oplossing te brengen. De eis van een twee derde meerderheid stimuleert het zoeken naar compromissen om tot een oplossing te komen. Als onverhoopt mocht blijken dat naar het oordeel van de raad sprake is van een situatie waarin de verhouding tussen raad en burgemeester zodanig verstoord is dat geen samenwerking meer mogelijk is en ook geen zicht bestaat op herstel van die samenwerking, kan de raad – mits uiteraard bij twee derde meerderheid – besluiten de ontslagprocedure in gang te zetten. Alleen in deze situatie is het gerechtvaardigd dat de burgemeester ontslagen wordt, en dat de kiezer – mits de resterende zittingsperiode lang genoeg is – zich uit kan spreken over het conflict. Op grond van bovenstaande overwegingen hebben wij – dit in antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks – niet het advies van de Rob en de VNG gevolgd.

Wij delen niet de vrees van de leden van de fracties van de PvdA, de SP en de SGP dat de burgemeester niet meer kan functioneren, indien in de raad een ontslagbesluit aan de orde is geweest dat niet de benodigde meerderheid heeft verkregen. De raad en de burgemeester hebben, ieder op grond van zijn kiezersmandaat, hun wettelijke taak. Beiden zullen zij hun verantwoordelijkheid moeten nemen en elkaars mandaat moeten accepteren. Van de raad en de burgemeester mag worden verwacht dat zij elkaars kiezerslegitimatie en bevoegdheden respecteren en, wanneer inzichten verschillen, zij bereid en in staat zijn toch die besluiten nemen die noodzakelijk zijn. Raad en burgemeester hebben elkaar nodig om het gemeentelijk beleid vorm te geven en uit te voeren.

Een en ander sluit overigens niet uit dat raad en burgemeester met wederzijds goedvinden een beroep op een externe bemiddelaar doen om de samenwerking te verbeteren en eventuele conflicten op te lossen.

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks menen, wordt met de voorgestelde regeling niet het mandaat van de burgemeester boven dat van de raad gesteld. Immers, de raad kan de burgemeester ontslaan, terwijl de burgemeester niet de bevoegdheid toekomt de raad te ontbinden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het juist was dat de in artikel 137 van de Grondwet voorkomende eis van gekwalificeerde meerderheid bij besluitvorming een unicum is.

De eis van een gekwalificeerde meerderheid als voorwaarde voor de totstandkoming van besluiten komt vaker in regelgeving voor. Van een unicum in artikel 137 van de Grondwet is geen sprake. Wat de Grondwet betreft wijzen wij op de artikelen 29, 30, 40, 63, 91 en 138, alwaar eveneens de eis van besluitvorming bij ten minste een meerderheid van twee derden van het aantal stemmen is voorgeschreven. Ook in het Burgerlijk Wetboek komen dergelijke bepalingen diverse keren voor, bijvoorbeeld ten aanzien van besluitvorming in de algemene vergadering van aandeelhouders. Zonder volledig te zijn, wijzen we ten slotte nog op het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (de artikelen 42, 55, 58, 60 en 61), de Wet op de bedrijfsorganisatie (artikel 26), en de Loodsenwet (artikel 27).

De leden van de CDA-fractie vroegen of sprake was van een lacune in het wetsvoorstel, nu de burgemeester die, geconfronteerd met een meerderheid die voor zijn ontslag heeft gestemd, zelf ontslag neemt, zich niet bij de tussentijdse verkiezing kandidaat mag stellen.

Wij zijn van mening dat het voorstel van wet op dit punt geen lacune vertoont. Als de burgemeester bij ontslag op verzoek de bevoegdheid heeft een conflict aan de kiezer voor te leggen en om een nieuw mandaat te vragen, kan dat leiden tot verhoogde druk op de burgemeester om ontslag te nemen, terwijl een voorstel voor ontslag in de raad niet de vereiste meerderheid heeft behaald. Daarmee zou het vereiste van een ontslagbesluit bij twee derde meerderheid onder druk komen te staan. Bovendien zal een burgemeester die de mogelijkheid heeft om zich te kandideren bij tussentijdse verkiezingen die volgen op een ontslag op eigen verzoek dit middel ten eigen bate kunnen inzetten. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een burgemeester die een jaar voor de reguliere verkiezingen door ontslag op eigen verzoek tussentijdse verkiezingen afdwingt, omdat hij op dat moment goed in de peilingen staat. Indien hij deze verkiezing zou winnen, zou hij alsdan ook de volgende zittingstermijn als burgemeester kunnen aanblijven op grond van de voorgestelde regeling inzake tussentijdse verkiezingen. Dit achten wij niet gewenst.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een verduidelijking van de keuze om voor te schrijven dat de wethouders bij ontslag van de burgemeester hun portefeuille ter beschikking stellen. Zij vroegen hoe deze keuze zich verhoudt met het hoofdschap van de raad, de bestaande afspraken in het collegeprogramma en de vertrouwensrelatie die de raad met de wethouders heeft.

Wij hebben in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State een bepaling opgenomen op grond waarvan na een tussentijdse verkiezing nieuwe collegevorming plaatsvindt. De wethouders stellen derhalve niet hun portefeuille ter beschikking bij ontslag van de burgemeester. Zij treden af, indien binnen zes weken na het aantreden van de tussentijds gekozen burgemeester nog geen nieuw college is gevormd. Indien het ontslag van de burgemeester niet gevolgd wordt door een tussentijdse verkiezing, bijvoorbeeld omdat een waarnemer wordt benoemd, vindt geen collegevorming plaats en blijven de wethouders in functie. Uitgangspunt is dat de tussentijds gekozen burgemeester als volwaardig burgemeester moet kunnen functioneren. Onderdeel daarvan is dat hij de lokaal regeringsleider is. Om lokaal regeringsleider te



kunnen zijn, dient de burgemeester onder meer de leiding te hebben bij de collegevorming. Zou hij niet de gelegenheid krijgen leiding te geven aan de vorming van een nieuw college, dan wordt hij leider van een college dat hij niet zelf mede heeft gevormd. In de woorden van de Raad van State: hij moet het in dat geval doen met de wethouders die hij aantreft in de boedel van zijn voorganger. Hij zou daardoor geen volwaardige burgemeester zijn, maar een waarnemer van de vorige burgemeester.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA achten wij een eventuele bevoegdheid van de tussentijds gekozen burgemeester om wethouders voor ontslag voor te dragen onvoldoende basis om de positie van lokaal regeringsleider te verwerven. De raad kan een dergelijk ontslag immers weigeren. Bovendien voorziet het door de leden van de CDA-fractie gesuggereerde alternatief niet in de inbreng van de tussentijds gekozen burgemeester in een collegeprogramma over het door de gemeente te voeren beleid. Te verwachten valt overigens dat de tussentijds gekozen burgemeester in veel gevallen een of meer zittende wethouders zal voordragen voor benoeming door de raad.

Nieuwe collegevorming na tussentijdse verkiezingen doet niet af aan het hoofdschap van de raad. Het is immers de raad die de nieuwe wethouders benoemt. Bij een tussentijdse verkiezing verandert de meerderheid van de raad niet. De burgemeester zal daarom te maken krijgen met een lopend programma dat vanuit de raad in de besprekingen bij de collegevorming zal worden ingebracht. Het resultaat van de collegevorming is dat er een nieuw collegeprogramma ligt, waaraan de betrokkenen bij de collegevorming zich aan hebben verbonden. Zowel de raad als de tussentijds gekozen burgemeester heeft hierin zijn inbreng.

De leden van de fractie van het CDA stelden de vraag aan de orde of zich de situatie voor kan doen dat de burgemeester de vergadering van de raad voorziet, waar zijn ontslag aan de orde is. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om in de wet te regelen dat de burgemeester dan vervangen wordt.

Wij kunnen de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie bevestigend beantwoorden. Evenals thans, wanneer de raad beraadslaagt over een aanbeveling tot ontslag wegens verstoorde verhoudingen als bedoeld in het huidige artikel 61b van de Gemeentewet, is de burgemeester in dat geval voorzitter van de raad. Het zal van de bijzondere omstandigheden afhangen of hij daadwerkelijk als voorzitter aanwezig is, of dat zijn waarnemer – het raadslid, bedoeld in artikel 77 van de Gemeentewet – de vergadering voorziet. Wij zien geen aanleiding om op dit punt een voorziening te treffen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts of het wel logisch is 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 en balances? Beide organen hebben immers een directe kiezerslegitimatie, zo stelden deze leden.

De leden van de fractie van D66 vonden dat de regering de mogelijkheid van ontbinding van de raad bij een onoplosbaar conflict tussen de raad en de gekozen burgemeester onderbelicht laat. Zij 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 zowel raads- als burgemeestersverkiezingen nodig zijn. Deze leden vroegen een reactie van de regering over hun opvatting dat in het licht van artikel 129 van de Grondwet tussentijdse raadsverkiezingen mogelijk zijn ingeval van (onoplosbare) conflicten tussen raad en burgemeester. Wij zijn van oordeel dat, gelet op het grondwettelijk hoofdschap van de raad, ingeval van een onwerkbaar verhouding tussen de raad en de burgemeester, als gezegd met de nodige wettelijke waarborgen, uiteinde-

lijk de raad het laatste woord dient te hebben. Daarnaast bedraagt de zittingsperiode van de raad op grond van artikel 129 van de Grondwet vier jaar. Conflicten tussen burgemeester en raad kunnen geen rechtvaardiging vormen voor afwijking van dit uitgangspunt. Artikel 129 biedt immers alleen de mogelijkheid om bij wet in formele zin af te wijken van de vaste zittingsperiode, zoals bij herindelingswetgeving. Een besluit van de burgemeester of het college valt daar niet onder. Gemeenteraden zouden bovendien wat al te makkelijk ontbonden kunnen worden, met alle nadelige gevolgen voor het lokaal bestuur van dien. Los van de grondwettelijke belemmering, zijn wij van mening dat een dergelijk systeem niet wenselijk is. Het zou de burgemeester feitelijk te veel macht geven en het zou de stabiliteit van het lokale bestuur geen goed doen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de bemiddelingstermijn van de commissaris van de Koning in geval van een ontslagprocedure door de raad niet aan een termijn is gebonden. Zou dit de burgemeester niet te lang in onzekerheid doen verkeren, zo vroegen deze leden zich af. De leden van de CDA-fractie stelden een vergelijkbare vraag. Wij zijn van mening dat het geen aanbeveling verdient de commissaris van de Koning aan een wettelijke termijn te binden. Elke situatie op grond waarvan de commissaris van de Koning tot zijn bevindingen zal komen zal immers zijn eigen merites kennen. Als algemeen gedragen uitgangspunt zullen alle betrokkenen het er in algemene zin over eens zijn dat een conflictsituatie zo snel als dat mogelijk is tot een oplossing moeten worden gebracht. Het reguliere bestuur dient zo snel als dat kan – in het uiterste geval na een ontslag van de burgemeester – hervat te worden. Ook de commissaris van de Koning zal daarvan bij zijn werkzaamheden doordrongen zijn. Een wettelijke termijn voor de commissaris van de Koning kan ook het risico van onzorgvuldigheid in zich bergen, bijvoorbeeld als zich tijdens de bemiddelingsperiode op het laatste moment nieuwe gezichtspunten voor doen. De door de aan het woord zijnde leden genoemde termijn van vier weken kan voldoende zijn, maar niet te voorzien valt of dat in alle gevallen zo zal zijn. Al met al zijn wij van mening dat een wettelijke opdracht aan de commissaris van de Koning om «zo spoedig mogelijk» tot zijn verslag van bevindingen te komen een verstandige formulering is.

De leden van de VVD-fractie suggereerden een systeem waarbij een verkiezing «om en om» plaat vindt, bijvoorbeeld in 2006 gemeenteraadsverkiezingen en twee jaar later burgemeestersverkiezingen. Deze leden meenden, zo begrijpen wij, dat een conflictenregeling overbodig kan zijn als de kiezer snel de mogelijkheid krijgt om zich over een conflict uit te spreken, en aan te geven welk van beide partijen steun verdient. Wij zijn van mening dat het voorstel van de leden van de VVD-fractie afbreuk doet aan de mogelijkheid voor de burgemeester om zich gedurende de raadsperiode als lokaal regeringsleider te profileren. De positie van lokaal regeringsleider brengt mee dat de burgemeester de voorgestelde rol bij de collegevorming moet krijgen. Anderzijds zal na een raadverkiezing ook een nieuw college worden gevormd op basis van de verkiezingsuitslag. Verkiezingen «om en om» zoals deze leden suggereerden, brengt bij handhaving van deze uitgangspunten mee dat om de twee jaar collegevorming noodzakelijk is. Dat komt de continuïteit van het lokale bestuur niet ten goede. Afzien van nieuwe collegevorming bij aantreden van de burgemeester zou afbreuk doen aan de sterke positie van de gekozen burgemeester die deze leden zelf voorstaan.

Op een vraag van de leden van de VVD-fractie over de oproeping voor de vergadering waarin over het voornemen tot ontslag van de burgemeester wordt beraadslaagd, gaan wij in bij de artikelsgewijze toelichting.

De leden van de fractie van de VVD stelden de vraag aan de orde of zij het goed begrepen dat na een ontslag om redenen van integriteit de burgemeester zich niet kandidaat kan stellen bij de tussentijdse verkiezing, maar wel bij de eerstvolgende reguliere verkiezing.

Een burgemeester wiens ontslag de aanleiding is voor tussentijdse verkiezingen, kan zich niet kandidaat stellen voor deze tussentijdse verkiezingen (tenzij dat ontslag gegrond is op het ontstaan van onwerkbaar verhoudingen). Voor een volgende verkiezing bestaat dit beletsel inderdaad niet. Wel dient de kandidaat dan aan alle voorwaarden voor kandidaatstelling te beschikken. Een van deze voorwaarden is het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

#### *Ontslag wegens ziekte*

De leden van de CDA-fractie constateerden tot hun verrassing dat de commissaris in geval van ziekte van de burgemeester tot ontslag van de burgemeester kan besluiten. Zij vroegen of dit houdbaar is en voor welke functies een dergelijke regeling nog meer geldt. Deze leden zagen dit als een novum.

Wij merken op dat de ontslagregeling uitgaat van een bevoegdheid van de commissaris van de Koning. De commissaris van de Koning is niet verplicht tot verlening van het ontslag. De regeling is met de nodige waarborgen omkleed. Een burgemeester die drie maanden ziek is, en ten aanzien van wie het blijkens een artsverklaring niet aannemelijk is dat deze binnen zes maanden het ambt kan hervatten, kan inderdaad ontslagen worden, maar alleen als de commissaris van de Koning daartoe – gehoord de raad – termen aanwezig acht. Als voorzienbaar is dat de burgemeester wegens ziekte zijn ambt langdurig niet kan uitoefenen, en er ook geen uitzicht is op herstel, kan de commissaris van de Koning – alle omstandigheden meewegende – in het uiterste geval overgaan tot ontslag.

De leden van de VVD-fractie vroegen met verwijzing naar de bevoegdheid van de commissaris van de Koning om de burgemeester wegens ziekte te ontslaan wat de situatie is wanneer de burgemeester niet bereid is mee te werken aan een verklaring van een arts.

De procedure die kan leiden tot ontslag wegens ziekte zal bij algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld. In dat kader wordt voorzien in de bevoegdheid van de commissaris van de Koning om tot ontslag te besluiten op basis van een artsverklaring en eventueel een second opinion. Voor het overigens onwaarschijnlijk te achten geval dat de burgemeester geen medewerking wenst te verlenen aan onderzoek door een arts, zal de weigering worden gelijkgesteld aan de verklaring van een arts dat aannemelijk is dat de burgemeester niet binnen zes maanden zijn ambt kan hervatten. De commissaris is daarmee bij een weigering bevoegd tot het nemen van het ontslagbesluit.

#### *Schorsing*

De leden van de fractie van de VVD stelden de vraag waarom in de voorgestelde artikelen 63b en 63d de bevoegdheid tot schorsing van de burgemeester is opgedragen aan de commissaris van de Koning onderscheidenlijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij vroegen of bij een dreigende ontwrichting een schorsing door de raad niet meer voor de hand lag, nu in dat geval de raad in de voorstellen van het kabinet besluit over het ontslag van de burgemeester.

In het voorstel van wet is voorzien in de mogelijkheid de burgemeester te

schorsen in twee gevallen. Het eerste geval is als de raad met twee derde meerderheid het voornemen heeft uitgesproken om de burgemeester te ontslaan. In dat geval is de commissaris van de Koning bevoegd om over te gaan tot schorsing van de burgemeester in geval zulks naar diens oordeel om dringende aan het openbaar belang ontleende redenen noodzakelijk is. Nadat de raad een voornemen tot ontslag heeft uitgesproken en voorafgaand aan een definitief besluit tot ontslag, stelt de commissaris een onderzoek in naar de aanleiding voor het voornemen tot ontslag. In die omstandigheden, waarin de commissaris dient te onderzoeken of zijn bemiddeling tussen partijen kans van slagen heeft, is de commissaris als buitenstaander beter dan de raad in staat om te beoordelen of een schorsing noodzakelijk is. Het toekennen van een schorsingsbevoegdheid aan de raad zou ertoe kunnen leiden dat de raad die bevoegdheid als middel in het conflict inzet, zeker als daarvoor slechts een gewone meerderheid vereist zou zijn. Dit effect achten wij ongewenst.

Het tweede geval waarin de burgemeester geschorst kan worden, is in het geval waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overweegt de burgemeester te ontslaan wegens handelen of nalaten van de burgemeester dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het burgemeestersambt. De Minister heeft die bevoegdheid in aanvulling op de bevoegdheid van de raad om de burgemeester om die reden te ontslaan, dat wil zeggen in het geval de raad op dit punt te kort schiet of omdat wegens dringende redenen niet op het ontslagbesluit van de raad kan worden gewacht. De Minister kan tot schorsing besluiten wanneer een ernstige verdenking bestaat van een integriteitsschending, maar nog nader onderzoek nodig is voordat een definitief ontslagbesluit kan worden genomen. In die omstandigheden ligt het niet voor de hand om het schorsingsbesluit bij de raad te laten, nu de gronden die de Minister in plaats van de raad bevoegd maken tot het nemen van een ontslagbesluit meebrengen dat de Minister tevens beter in staat is het schorsingsbesluit te nemen.

#### *Rechterlijke toetsing*

In het verslag zijn door de leden van de Tweede Kamer geen opmerkingen gemaakt over de toetsing van ontslagbesluiten door de rechter. Wij hebben echter aanleiding gezien het voorstel van wet aan te vullen met enige bepalingen op dit punt. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar de toelichting bij de Nota van wijziging die gelijktijdig met deze nota aan de Kamer is aangeboden.

## **HOOFDSTUK 7 DE OVERGANG NAAR HET NIEUWE STELSEL**

### **7.1 Ontslagregeling zittende burgemeesters**

#### *Invoering ineens of in fasen*

Door de leden van de CDA fractie werden enige vragen gesteld over de invoering van de wetsvoorstellen ineens of in fasen. Ook stelden ze enige vragen over het moment van invoering in relatie tot de mate waarin de praktijk gewend is geraakt aan de nieuwe gedualiseerde verhoudingen. Verder hadden ze enkele opmerkingen met betrekking tot de deinstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Op deze vragen en opmerkingen is in hoofdstuk 1 van deze nota reeds uitgebreid ingegaan. Deze leden vroegen verder naar de wijze waarop de invoering van de gekozen burgemeester zorgvuldig kan plaatsvinden. Op die vragen wordt in paragraaf 7.2 ingegaan. In verband met de leesbaarheid van dit hoofdstuk is bij de beantwoording afgeweken van de volgorde van de in het verslag gestelde vragen.

De leden van de VVD fractie halen de passage van de memorie van toelichting aan waarin staat dat in verband met de invoering van de direct gekozen burgemeester aan alle zittende burgemeesters per 30 maart 2006 bij koninklijk besluit eervol ontslag wordt 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 oud-burgemeesters aanspraak op een WW- en bovenwettelijke uitkering, zo is in de memorie van toelichting te lezen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering het passend acht dat personen, die een kroonbenoeming voor zes jaar hebben, op deze manier worden behandeld. Ook de leden van de ChristenUnie en SGP vroegen hiernaar. De leden van de fractie van het CDA deelden de opvatting van de Raad van State gaven aan dat vanzelfsprekend zorgvuldig omgegaan moet worden met de belangen van de zittende burgemeesters en ook de leden van de VVD-fractie waren die mening toegedaan.

We hechten eraan nogmaals te benadrukken dat het ontslag van de benoemde burgemeesters in maart 2006 de consequentie is van de invoering van de direct gekozen burgemeester en dat het functioneren van de huidige burgemeesters binnen de grenzen van het huidige ambt op geen enkele wijze aanleiding geeft om tot een andere aanstellingswijze te komen. Dit wetsvoorstel houdt geen waardeoordeel in over de verdiensten van de burgemeesters voor Nederland in de huidige constellatie. Wij zijn ons ervan bewust dat het ontslag voor de zittende burgemeesters een ingrijpend gevolg is van de introductie van een andere aanstellingswijze, en dat dit voor zittende burgemeesters, ongeacht hun eigen opvattingen over de wenselijkheid de burgemeester te verkiezen, zoals wij ook in hoofdstuk 1 al aangaven, een bittere pil is. Dit kan echter geen reden zijn om gewenste veranderingen in het lokaal bestuur achterwege te laten. Het schept wel de verplichting – dat zijn wij volledig met de verschillende fracties eens – zorgvuldig met de burgemeesters om te gaan. Wij vinden dan ook dat de burgemeesters op een passende manier begeleid moeten worden. Over die begeleiding zijn wij in overleg met de beroepsgroep.

#### *Sociaal plan*

De leden van de CDA-fractie constateerden dat bij behandeling van de hoofdlijnennotitie van regeringszijde de verwachting werd uitgesproken dat vóór de zomer van 2004 een akkoord zou kunnen worden gesloten. Zij constateerden dat er ruim een half jaar nadien nog geen sprake is van een akkoord. Deze leden vroegen naar de stand van zaken op dit moment en naar een uiterste termijn. De leden van de VVD fractie gaven aan van mening te zijn dat er snel een fatsoenlijk financieel akkoord moet komen. Zij vroegen de regering spoedig helderheid te scheppen over de rechtspositie van de zittende burgemeesters, inclusief de waarnemers. Wat gebeurt er met de rechtspositie van de zittende burgemeesters die er de voorkeur aan geven om niet aan de verkiezing mee te doen dan wel anderszins niet terugkeren op hun post, zo vroegen deze leden. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie moet daar tijdig en niet pas achteraf helderheid over zijn. Deze leden vroegen een reactie van de regering op deze punten.

Het uitgangspunt bij de ontslagregeling is de bestaande regeling voor burgemeesters bij ontslag van rechtswege: de regeling bij ontslag wegens gemeentelijke herindeling. Op dit moment vindt er nog overleg met het Georganiseerd Overleg plaats over de invulling van het sociaal plan en het flankerende beleid. De nadruk ligt hierbij primair op het vinden van

een nieuwe functie. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat er een passende voorziening moet worden getroffen voor benoemde burgemeesters die zich niet verkiesbaar willen stellen en ook voor de zittende burgemeesters die zich wel verkiesbaar stellen maar niet worden gekozen. Vanzelfsprekend zullen er ook voor waarnemers passende maatregelen moeten worden getroffen. Wij zijn in overleg met de beroepsgroep en verwachten dat een akkoord kan worden bereikt. Gelet op het gegeven dat het hier om onderhandelingen over rechtspositionele voorzieningen gaat, zien wij geen mogelijkheden hierover nadere inhoudelijke mededelingen te doen.

#### *Nieuwe rechtspositie*

De leden van de CDA-fractie vroegen 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, zo stelden deze leden. In dat kader drongen de leden van de CDA-fractie aan op spoed.

Het nieuwe rechtspositiebesluit voor de gekozen burgemeester zal in sterke mate geënt zijn op het huidige rechtspositiebesluit van wethouders. De nieuwe regeling zal in het najaar gereed zijn, dus ruim voor het moment dat de kandidaatstelling aan de orde is. Conform het advies van de commissie Dijkstal zullen de periodieken in de salarisschalen worden vervangen door vaste niveaubedragen. De commissie Dijkstal zal in het uit te brengen vervolgadvis de primaire inkomens van alle politieke ambtsdragers bezien in relatie tot het ministersalaris en tot elkaar. Reeds besloten is dat de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers van toepassing wordt op de gekozen burgemeester. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. De toekomstige rechtspositie zal voor benoemde burgemeesters geen aanleiding hoeven zijn om af te zien van kandidaatstelling voor de burgemeestersverkiezingen, omdat de rechtspositionele voorzieningen gelijkwaardig zullen zijn aan die van benoemde burgemeesters.

De leden van de ChristenUnie vroegen verder naar de acties die de regering onderneemt om het draagvlak voor de voorstellen te vergroten. Voor een beantwoording van die vraag zij verwezen naar hoofdstuk 1, en naar paragraaf 7.2 waarin de begeleiding van de invoering van de gekozen burgemeester wordt geschetst. Deze leden vroegen verder waarop de verwachting gebaseerd is dat een groot deel van de huidige burgemeesters zich verkiesbaar zal stellen en of deze verwachting nog steeds reëel is. Wij denken dat het reëel is te veronderstellen dat veel burgemeesters zich verkiesbaar zullen willen stellen omdat wij van de leden van deze beroepsgroep weten dat zij in het algemeen erg betrokken zijn bij het lokale bestuur, enthousiast zijn over hun vak en graag iets willen betekenen voor hun gemeente. Overigens wordt deze veronderstelling bevestigd door het onderzoek dat Vrij Nederland heeft verricht ten behoeve van de special met de grote burgemeestersenquête van 9 oktober 2004. Uit die enquête valt af te lezen dat ruim de helft van de burgemeesters aangaf zichzelf kandidaat te stellen als het zover is; 8% weet het nog niet; de rest (vooral burgemeesters met een al wat langere loopbaan) kiest voor vervroegde pensionering, of voor een ambtelijke loopbaan. Degenen die van plan zijn zich kandidaat te stellen, hebben alle vertrouwen in een goede afloop: ruim tweederde denkt met grote meerderheid gekozen te worden, slechts twee procent denkt te zullen verliezen. Deze enquête is medio 2004 aan alle burgemeesters toegestuurd. 60% van hen vulde de vragenlijst in. De burgemeesters die deelnamen aan de enquête vormen, aldus VN, qua leeftijd, geslacht, gemeentegrootte, regionale spreiding en politieke richting een goede afspiegeling van de hele groep. Dat biedt,

aldus VN, een redelijke zekerheid dat de uitkomsten van de enquête representatief zijn voor de meningen van het Nederlandse burgemeestersgilde.

De leden van de ChristenUnie maakten uit een passage uit de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel op dat er ten gevolge van het ontslag voor de helft van de zittende burgemeesters een situatie zal ontstaan die om nadere actie vraagt. Zij vroegen de regering aan te geven wat hiermee wordt bedoeld.

In de bewuste passage in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat naar verwachting voor *minder dan de helft* van de zittende burgemeesters nadere actie nodig is. Waaruit deze nadere actie precies zal moeten bestaan is onderwerp van overleg. Het uitgangspunt van de regering hierbij is dat de burgemeesters die niet worden gekozen en niet met pensioen gaan op enigerlei wijze worden begeleid in de richting van een nieuwe functie. Deze leden vroegen verder naar de kosten van deze nadere actie als deze inderdaad vereist zou zijn voor de helft van de huidige burgemeesters. Vanzelfsprekend zal de vorm waarin deze nadere actie plaatsvindt bepalend zijn voor de hoogte van de kosten. Aangezien over de invulling van de begeleiding nog overleg gaande is, kan er nog geen inschatting worden gegeven van de daarmee gepaard gaande kosten. Verwezen zij naar hoofdstuk 8 in deze nota over de financiële gevolgen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen wanneer de Kamer de resultaten kan verwachten van het in de brief aan de Kamer (Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nr. 6, p.3) genoemde onderzoek dat wordt verricht om te bepalen welke faciliteiten en instrumenten passend en noodzakelijk zijn voor oriëntatie en begeleiding naar toekomstige keuze c.q. loopbaan.

De Kamer zal worden geïnformeerd zowel over de resultaten van het onderzoek als het daarbij behorende werkprogramma bestaande uit faciliteiten en instrumenten voor oriëntatie en begeleiding naar toekomstige keuze c.q. loopbaan, zodra het onderzoek is afgerond en het werkprogramma in overleg met het Georganiseerd Overleg Burgemeesters en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is vastgesteld.

### **7.3 Invoering**

De leden van de CDA-fractie, de PvdA fractie, de VVD-fractie, en de fractie van de ChristenUnie stelden vragen en maakten opmerkingen over de beoogde introductie van de gekozen burgemeester in maart 2006. Voor een beschouwing naar aanleiding van deze vragen en opmerkingen zij verwezen naar hoofdstuk 1.

De leden van de CDA-fractie stelden dat de regering terecht constateert dat er op tal van fronten voorbereidingen getroffen moeten worden met het oog op een zorgvuldige invoering van de gekozen burgemeester. De brief van 15 december jl. (Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nr. 6,) riep bij deze leden echter vragen op. Bij een aantal activiteiten op het gebied van voorlichting en voorbereiding van de verkiezingen wordt melding gemaakt van samenwerking met de VNG. Deze leden vroegen of het juist is dat hiervan op dit moment feitelijk geen sprake is, omdat de VNG de deelname aan deze activiteiten in elk geval tijdelijk heeft opgeschort. In reactie hierop bevestigen wij dat de VNG heeft aangegeven de samenwerking aan deze activiteiten tijdelijk op te schorten. Deze beslissing respecteren wij. Wel hechten we eraan op te merken dat de VNG bestuurlijk platform is voor de gemeenten en als belangenorganisatie in het openbaar bestuur ook een belangrijke gesprekspartner van het kabinet is, en daardoor mede bijdraagt aan een werkbare bestuurspraktijk. Een opschorting van de samenwerking op dit moment met het ministerie achten we

dan ook een minder gelukkige beslissing. De genoemde activiteiten lopen hierdoor echter geen gevaar, nu het ministerie doorgaat met het voorbereiden daarvan. Het ministerie blijft de VNG en de andere organisaties informeren over de voortgang.

#### *Zorgvuldige voorbereiding*

De leden van de PvdA fractie, de VVD-fractie, en de fractie van de ChristenUnie wezen op de noodzaak van een zorgvuldige voorbereiding van deze introductie.

Wij verwijzen deze leden graag naar de uiteenzetting ter zake in paragraaf 1.5

#### *Bereiken van een cultuuromslag*

De leden van de VVD-fractie stelden dat niet alleen de wetgeving en de uitvoeringsmaatregelen tijdig gereed en ingevoerd moeten zijn, maar dat alle actoren ook tijdig een cultuuromslag moeten hebben gemaakt. De invoering moet volgens deze leden zeer zorgvuldig gebeuren. Deze leden vragen hoe de regering dat denkt te organiseren en naar het tijdsbeslag dat dit zal vergen.

Mét de leden van de VVD-fractie is het kabinet van mening dat voor een succesvolle invoering van de gekozen burgemeester twee parallel lopende processen van belang zijn. We kwamen hierover in hoofdstuk 1 al te spreken. Ten eerste het wetgevingstraject, dat de formele randvoorwaarden schept om invoering mogelijk te maken en ten tweede de cultuuromslag: om die te bereiken zijn er een aantal activiteiten ontwikkeld ter ondersteuning van de nieuwe bestuurspraktijk. Vanzelfsprekend zijn wij het met de leden van de VVD-fractie eens dat invoering in 2006 een majeure operatie is. Het is dan ook niet voor niets dat we op een serieuze wijze bezig zijn met de voorbereiding van activiteiten ter ondersteuning van de nieuwe bestuurspraktijk. Het instituut «burgemeester» verandert ingrijpend met allerlei gevolgen voor het openbaar bestuur, voor burgers en voor politieke partijen. Voor het openbaar bestuur betekent deze institutionele verandering een verregaande rolwisseling. Congruente verwachtingen over het profiel en taakopvatting van de nieuwe ambtsdrager zijn bepalend voor een succesvolle start in 2006. Naast voorlichting over de feitelijke veranderingen vergt een cultuuromslag ten opzichte van het nieuwe instituut de komende tijd veel aandacht. Daartoe is een aantal activiteiten ontwikkeld. In de brief van 15 december aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nr. 6) zijn deze activiteiten per fase beschreven.

We wijzen hier nogmaals op de instrumenten die zullen worden ingezet om de benodigde cultuuromslag te kunnen maken:

- Mailings naar alle gemeenten en belanghebbenden in het openbaar bestuur en daarbuiten over de voorgang van het beleid en de stand van zaken van de wetgeving.
- Het organiseren van expertmeetings, waarbij thema's door deskundigen worden uitgewerkt en waarbij kennis wordt gegenereerd voor de bestuurspraktijk met een gekozen burgemeester.
- De ontwikkeling van een Nieuwsbrief met recent nieuws.
- De website «[www.gekozenburgemeester.com](http://www.gekozenburgemeester.com)».
- Een publiekscampagne waarin de burger wordt voorgelicht over de verkiezingen. Deze campagne wordt geïntegreerd met de publiekscampagne voor de gemeenteraadsverkiezing in 2006.
- Een publiekscampagne over de invoering van het nieuwe stelsel van een gekozen burgemeester en de gevolgen daarvan voor het lokaal bestuur.
- De helpdesk, die in eerste instantie bedoeld is om vragen over de wetsvoorstellen te beantwoorden, maar na parlementaire goedkeuring



van deze voorstellen ook de invoering van de wetsvoorstellen zal ondersteunen.

- Informatievoorziening die gericht is op de nieuwe bestuursverhoudingen. Voor de situatie na de verkiezingen wordt door onder andere consultants en tijdens regiobijeenkomsten uitleg gegeven over het beleid.
- Het onderzoeksprogramma. Over dit programma bent u geïnformeerd met de brief van 9 juli 2004 (Kamerstukken 2004/05, 29 223, nr. 11) en de brief van 4 oktober 2004 (Kamerstukken 2004/04, 29 223, nr. 12).

### *Informatieverstrekking*

De leden van de VVD merkten op dat de invoering van de gekozen burgemeester gepaard moet gaan met goede informatieverstrekking naar betrokken kandidaten, gemeenten, burgers en bestuurdersverenigingen van politieke partijen. Zij vroegen naar het moment van operationeel zijn van de helpdesk en naar diens taak.

Wij zijn het eens met deze leden dat een goede informatieverstrekking onontbeerlijk is voor een tijdige en goede implementatie van de wetsvoorstellen. Ook voorafgaande aan parlementaire goedkeuring van de wetsvoorstellen is er een informatiebehoefte van de door de VVD-fractie genoemde betrokkenen, maar ook van geïnteresseerde burgers. De helpdesk is dan ook reeds operationeel en is gericht op informatieverstrekking over de voorstellen aan betrokkenen die daarom verzoeken. Vanuit de helpdesk worden betrokkenen voorzien van informatie die betrekking heeft op het wetgevingstraject en de inhoud van de wetsvoorstellen. Na parlementaire goedkeuring van de voorstellen en naar mate de invoering dichterbij komt zal de helpdesk een steeds actievere rol gaan spelen in het ondersteunen van gemeenten en politieke partijen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de LPF hebben opmerkingen gemaakt over de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgegeven brochure «de nieuwe burgemeester». Zij vragen 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 plaatsvinden.

Mede op verzoek vanuit de Tweede Kamer en vele anderen is door het ministerie een korte en zakelijke uitleg gegeven over beide wetsvoorstellen. De belangrijkste onderdelen van de wetsvoorstellen zijn in een brochure samengevat en in die vorm naar gemeenten en belangenorganisaties gezonden. Verwarring over inhoud en doelstelling van de brochure lijkt ons uitgesloten. In het voorwoord wordt immers duidelijk het volgende aangegeven: «Deze brochure bevat een beknopt overzicht van die voorstellen. We wijzen u erop dat de inhoud van de brochure wordt gevormd door de plannen van het kabinet en dat deze tijdens de behandeling door het parlement nog kunnen wijzigen». Overigens is de belangstelling voor deze brochure en andere publicaties over de gekozen burgemeester erg groot (instellingen, gemeenten, scholen en burgers). Kennelijk bestaat er een grote behoefte aan informatie over de gekozen burgemeester.

De leden van de ChristenUnie vroegen naar aanleiding van de tour van minister De Graaf over de gekozen burgemeester of zijn dienstauto niet meer voldoet. De tour over de gekozen burgemeester is georganiseerd om het debat met alle betrokkenen bij het lokaal bestuur over de wetsvoorstellen te kunnen voeren. Bedoeling van de tour is dat de eerste ondergetekende in staat is om in en buiten de bus met vooren tegenstanders van de gekozen burgemeester te spreken. Beide categorieën passen niet in de dienstauto.

## HOOFDSTUK 8 FINANCIËLE GEVOLGEN VAN DIT WETSVORSTEL

Leden van diverse fracties stelden vragen over de financiële gevolgen van de gekozen burgemeester. De leden van de CDA-fractie wilden 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 vroegen 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, aldus deze leden. Zij vroegen naar de stand van zaken op dit punt en vroegen 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. Ook de leden van de VVD-fractie wilden 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. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen, onder verwijzing naar de toezegging in de memorie van toelichting dat de Tweede Kamer tijdig wordt geïnformeerd over de financiële gevolgen van de gekozen burgemeester, wat de financiële gevolgen – nu zij volgens de minister niet liggen op een wel genoemd bedrag van 1.2 miljard euro – 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. De leden van de PvdA-fractie informeerden specifiek naar de financiën voor de ontslagregeling van de burgemeesters die niet zullen terugkeren. Kan de regering meedelen hoe dat precies geregeld is en waar het benodigde geld vandaan zal komen, zo vroegen deze leden.

Inderdaad is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat de Kamer over de financiële gevolgen van de gekozen burgemeester voor de plenaire behandeling nader zal worden geïnformeerd. Het onderstaande strekt ertoe aan deze toezegging invulling te geven. Wel moet worden opgemerkt dat op dit moment nog geen volledig overzicht van de financiële gevolgen kan worden gegeven. Dit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het gegeven dat de besprekingen over het sociaal plan voor de zittende benoemde burgemeesters in het georganiseerd overleg burgemeesters nog niet zijn afgerond. In de tweede plaats is het pas mogelijk de totale omvang van de financiële gevolgen voor de gemeenten te ramen op het moment dat de tekst van de wet en de keuzes die daarin zijn gemaakt, definitief vaststaan. Het maakt voor de hoogte van de kosten bij voorbeeld uit of een eerste of een tweede ronde van de burgemeestersverkiezing met de raadsverkiezing wordt gecombineerd. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie onderscheid te maken naar de verschillende invoeringsvarianten merken wij op dat in zijn algemeenheid mag worden aangenomen dat de financiële gevolgen voor de gemeenten bij een gefaseerde invoering grosso modo gelijk zijn aan de kosten bij invoering ineens, onder de kanttekening dat die kosten in de eerste fase alleen zullen optreden bij die gemeenten waar daadwerkelijk verkiezingen worden gehouden. Voor de kosten voor de publiekscampagnes en de ondersteuning vanuit het ministerie, al dan niet samen met anderen, in de vorm van invoeringsbegeleiding, ligt dit echter anders. Bij een gefaseerde invoering zullen deze kosten vaker dan een keer gemaakt worden. De verwachting is dan ook gewettigd dat de totale kosten van een gefaseerde invoering per saldo hoger zullen uitvallen dan die van invoering ineens.

In de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2005 en de meerjarenraming zijn al de onderstaande gelden (bedragen in € 1000) gereserveerd voor de gekozen burgemeester. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat hierbij uitgegaan is van de vooronderstelling van de wetsvoorstellen van invoering ineens in 2006.

2005	2006	2007	2008	Totaal
3 400	3 200	3 200	1 000	10 800

De gelden voor 2005 zijn gereserveerd voor de publiekscampagne en de invoeringsimpuls. Voor de jaren na 2005 zijn daarnaast ook gelden gereserveerd voor het flankerend beleid voor de zittende benoemde burgemeesters.

De financiële gevolgen voor de gemeenten betreffen in ieder geval kosten voor de organisatie van de burgemeestersverkiezingen. De vraag welke kosten precies gemoeid zijn met de organisatie van de verkiezingen wordt thans onderzocht. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij het bedrag dat voor de organisatie van het referendum over de Europese Grondwet aan het gemeentefonds zal worden toegevoegd, vanzelfsprekend met mutaties in verband met het feit dat de eerste ronde van de burgemeestersverkiezing samenvalt met de raadsverkiezing en er in een aantal gevallen een tweede ronde moet worden georganiseerd. Wij hebben geen redenen om aan te nemen dat de kosten voor de organisatie van deelraadsverkiezingen zullen stijgen door de invoering van de gekozen burgemeester, zo antwoorden wij de leden van de fractie van het CDA op hun vraag.

In de kosten voor de organisatie van de verkiezingen is in het bijzonder aandacht voor de kosten van de aanpassing van stemmachines. Onderzoek heeft uitgewezen dat de huidige generatie stemmachines met behulp van enkele beperkte wijzigingen van de software bij de gecombineerde raads- en burgemeestersverkiezingen kan worden ingezet. Een enkel type stemmachine is zodanig verouderd dat een dergelijke aanpassing niet tot de mogelijkheden behoort. Het betreft echter verouderde machines die na het referendum over de Europese Grondwet niet meer zullen worden ondersteund door de fabrikant en derhalve als afgeschreven moeten worden beschouwd. De aanschaf van nieuwe machines in deze gemeenten komt ten laste van die gemeenten zelf, nu vervanging hier niet aan de orde is ten gevolge van de invoering van de gekozen burgemeester, maar veroorzaakt wordt door het gegeven dat de machines verouderd zijn. De kosten voor de noodzakelijke aanpassingen die direct samenhangen met de invoering van de gekozen burgemeester zullen in beginsel door het Rijk aan de gemeenten worden vergoed.

De leden van de VVD-fractie vroegen om bij de kosten een onderscheid te maken naar structurele kosten en incidentele kosten. In grote lijnen geldt dat de structurele kosten de organisatie van de verkiezingen (exclusief aanpassing stemmachines) en de beperkte kosten in verband met de gewijzigde rechtspositie van de burgemeester betreffen. Ook zal bij de terugkerende publiekscampagne «U komt toch ook» sprake zijn van structurele kostenverhoging, nu hierin niet alleen aandacht aan de gemeenteraadsverkiezingen maar ook aandacht aan de burgemeestersverkiezingen moet worden gegeven. De overige kosten zijn incidenteel, zij het dat sommige kosten over meerdere jaren zijn gespreid.

Wij achten het niet zorgvuldig en ook niet doenlijk om vooruitlopend op de afronding van het georganiseerd overleg burgemeesters en het overleg met de VNG over de financiële gevolgen voor de gemeenten meer gedetailleerd op de financiële gevolgen in te gaan. Zowel het gesprek met het georganiseerd overleg als het gesprek met de VNG moet niet onder

druk komen te staan doordat daarop in enigerlei vorm vooruit gelopen zou worden. Wij hopen met het bovenstaande duidelijk te hebben gemaakt dat er al het nodige in gang gezet is om de financiële gevolgen tijdig in beeld te hebben en daarover tijdig tot afspraken te komen met de betrokken organisaties. Wij zeggen graag toe om, zodra daartoe de mogelijkheid bestaat, u nader te informeren over de financiële gevolgen. De kosten die met de invoering van de gekozen burgemeester zijn gemoeid zijn, afgezien van de reeds genoemde bedragen, nog niet in de rijksbegroting opgenomen. Het is de bedoeling dat deze kosten in de begroting voor 2006 worden vermeld. Zodra de definitieve tekst van het wetsvoorstel vaststaat, zal in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen over de financiële gevolgen van de gekozen burgemeester worden gesproken.

## **ARTIKELLEN**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel D*

##### *Artikel 42*

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag waarom de wethouders binnen zes weken na de raadsverkiezingen moeten aftreden. Zij wezen op het feit dat een dergelijke bepaling bij de dualisering van het gemeentebestuur is vervallen. Biedt de evaluatie van de dualisering aanknopingspunten voor herinvoering van deze regel, zo vroegen deze leden. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen waarom de demissionaire wethouders zes weken na het begin van de collegevorming moeten aftreden. Waarom is er niet voor gekozen de wethouders demissionair aan te laten blijven totdat er een nieuw college is, zo vroegen deze leden. Wij hebben de wijziging van artikel 42 voorgesteld om te waarborgen dat de collegevorming slechts een beperkte periode zal beslaan. Het is in belang van de raad en van de burgemeester dat na zes weken een college met draagvlak in de raad in functie is. Het gedwongen aftreden van demissionaire wethouders zet druk op het proces van collegevorming en werkt daarmee als stok achter de deur. De evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur biedt geen aanknopingspunten voor of tegen een beperking van de periode van collegevorming.

#### *Onderdeel N*

##### *Artikel 63*

De leden van de fractie van het CDA stelden de vraag waarom in het derde lid geen termijn is opgenomen, waarbinnen de commissaris van de Koning verslag doet van zijn bevindingen. Voor een antwoord op deze vraag zij verwezen naar hetgeen eerder in deze nota is opgemerkt in reactie op de in het verslag gestelde vragen naar aanleiding van paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting.

##### *Artikel 63a*

De leden van de fractie van het CDA vroegen tevens waarom niet wettelijk wordt geregeld dat de oproeping voor de vergadering waar het ontslag van de burgemeester aan de orde is tevens bij de burgemeester en zo mogelijk ook bij de wethouders wordt bezorgd. Ook de leden van de fractie van de VVD vroegen waarom de burgemeester niet formeel in kennis wordt gesteld van deze vergadering. Deze leden vroegen tevens of

de termijn van oproeping van achtenveertig uur of zoveel korter als de raad heeft bepaald niet aan de korte kant was.

Wij hebben niet voorzien in een specifieke wettelijke regeling van de oproeping van burgemeester of wethouders, in geval een voorstel tot ontslag van de burgemeester aan de orde is. De oproep voor de vergadering gaat op grond van artikel 19 van de Gemeentewet uit van de burgemeester. Op grond van artikel 21 van de Gemeentewet heeft de burgemeester het recht om in de raadsvergadering aan de beraadslaging deel te nemen. Een wettelijke regeling van de bezorging van de oproeping aan de burgemeester voegt hieraan niets toe. Wethouders kunnen op grond van artikel 21 van de Gemeentewet door de raad worden uitgenodigd aan de beraadslagingen deel te nemen. Wij zien geen aanleiding om voor de raadsvergadering waar het ontslag van de burgemeester aan de orde is op dit punt voor de wethouders een aanvullende regeling te treffen. De voorgeschreven termijn (ten minste achtenveertig uur voor de aanvang of zoveel eerder als de raad heeft bepaald) achten wij niet te kort. In het algemeen zal de oproep voor een raadsvergadering waarbij een ontslagbesluit aan de orde is geen verrassing zijn. In bijzondere omstandigheden kan de raad besluiten de periode tussen oproep en vergadering te verlengen.

#### *Onderdeel DD*

##### *Artikel 169a*

De leden van de fractie van de VVD constateerden dat is afgezien van het gebruik van het begrip «collegeprogramma». Betekent dit dat er geen sprake meer is van een collegeprogramma, zo vroegen deze leden. Met de aan het woord zijnde leden zijn wij van mening dat het formatieproces – ook na invoering van de gekozen burgemeester – in de regel zal uitmonden in een inhoudelijk collegeprogramma waar (een meerderheid van) de raad zich in kan vinden. Uit de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur door de commissie Leemhuis blijkt dat in 91% van de gemeenten een collegeprogramma is opgesteld. Uit genoemde evaluatie blijkt verder dat een collegeprogramma in de praktijk twee verschijningsvormen aanneemt, ofwel een akkoord op hoofdlijnen dat dient als binding voor de coalitie, ofwel een door het college opgesteld uitvoeringsprogramma dat dient ter uitwerking van een door (een meerderheid van) de raad vastgesteld inhoudelijk raadsprogramma. In 65 à 70% van de gevallen heeft het collegeprogramma de vorm van een akkoord op hoofdlijnen. Een collegeprogramma is thans niet wettelijk voorgeschreven. Er bestaat geen aanleiding daar verandering in te brengen. Het gaat er om dat de burgemeester een college formeert dat kan rekenen op de steun van de raad.

#### *Onderdeel GG*

##### *Artikel 308b*

De leden van de VVD-fractie merkten naar aanleiding van het voorgestelde artikel 308b op dat zij ervan uit gingen dat voor de griffier en de griffiemedewerkers is geregeld dat zij door de raad benoemd zijn en blijven.

Dit is inderdaad de bedoeling. Bij nota van wijziging is voorzien in een verduidelijking van artikel 308b op dit punt.

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

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