

Vergaderjaar 2002–2003

28 759

Invoering direct gekozen burgemeester

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 januari 2003

Hierbij treft u aan een verkennende notitie over de invoering van de direct gekozen burgemeester. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het desbetreffende onderdeel van het strategisch akkoord. Tijdens de beantwoording van de mondelinge vragen van het toenmalige Tweede-Kamerlid Rehwinkel is toegezegd dat een notitie over dit onderwerp rond de jaarwisseling aan u zou worden aangeboden (Handelingen II 2002/2003, blz. 871–876). Met deze notitie wordt beoogd het volgend kabinet – in samenspraak met uw Kamer – in staat te stellen een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester. Voorts kan deze notitie een bijdrage leveren aan de discussie binnen politieke partijen en het debat in de samenleving op dit punt.

Voor de aanstellingswijze van de burgemeester bestaan grosso modo drie varianten: de kroonbenoeming in enige vorm, de door de raad gekozen burgemeester en de direct, door de bevolking, gekozen burgemeester. De notitie bevat een verkenning van de mogelijkheden voor een direct gekozen burgemeester, terwijl tevens de door de raad gekozen burgemeester, in aanvulling op het reeds in het verleden door de commissie-Van Thijn verrichte onderzoek, in beeld wordt gebracht (rapport commissie-Van Thijn, De burgemeester ontketend, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34–35). Ook wordt de variant handhaving van de kroonbenoeming in de notitie geschetst.

Waar het gaat om de direct door de bevolking gekozen burgemeester worden in de notitie twee in zichzelf consistente modellen geschetst. Model A behelst een direct gekozen burgemeester met een versterkte positie binnen het gemeentebestuur. Dit model kan – na de afronding van de tweede lezing van de herziening van artikel 131 Grondwet – zonder verdere grondwetswijziging worden ingevoerd. Model B gaat uit van een verdere versterking van de positie van de burgemeester, onder andere doordat de burgemeester zijn eigen wethouders benoemt en doordat alle bestuursbevoegdheden aan de burgemeester worden toegekend. Dit

model vergt nadere grondwetsherziening. De hoofdlijnen van de beide modellen worden in de notitie geschetst, niet alleen ten aanzien van de wijze van verkiezing en de bevoegdheden van de burgemeester, maar ook ten aanzien de effecten van de invoering van de gekozen burgemeester op de overige gemeentelijke organen. Daarbij is, naast de staatsrechtelijke stelsel-elementen, ook aandacht geschonken aan de te verwachten effecten van invoering van de gekozen burgemeester op de bestuurspraktijk. Binnen de modellen A en B zijn overigens diverse submodellen te onderscheiden.

Deze verkennende notitie moet worden begrepen in samenhang met het eerder door de commissie-Van Thijn verrichte onderzoek naar de door de raad gekozen burgemeester en met de ervaringen met de kroonbenoeming in de in het verleden gehanteerde zuivere vorm en in haar huidige vorm. Tezamen ligt daarmee het materiaal op tafel dat een volgend kabinet in staat zal stellen om in samenspraak met uw Kamer een keuze te maken inzake de aanstellingswijze van de burgemeester. Het ligt overigens in de rede dat over de eventuele verdere uitwerking van een van de varianten in ieder geval het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters, de VNG en het IPO zullen worden geraadpleegd.

De notitie is mede gebaseerd op diverse onderzoeken en rapporten. Het betreft in de eerste plaats twee rechtsvergelijkende onderzoeksrapporten die door de Erasmus Universiteit Rotterdam zijn vervaardigd. Het eerste rapport behelst een vergelijking van de positie van de Nederlandse burgemeester met zijn gekozen collega's in enkele andere Europese landen. Dit rapport is u aangeboden bij brief van 18 juni 2002 (kenmerk BW2002/U76792). Het tweede rapport betreft specifiek de taken en bevoegdheden van de burgemeester inzake openbare orde, veiligheid en politie in enkele andere landen in vergelijking met de situatie in Nederland. Dit rapport is u bij brief van 4 december jl. (kenmerk BW2002/99084) aangeboden.

Voorts is voor de notitie het gedegen onderzoek naar verschillende bestuursmodellen voor de gekozen burgemeester dat reeds was verricht door de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het eindrapport van de Staatscommissie, van grote betekenis geweest. Ook bleek het al in 1993 verschenen rapport van de derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (commissie-Van Thijn) getiteld «De burgemeester ontketend» een nuttige bron van informatie. Verder hebben enkele relevante onderdelen van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur getiteld «Het openbaar bestuur in de Grondwet» als referentiekader gefungeerd. Overigens zal over dit advies – dat meer in het algemeen de modernisering van hoofdstuk 7 Grondwet in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur betreft – alsmede over een binnenkort te verschijnen vervolgadvisie nog een apart kabinetsstandpunt verschijnen.

Ten slotte zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het najaar enkele expertmeetings met wetenschappers en mensen uit de praktijk van het openbaar bestuur, waaronder burgemeesters, over invoering van de direct gekozen burgemeester georganiseerd. Ook van de inbreng tijdens deze expertmeetings is bij de opstelling van de onderhavige notitie dankbaar gebruik gemaakt.

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

VERKENNENDE NOTITIE INVOERING DIRECT GEKOZEN BURGEMEESTER

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4	6.	Het passief en actief kiesrecht, het kiesstelsel, de zittingsduur en de samenloop met de raadsverkiezingen	28
1.1.	Doel van de notitie	4	6.1.	Het passief kiesrecht	28
1.2.	Status van de notitie	5	6.2.	Het actief kiesrecht	29
1.3.	Inhoudelijke vragen en de opzet van de notitie	6	6.3.	Het kiesstelsel	29
2.	De historische ontwikkeling van de aanstellingswijze en de positie van de burgemeester	7	6.4.	Zittingstermijn	29
2.1.	Algemeen	7	6.5.	Samenloop met de raadsverkiezingen	30
2.2.	De huidige positie van de burgemeester in historisch perspectief	7	7.	Integriteit	30
2.3.	Tussenbalans: de noodzaak van de direct gekozen burgemeester met reële bevoegdheden	12	7.1.	Algemeen	30
3.	Twee bekende modellen kort bekeken: de door de Kroon benoemde en de door de raad gekozen burgemeester	13	7.2.	Relevante aspecten van de huidige benoemingsprocedure	31
3.1.	Algemeen	13	7.3.	Uitgangspunten bij de toetsing van integriteit voorafgaand aan de verkiezing	31
3.2.	De door de Kroon benoemde burgemeester	13	7.4.	Mogelijkheden voor de toetsing van de integriteit van kandidaat-burgemeesters	32
3.3.	De door de raad gekozen burgemeester	14	7.5.	Mogelijkheden om een zittende, gekozen burgemeester wegens integriteitsproblemen uit zijn ambt te ontsetten	33
3.4.	Tussenbalans	14	7.6.	Verboden handelingen	33
4.	Grondwettelijke aspecten	15	7.7.	Openbaarheid	34
4.1.	Inleiding	15	7.8.	Campagnefinanciering	34
4.2.	Herziening van artikel 131 Grondwet	15	7.9.	Tussenbalans: nadruk op mechanismen voor repressief optreden	34
4.3.	Grondwettelijke ruimte voor vormgeving gekozen burgemeester niet onbeperkt	16	8.	Relatie met andere bestuurslagen	35
4.4.	Dualisering en modernisering hoofdstuk 7 Grondwet	16	8.1.	Beknopte kenschets huidige situatie	35
4.5.	Mogelijkheden die reeds na aanvaarding van de wijziging van artikel 131 Grondwet bestaan (model A)	17	8.2.	Beoordeling: model A	35
4.6.	Onderdelen die aanvullende grondwetswijzigingen vergen voordat zij deel kunnen uitmaken van een bestuursmodel met een direct gekozen burgemeester (model B)	18	8.3.	Beoordeling: model B	36
4.7.	Tussenbalans: keuze voor model A of B bepalend voor de noodzaak van een aanvullende grondwetsherziening	19	9.	Openbare orde en veiligheid	36
5.	Verhouding tot de andere gemeentelijke bestuursorganen	20	9.1.	Algemeen	36
5.1.	Algemeen	20	9.2.	Het huidige wettelijk stelsel	36
5.2.	De direct gekozen burgemeester en het college	21	9.3.	Andere Europese landen	37
5.3.	Benoeming van wethouders	22	9.4.	De verantwoordelijkheden van de burgemeester	37
5.4.	Ontslag van wethouders	23	9.5.	Het beheer van de politie	38
5.5.	Raadsvoorzitterschap burgemeester	23	9.6.	De verhouding Rijk-regionale korpsen in het algemeen	38
5.6.	Ontslag burgemeester en ontbinding raad	24	9.7.	Brandweer en rampenbestrijding	38
5.7.	Tussenbalans	28	9.8.	Tussenbalans: directe verkiezingen geen reden voor verandering op het vlak van de bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid	39
			10.	Andere aspecten en facetten van de invoering van de direct gekozen burgemeester	40
			11.	Conclusies	41

VERKENNENDE NOTITIE INVOERING DIRECT GEKOZEN BURGEMEESTER

1. Inleiding

1.1. Doel van de notitie

Strategisch akkoord

Deze notitie vloeit voort uit het strategisch akkoord en de daarop gebaseerde toezegging mijnerzijds aan de Tweede Kamer¹ om rond de jaarwisseling 2002–2003 inzicht te verschaffen over de wijze waarop invoering van de direct gekozen burgemeester zou kunnen geschieden. Vanwege de demissionaire status van het kabinet draagt deze notitie een verkennend karakter.

Uitgangspunt van deze notitie is het strategisch akkoord. De tekst van de relevante passage uit dat akkoord luidt als volgt:

Het systeem van openbare voordrachten voor burgemeestersbenoemingen, zoals dit recent in het kader van staatsrechtelijke vernieuwing is geïntroduceerd, functioneert slecht. Het dient derhalve te worden afgeschaft. Het systeem van benoeming door de Kroon is echter verouderd. Een rechtstreeks gekozen burgemeester kan bijdragen aan een betere invloed van de kiezer op beleid dat zijn directe leefomgeving in hoge mate bepaalt. De procedure tot wijziging van de grondwet om de benoeming van de burgemeester bij wet te kunnen regelen wordt derhalve voortgezet. De implicaties van verkiezing van burgemeesters voor de inrichting van het gemeentelijk bestuur, voor het gezag over de politie, voor de verhouding tussen burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, worden onderzocht. Op basis van dit onderzoek zullen de verkiezing van burgemeesters en de nadere condities worden geregeld. De mogelijkheid van een referendum over de benoemingsvoordracht van een burgemeester wordt in afwachting daarvan afgeschaft.

Het strategisch akkoord voorziet niet alleen in de invoering van de direct gekozen burgemeester, maar ook in de aanpassing van de huidige procedureregels voor de kroonbenoeming.²

Voor de aanstellingswijze van de burgemeester bestaan grosso modo drie varianten: de kroonbenoeming in enige vorm, de door de raad gekozen burgemeester en de direct, door de bevolking, gekozen burgemeester. De notitie bevat een verkenning van de mogelijkheden voor een direct gekozen burgemeester, terwijl tevens de door de raad gekozen burgemeester, in aanvulling op het reeds in het verleden door de commissie-Van Thijn verrichte onderzoek, in beeld wordt gebracht.³ Ook wordt de variant van de kroonbenoeming in enige vorm geschetst. Voor de kroonbenoeming geldt dat op grond van bekendheid met de huidige bestuurlijke praktijk zo veel inzicht in deze aanstellingswijze mag worden verondersteld, dat met een beknopte aanduiding kan worden volstaan.

Omdat echter in het strategisch akkoord een voorkeur wordt uitgesproken voor de direct gekozen burgemeester, krijgt deze aanstellingswijze in deze notitie de meeste aandacht. Dat laatste is ook in overeenstemming met mijn toezegging aan de Tweede Kamer. Zoals al opgemerkt behelste die toezegging het verschaffen van inzicht over de wijze waarop de eventuele invoering van de direct gekozen burgemeester zou kunnen geschieden.

Binnen het model van de direct gekozen burgemeester worden overigens twee in zichzelf consistente modellen onderscheiden, die in het navolgende kort worden toegelicht.

¹ Handelingen II 2002/2003, blz. 871–876.

² Het betreft hier de afschaffing van de openbaarheid van de aanbeveling van de raad alsmede van de bevoegdheid van de raad om voorafgaand aan de bedoelde aanbeveling een volksraadpleging uit te schrijven (het zg. burgemeestersreferendum). Een afzonderlijk wetsvoorstel zal in de uitvoering van dit beleidsvoornemen voorzien.

³ Rapport commissie-Van Thijn, De burgemeester ontketend, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34–35).

Directe burgemeestersverkiezingen impliceren versterking van de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur

In deze notitie is ervan uitgegaan dat invoering van directe verkiezingen van de burgemeester impliceert dat er iets te kiezen moet zijn.

Burgemeesterverkiezingen moeten politiek-inhoudelijke relevantie hebben. Dit betekent dat de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur moet worden versterkt. Met name in politiek-inhoudelijk opzicht is zijn positie namelijk thans te zwak om directe verkiezing te rechtvaardigen. Voor een nadere beschouwing hierover zij verwezen naar hoofdstuk 2. Daarin wordt beschreven dat de positie van de burgemeester zich in de loop der tijden heeft ontwikkeld tot die van een interne en externe procescoördinator.

De beoogde verzwaring van de positie van de burgemeester betreft vooral zijn positie binnen het college van b. en w. Een sterkere positie van de burgemeester binnen het college betekent dat zijn zeggenschap over het door het college te voeren bestuur en dus over de inhoud van het collegeprogramma, alsmede de benoeming en het ontslag van de wethouders moet worden vergroot. Ten aanzien van de verdere vormgeving van deze verzwaring van de positie van de burgemeester worden in deze notitie twee modellen onderscheiden: model A en model B.

Model A

Het is mogelijk om de invloed van de burgemeester op de benoeming en het ontslag substantieel te vergroten binnen de grenzen van de Grondwet na de bedoelde herziening van artikel 131. Het is namelijk mogelijk dat de burgemeester het exclusieve recht krijgt wethouderskandidaten bij de raad voor te dragen voor benoeming, terwijl hij tevens de bevoegdheid krijgt wethouders bij de raad voor te dragen voor ontslag. Dit model wordt in deze notitie *model A* genoemd.

Model B

Dat invoering van de direct gekozen burgemeester voltooiing van de herziening van artikel 131 van de Grondwet vereist, is zonneklaar. De vraag is of de versterking van de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur nog een aanvullende grondwetsherziening vergt. Dit is zeker het geval indien ervoor wordt gekozen om de bestuursbevoegdheden van het college over te hevelen naar de burgemeester en de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de wethouders exclusief bij deze ambtsdrager neer te leggen. In deze notitie wordt dit model verder aangeduid als *model B*. Dit model leidt tot de invoering van een eenhoofdige executieve en dus tot de afschaffing van het collegiaal bestuur. Het wegvallen van de formele zeggenschap van de raad op de benoeming en het ontslag van de wethouders impliceert het einde van het hoofdschap van de lokale volksvertegenwoordiging. Een bijzonder aandachtspunt in dit model vormt de regeling in geval van conflicten tussen raad en burgemeester.

Mogelijkheid van gedifferentieerde invoering

Bij de bovenstaande modellen wordt in beginsel uitgegaan van invoering in één keer voor alle gemeenten. Het is echter ook denkbaar dat gedifferentieerde invoering plaatsvindt. Hierbij kan worden gedacht aan invoering van een nieuw stelsel voor gemeenten boven een bepaalde inwonersgrens, terwijl in de andere gemeenten het bestaande stelsel wordt gehandhaafd.

1.2. Status van de notitie

Deze notitie is geschreven in het besef dat het huidige kabinet demissionair is, hetgeen in ieder geval de nodige beperkingen met zich brengt om

de in deze notitie opgenomen beleidsvoornemens uit te voeren. Een en ander neemt echter niet weg dat voltooiing van de tweede lezing van het voorstel tot herziening van artikel 131 van de Grondwet met kracht wordt bevorderd.¹ Voor het overige gaat de voorbereiding van het in het strategisch akkoord in algemene termen geformuleerde en in deze notitie verder uitgewerkte beleid door, opdat door het volgende kabinet een definitieve keuze kan worden gemaakt. Voorts kan deze verkennende notitie een bijdrage leveren aan de discussie binnen politieke partijen en het debat in de samenleving over de aanstellingswijze van de burgemeester. De uitkomsten van de bedoelde discussie kunnen aldus worden betrokken bij de besluitvorming terzake in de volgende kabinetsperiode.

Met deze notitie wordt kortom beoogd het volgende kabinet in staat te stellen een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester. Zoals betoogd ligt daarbij het accent op de in het strategisch akkoord genoemde figuur van de direct gekozen burgemeester, die in twee modellen wordt uitgewerkt. De twee alternatieven voor de direct gekozen burgemeester, de door de Kroon benoemde en de door de raad gekozen burgemeester, komen echter ook aan de orde. Het volgende kabinet kan immers ook voor één van die twee alternatieven kiezen.

1.3. Inhoudelijke vragen en de opzet van de notitie

Zoals al gesteld is het mogelijk om in de komende periode de direct gekozen burgemeester volgens model A in te voeren en daarnaast de noodzakelijke voorbereidingen te treffen voor de invoering op langere termijn van de direct gekozen burgemeester volgens model B. Zoals al opgemerkt, dient een nieuw aantredend kabinet daarover evenwel besluiten te nemen.

De modellen A en B zijn de twee in deze notitie geschetste hoofdmodellen, die in zichzelf consistent zijn. Beide modellen zijn volwaardige eindmodellen. Binnen de modellen A en B zijn diverse varianten te onderscheiden. In de notitie wordt per onderwerp steeds aangegeven wat de mogelijkheden zijn. Door een verschillende wijze van invulling van die mogelijkheden zijn in wezen vele modellen te construeren. Door die mogelijkheden echter binnen het kader van een model te plaatsen, wordt voorkomen dat de verschillende elementen van de gekozen burgemeester én de consequenties van de invoering daarvan voor de overige gemeentelijke organen, op een geïsoleerde wijze worden gezien. Een dergelijke «à la carte-benadering» zou er immers al snel toe leiden dat uiteindelijk een model wordt gekozen dat innerlijk niet consistent is. Door de gekozen werkwijze wordt dit vermeden.

Voor de modellen A en B dienen een aantal inhoudelijke vragen te worden beantwoord, te weten:

1. Hoe «zwaar» dient de positie van de direct gekozen burgemeester te zijn binnen het gemeentebestuur?
2. Welke grondwettelijke implicaties heeft de gekozen positionering van de burgemeester?
3. Op welke wijze wordt de burgemeester-nieuwe stijl gekozen?
4. In hoeverre dient de mogelijkheid te worden gecreëerd om de direct gekozen burgemeester tussentijds te ontslaan?
5. Dient de direct gekozen burgemeester te beschikken over de bevoegdheid de raad vroegtijdig te ontbinden?
6. Zijn er specifieke voorzieningen nodig en wenselijk ter waarborging van de integriteit van de burgemeester-nieuwe stijl?
7. Welke zijn de formele bevoegdheden van de burgemeester-nieuwe stijl?

¹ De nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer inzake dit voorstel is inmiddels aan de Tweede Kamer gezonden. Kamerstukken II 2002–2003, 28 509, nr. 5.

8. In hoeverre kan de burgemeester-nieuwe stijl blijven beschikken over de bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid van de huidige burgemeester?
9. Wat is de relatie van de burgemeester-nieuwe stijl met andere bestuurslagen?
10. Wat moet er op het vlak van de rechtspositie van de burgemeester-nieuwe stijl gebeuren ten aanzien van de positie van de huidige burgemeesters?
11. Welke inspanningen zijn nodig om de invoering van de direct gekozen burgemeester en de bijbehorende stelselwijzigingen tot een succes te maken?

De globale en verkennende aard van deze notitie brengt met zich dat deze vragen niet alle uitputtend worden beantwoord. Enkele vragen kunnen in dit stadium slechts in probleemanalyserende of in procedurele zin worden aangeduid. In het bijzonder voor de vragen 10 en 11 geldt dat zij om een intensief eigen, zorgvuldig vorm te geven, traject vragen.

De opzet van deze notitie wordt in hoge mate bepaald door de bovengenoemde inhoudelijke vragen. Hoofdstuk 3 bevat een korte aanduiding van de twee andere vormen van aanstelling: de kroonbenoeming en de verkiezing door de raad. De hoofdstukken 4 en volgende zijn toegespitst op de direct gekozen burgemeester. Hoofdstuk 4 betreft de grondwettelijke implicaties, terwijl in hoofdstuk 5 de verhouding van de direct gekozen burgemeester tot de andere gemeentelijke bestuursorganen aan de orde komt. Met name in dit hoofdstuk wordt dus ingegaan op de gevolgen van de eventuele invoering van de direct gekozen burgemeester voor het functioneren van het gemeentebestuur. Hoofdstuk 6 bevat een beschouwing over het te hanteren kiesrecht, het kiesstelsel, de zittingstermijn, de eventuele samenloop met de raadsverkiezingen. In hoofdstuk 7 wordt het integriteitsvraagstuk behandeld, en in hoofdstuk 8 de relatie met de andere bestuurslagen. Hoofdstuk 9 gaat over de openbare orde en veiligheid. In hoofdstuk 10 wordt ingegaan op een aantal andere aspecten en facetten van de invoering van de direct gekozen burgemeester. Het gaat hierbij om de rechtspositie, het overgangsvraagstuk en de manier waarop de invoering van het nieuwe stelsel moet worden begeleid. Aan deze hoofdstukken gaat een hoofdstuk vooraf, waarin, tegen de achtergrond van de mogelijke invoering van de direct gekozen burgemeester, de historische ontwikkeling van de huidige aanstellingswijze en positie van de burgemeester in kort bestek wordt geschetst (hoofdstuk 2). Een recapitulatie van de beleidsmatige conclusies sluit deze notitie af (hoofdstuk 11).

2. De historische ontwikkeling van de aanstellingswijze en de positie van de burgemeester

2.1. Algemeen

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe het Nederlandse burgemeesterschap zich historisch heeft ontwikkeld, zowel ten aanzien van zijn aanstellingswijze als zijn positie binnen het gemeentebestuur en de lokale samenleving. Daarbij wordt nagegaan welke conclusies aan die historische ontwikkeling kunnen worden verbonden met betrekking tot aanstellingswijze van de burgemeester alsmede – in het verlengde daarvan – de vormgeving van de direct gekozen burgemeester.

2.2. De huidige positie van de burgemeester in historisch perspectief

De periode 1851–1945

De directe voorloper van de huidige burgemeester diende zich in 1851 aan. In dat jaar trad namelijk Thorbeckes gemeentewet in werking. Door

middel van de gemeentewet van 1851 werd voor het gehele land een uniform lokaal bestuursstelsel gecreëerd. De burgemeester bleef, ook in het Thorbeckiaanse bestel, een belangrijke ambtsdrager; de handhaving van de gemeentelijke openbare orde en veiligheid – ten tijde van de nachtwakerstaat de belangrijkste publieke taak – was namelijk opgedragen aan de burgemeester. Als enig gemeentelijk orgaan genoot de burgemeester bovendien de status van rijksorgaan. Omdat de gemeentewet van 1851 ook een belangrijke vermindering van het preventieve toezicht met zich bracht, werd hij daarom in hoge mate als «rijkspottenkijker» gezien. Het gezag van de rijksoverheid straalde op die manier af op de burgemeester. In deze context was de kroonbenoeming de aangevozen aanstellingswijze.

Bij de parlementaire behandeling van de gemeentewet van 1851 en eerder bij de herziening van de Grondwet in 1848 stuitte zij dan ook op weinig weerstand. Opmerkelijk is overigens wel dat Thorbecke zelf tegenstander was van een grondwettelijke verankering van de kroonbenoeming. Hij wilde de gemeentewetgever op dit punt de nodige ruimte laten. Thorbecke sloot in dat verband niet uit dat – in navolging van Pruisen en andere Duitse staten – de verkiezing van de burgemeester door de raad of door de burgerij zou geschieden.¹ Ondanks Thorbeckes tegenstand kwam de grondwettelijke verankering van de kroonbenoeming van de burgemeester toch tot stand. De regering – Thorbecke was nog geen minister van Binnenlandse Zaken – beriep zich in hoofdzaak op redenen van systematisch-staatsrechtelijke aard. Als rijksorgaan moest de burgemeester worden beschouwd als «een schakel van de keten der uitvoerende macht.»²

Latere pogingen om de aanstellingswijze van de burgemeester geheel te deconstitutionaliseren of ongeclausuleerd aan de gewone wetgever op te dragen, mislukten. Bij de ingrijpende grondwetsherziening van 1887 lukte het niet om de kroonbenoeming uit de Grondwet te halen. In 1880 was het initiatiefvoorstel-Van Kerkwijk, om, binnen de grenzen van de kroonbenoeming, de raad een recht van aanbeveling te geven, door de Tweede Kamer al afgewezen.³ Bij de grondwetsherziening van 1922 stelde de regering – in lijn met het advies van de Staatscommissie-Oppenheim en gesteund door een positief advies van de Raad van State – voor om de aanstellingswijze van de burgemeester materieel te deconstitutionaliseren, dat wil zeggen ongeclausuleerd aan de wetgever op te dragen. Dit voorstel werd verworpen door de Tweede Kamer, nadat eerder amendementen tot invoering van een burgemeestersreferendum en tot invoering van verkiezing van de burgemeester door de raad waren afgewezen.⁴

Binnen het college van burgemeester en wethouders berustte het primaat zowel formeel als materieel bij de burgemeester. Niet alleen was de burgemeester voorzitter van het college, de redactie van de gemeentewet van 1851 deed vermoeden dat de wethouders als zijn assistenten moesten worden gezien.⁵ In veel gemeenten was dat ook in de praktijk het geval. De wethouders waren, anders dan de burgemeester, vrijwel altijd part-time bestuurders, terwijl de laatste bovendien als de lokale belichaming van het rijksgezag gold. Buys wees er in dat verband op dat daar waar de gewesten van oudsher door colleges werden bestuurd, men op gemeentelijk niveau gewend was aan de eenhoofdige bestuursvorm. Ook om de al genoemde praktische redenen concludeerde deze 19e eeuwse staatsrechtgeleerde dat het dagelijks bestuur van de gemeente in hoge mate door de burgemeester werd belichaamd.⁶

De bijna monarchale status van de burgemeester werd versterkt door zijn superieure maatschappelijke positie en het daaraan inherente natuurlijke gezag. Tot ver in de 20e eeuw werden burgemeesters namelijk gerekrui-

¹ J.R. Thorbecke, Bijdrage tot de herziening der Grondwet, p. 76–77.

² J.T. Buys, De Grondwet, deel II, p. 165. De Staatscommissie inzake herziening van de Grondwet onder voorzitterschap van Thorbecke had geadviseerd de wetgever vrij te laten ten aanzien van de regeling van de aanstellingswijze van de burgemeester. De regering wenste echter om de al genoemde redenen een dwingende inhoudelijke regeling in de Grondwet. De Staten-Generaal kozen in overgrote meerderheid de zijde van de regering. Buys zelf deelde overigens Thorbeckes visie. Ibidem, p. 165–167.

³ J. Oppenheim, Het Nederlandsch gemeenterecht, deel I, p. 47–48.

⁴ R. Kranenburg, Het Nederlandsch staatsrecht, deel II, p. 285.

⁵ Artikel 91 van de gemeentewet 1851 luidde: «De wethouders staan den burgemeester bij in het bestuur der onderscheidene taken van de huishouding der gemeente.» Pas bij de herziening van de gemeentewet van 1931 verkregen de wethouders een meer gelijkwaardige positie.

⁶ Hierin zag Buys overigens een belangrijke reden de gemeente zelf invloed te geven op de benoeming en het ontslag van de burgemeester. Zolang de burgemeester echter ook rijksorgaan was, wilde hij de kroonbenoeming als zodanig in stand laten. J. T. Buys, De Grondwet, deel II, p. 166–169.

teerd uit de klassieke vaderlandse bestuurlijke elites. Adel en patriciaat waren oververtegenwoordigd in het burgemeesterscorps.

Samengevat kan de doorsnee burgemeester uit de tweede helft van de 19e eeuw en de eerste decennia van de 20e eeuw vooral worden beschouwd als een regent bij uitstek. Een typische regent die – als gevolg van zijn kroonbenoeming, zijn positie als rijksorgaan en bovenal zijn hoge maatschappelijke afkomst – bij de burgers en de andere gemeentelijke bestuursorganen veel gezag en ontzag genoot.

Als gevolg van de gestaag voortschrijdende politieke en maatschappelijke democratisering onderging de positie van de burgemeester na 1900 een geleidelijke verandering. De opkomst van de verzorgingsstaat leidde ertoe dat de gemeentelijke overheid steeds meer taken kreeg. Het gemeentebestuur werd daardoor ingewikkelder. De positie van het college van burgemeester en wethouders veranderde van eerste commissie uit de raad tot die van een machtige lokale executieve. Wethouders werden tot een soort gemeentelijke ministers met bijbehorende invloed en status. Vooral in grote steden verschoof de macht van de burgemeester naar ambitieuze wethouders met een duidelijk inhoudelijk programma.

Voor de positie van de burgemeester vormde het interbellum een overgangstijd. Ook op het platteland, waar zijn positie als regent nog vrijwel onaangetaast was, traden veranderingen op. De direct na de eerste wereldoorlog ontwikkelde pacificatiedemocratie werkte ook door in de burgemeestersbenoemingen. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ruys de Beerenbrouck, introduceerde het uitgangspunt dat de politieke kleur van de gemeente bepalend was voor de politieke kleur van de burgemeester: de zogenaamde formule-Ruys.

Deze geleidelijke politisering van de aanstellingswijze van de burgemeester was de directe aanleiding voor een verbreding van het rekruteringsbereik. Niet langer werden uitsluitend patriciërs en landediënen benoembaar geacht voor de functie van burgemeester. De wezenlijke oorzaak van deze laatste ontwikkeling was echter gelegen in het groeiende inzicht dat het uit democratisch oogpunt niet gewenst was burgemeesters louter en alleen uit de smalle sociale bovenlaag te rekruteren. Maatschappelijke democratisering van het burgemeestersambt was gewenst. De openstelling van het ambt voor vrouwen bij de herziening van de gemeentewet in 1931 paste in dit streven. Hetzelfde gold voor de verbetering van de rechtspositie van de burgemeester in de vroege jaren '30, waardoor het ambt ook voor niet-vermogenden bereikbaar werd.¹

De verbeterde rechtspositie van de burgemeester was niet alleen het gevolg van het streven het ambt maatschappelijk te democratiseren. Zij maakte het ook mogelijk dat jonge en goed opgeleide krachten konden worden aangesteld, die in het ambt carrière konden maken. Deze carrière-burgemeesters werden geacht zich sterk in te zetten voor de ontwikkeling van hun gemeente. Vooral in wat achtergebleven plattelandsgemeenten met een weinig ambitieus lokaal bestuur was voor dit type burgemeester een mooie taak weggelegd. In de bestuurskundige literatuur wordt deze burgemeester als de burgemeester-manager aangeduid.²

De periode 1945–1970

Na de Tweede Wereldoorlog ging de burgemeester-manager al snel het burgemeesterscorps domineren. De wederopbouw, de snelle economische expansie en de bijna even snelle groei van de verzorgingsstaat vereiste op het lokale niveau de aanwezigheid van een doortastende, deskundige en gezaghebbende burgemeester. Omdat het wethouderschap, ook qua salariering, in de meeste gemeenten een part-timefunctie

¹ Bij de wijziging van de gemeentewet in 1931 werd ook het formele vereiste van ingezetenschap afgeschaft. Hierdoor vond een aanzienlijke verruiming van het rekruteringsbereik plaats. Een en ander paste in een andere, meer meritocratische, visie op het burgemeesterschap. Daarnaast bestond de opvatting dat nu een burgemeester ook van buiten de hoogste sociale laag kon worden aangetrokken en dus niet per definitie langer over een «natuurlijk» gezag beschikte, dit tekort moest worden gecompenseerd door hem van buiten te rekruteren. Met andere woorden: een burgemeester «van buiten» zou meer gezag hebben dan een burgemeester die afkomstig was uit de eigen gemeente.

² W. Derksen en M.L. van der Sande, «Van magistraat tot modaal bestuurder» in: W. Derksen, *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, p. 217–257. Geciteerd in: *Rapport Staatscommissie dualisme en lokale democratie*, p. 274–278.

bleef, evolueerde in het gros van de Nederlandse gemeenten de ouderwetse patricische burgemeester tot de moderne burgemeester-manager.

De periode 1970–2002

Toen de wederopbouw afgerond was en de verzorgingsstaat voltooid was, verloor de burgemeester-manager in functioneel opzicht een groot deel van zijn legitimatie. In het sociaal-culturele klimaat van de late jaren '60 en de vroege jaren '70 was bovendien het vertrouwen in autoriteit als zodanig veel minder vanzelfsprekend dan voorheen. Daar kwam bij dat, vooral in de grotere steden, het gemeentebestuur een proces van politisering en polarisatie doormaakte. Wethouders gingen veel politieker opereren en zich ook veel directer met de inhoud van het beleid bemoeien. Ook de verhoudingen tussen raad en college veranderden van karakter.

De rol van de burgemeester veranderde in deze tijd in die van een vooral intern gerichte procescoördinator: de burgemeester-teamleider. Zijn positie ten opzichte van de wethouders veranderde van een dominante in een nevenschiktelijke. Een en ander leidde ertoe dat de burgemeesters met name in de kleinere gemeenten nog beschikten over een inhoudelijke portefeuille van enige omvang. Vooral in de grote steden was dit niet meer het geval en was formeel de positie van de burgemeester geconcentreerd rond diens wettelijke taken. Dit doet er niet aan af dat *de facto* de invloed en het gezag van de burgemeester binnen het totale gemeentelijke functioneren vaak aanzienlijk is. Het politiek niet-geprofileerde karakter van de rol van de burgemeester creëert namelijk aanzienlijke ruimte om aan zijn procesmatige taken invulling te geven en zodoende bij te dragen aan het goed functioneren van de gemeente, intern en extern.

De typische burgemeester-teamleider werd uit andere groepen gerekruteerd dan de burgemeester-manager. De jong beginnende carrière-burgemeester maakte langzaam plaats voor de op latere leeftijd aantredende oud-wethouder.

De bestuurskundigen Derksen en Van der Sanden kwamen vijftien jaar geleden tot de slotsom dat de evolutie van het burgemeestersambt van regent, via manager naar teamleider tot een onmiskenbare statusverlaging had geleid.¹ Opmerkelijk, bijna paradoxaal, was dat die statusverlaging niet gepaard ging met een afname van het politieke belang dat aan het burgemeestersambt werd toegekend; het tegendeel was veeleer het geval. Vanaf de late jaren '60 kwam ook de aanstellingswijze van de burgemeester ter discussie te staan. Deze discussie werd echter vooral vanuit het perspectief van een verdere democratisering van de aanstellingswijze gevoerd. Het debat werd gevoerd vanuit het perspectief van de door de raad gekozen en de direct gekozen burgemeester. De inhoud van de burgemeestersfunctie bleef lange tijd buiten beschouwing evenals de daarmee nauw verband houdende positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur.

Het debat over de aanstellingswijze van de burgemeester betrof enerzijds de vraag of invoering van de gekozen burgemeester in enige vorm wenselijk was, en daarnaast de vraag welke stappen op korte termijn konden worden gezet om tot een grotere invloed van de raad (en dus indirect: de burgerij) op de aanstelling van de burgemeester te komen. Vanaf de vroege jaren '70 ontwikkelde zich geleidelijk een geformaliseerde praktijk waarbij de invloed van de raad op de benoeming van de burgemeester per saldo gestaag toenam.

Via de profielschets (1972) en de vertrouwenscommissie (1983), kwam uiteindelijk in 2001 de huidige procedure tot stand, die voorziet in een

¹ W. Derksen en M.L. van der Sande, «Van magistraat tot modaal bestuurder» in: W. Derksen, *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, p. 257–259. Geciteerd in: *Rapport Staatscommissie dualisme en lokale democratie*, p. 279.

openbare aanbeveling van de raad van twee personen en de mogelijkheid van een daaraan voorafgaande volksraadpleging over twee door de raad geselecteerde kandidaten. Van deze laatste mogelijkheid is tot nu beperkt gebruik gemaakt. Tot nu is in twee gemeenten, Best en Vlaardingen, een burgemeestersreferendum gehouden. In nog twee andere gemeenten, Tiel en Boxmeer, zal een dergelijke raadpleging naar verwachting binnenkort plaatsvinden.

Al met al is van het burgemeestersreferendum tot nu toe beperkt gebruik gemaakt. In de meeste gemeenten waar na de inwerkingtreding van de nieuwe procedure een burgemeestersvacature ontstond, stelde de raad zelfstandig, dus zonder volksraadpleging, een aanbeveling op. Het is vooral de raad geweest die zijn invloed op de benoeming van de burgemeester heeft vergroot.

Hetzelfde geldt voor het ontslag van de burgemeester ingeval van een ernstige vertrouwenscrisis tussen raad en burgemeester. Vanaf de late jaren '80 is het gewoonte geworden dat een burgemeester die niet langer het politieke vertrouwen van de raad geniet, door de kroon wordt ontslagen, in het uiterste geval onvrijwillig. Bij de herziening van de aanstellingswijze van de burgemeester in 2001 is in de Gemeentewet vastgelegd dat ingeval van een verstoorde verhouding tussen de raad en burgemeester, zulks ter beoordeling aan de raad, de raad een aanbeveling tot ontslag kan zenden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 61b, tweede lid, Gemeentewet). Deze nieuwe bevoegdheid vormt het sluitstuk van een ontwikkeling waarbij de verhouding tussen raad en burgemeester steeds verder is gearparlementariseerd. Geleidelijk is de vertrouwensregel, althans in materiële zin, in deze relatie van toepassing geworden. Bij een eerdere herziening van de Gemeentewet was reeds de verantwoordingsplicht van de burgemeester jegens de raad vastgelegd, ook daar waar het de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden betrof.¹

Zoals al gezegd speelden de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur en de inhoud van de burgemeestersfunctie in het debat over de aanstellingswijze nauwelijks een rol. Terugkijkend is dat merkwaardig. Immers, enerzijds worden beide grootheden beïnvloed door de aanstellingswijze van de burgemeester, terwijl anderzijds de positionering van de burgemeester mede bepalend dient te zijn voor diens aanstellingswijze. Het is bijvoorbeeld weinig zinvol een burgemeester met slechts beperkte bevoegdheden en een zwakke positie ten opzichte van de raad en het college direct te verkiezen.

In het rapport van de Staatscommissie wordt dit verband wél gelegd. In haar analyse komt de Staatscommissie tot de slotsom dat hoewel het Nederlandse burgermeesterschap de afgelopen anderhalve eeuw een aanmerkelijke evolutie heeft doorgemaakt, zijn eigenstandige² positie telkens opnieuw werd geschaagd.³ Tegelijkertijd concludeert de commissie echter dat de huidige burgemeester, de burgemeester-teamleider, zich met name met het begeleiden van processen bezig houdt. Hij is vooral een procesmanager geworden.⁴ Zijn directe invloed op de inhoudelijke aspecten van het gemeentebestuur is in veel gemeenten beperkt.

Voorstellen Staatscommissie

De Staatscommissie heeft zich gebogen over de vraag hoe de burgemeester van de toekomst er uit zou moeten zien. Zij spreekt een voorkeur uit voor de handhaving van een in politicus (in ruimere zin) onafhankelijke en eigenstandige burgemeester. De commissie doet vervolgens een aantal voorstellen ter versterking van eigenstandige positie van de burgemeester. Deze voorstellen betreffen een versterking van de positie van de burgemeester binnen het college, echter vooral in zijn hoedanigheid van

¹ Als gevolg van discussies eind jaren '60 over incidenten op het vlak van de handhaving van de openbare orde in met name Amsterdam werd door middel van een partiële herziening van de Gemeentewet in 1969 een algehele verantwoordingsplicht van de burgemeester ten opzichte van de raad vastgelegd. Bij de herziening van de Gemeentewet in 1931 werd een amendement-Marchant om een dergelijke verantwoordingsplicht in te voeren nog verworpen. A. H. Dölle en D. J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, p. 540–542.

² Het begrip «eigenstandigheid» werd door de Staatscommissie geïnterpreteerd als onafhankelijk van de lokale partijpolitiek en met een zelfstandige en externe legitimatie.

³ Rapport Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 296.

⁴ Ibidem, p. 297.

teamleider: invoering van de agenderingsbevoegdheid en bevoegdheid eigen voorstellen op de agenda te plaatsen alsmede de bevoegdheid om de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Voorts krijgt de burgemeester enkele zorgplichten met name ten aanzien van de verhouding burger-bestuur en wordt hij belast met de in het verlengde daarvan liggende verplichting een burgerjaarverslag uit te brengen. Deze voorstellen zijn met de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur geëffectueerd.

Het burgemeestersreferendum

Hoewel de bovengenoemde nieuwe bevoegdheden van de burgemeester op zichzelf beschouwd niet zonder belang zijn, hebben zij niet geleid tot een substantiële versterking van het soortelijk gewicht, althans in politiek-inhoudelijk opzicht, van de burgemeester binnen het gemeentebestuur. Dat dat soortelijk gewicht voor verhoging vatbaar is, blijkt ook uit de beoordeling van het al genoemde burgemeestersreferendum. De veel gehoorde kritiek daarop is dat de burgers wordt gevraagd zich door middel van de stembus uit te spreken over een functionaris die politiek-inhoudelijk weinig te vertellen heeft.¹

Effecten dualisering

De inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 heeft een ander onderdeel van het burgemeestersambt in de schijnwerpers geplaatst. Als gevolg van de dualisering is de vervulling van zijn dubbelfunctie van voorzitter van zowel de raad als het college er niet gemakkelijker op geworden. Immers, de afstand tussen raad en college is bewust vergroot; hun functies zijn scherper gescheiden en beider rollen zijn geëxpliciteerd. Door dit alles is de kans aanmerkelijk groter geworden dat de burgemeester bij de vervulling van zijn twee voorzittersrollen in een loyaliteitsconflict verzeild raakt.

Een dergelijk conflict kan worden verscherpt door het feit dat de raad in de huidige aanstellingsprocedure een overwegende invloed op de benoeming en het ontslag van de burgemeester heeft gekregen. Het behoeft geen betoog dat een en ander afbreuk doet aan een eenduidige en onafhankelijke positionering van de burgemeester binnen het gemeentebestuur. Systematisch is de huidige plaats van de burgemeester in het gemeentebestuur voor discussie vatbaar. Geredeneerd vanuit een gedualiseerd stelsel dient de burgemeester een eigen en zelfstandige, externe legitimatie te bezitten, waarbij deze aan het hoofd staat van de executieve en niet langer raadsvoorzitter is. Een dergelijke zelfstandige en externe legitimatie kan niet worden verkregen door middel van verkiezing door de raad of door handhaving van de huidige procedure, waarin de raad een dominante invloed op de aanstelling heeft.

¹ Een eerste onderzoek naar het burgemeestersreferendum in Vlaardingen leidt tot een genuanceerd beeld. De Vlaardingers verkozen een kandidaat die zich als onafhankelijk ten opzichte van de partijpolitiek profileerde en koos voor een overwegend persoonlijke verkiezingscampagne. Dit zou op het eerste gezicht kunnen wijzen op een zekere voorkeur van de burgerij voor een klassieke invulling van het burgemeestersambt. Inmiddels heeft de nieuwe burgemeester van Vlaardingen echter te kennen gegeven ook een inhoudelijke portefeuille te willen. Deze kennelijk door zijn directe electorale mandaat ingegeven politiek-inhoudelijke ambitie staat op gespannen voet met de formele positie die de burgemeester thans binnen het gemeentebestuur inneemt. P. Tops, e.a., Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen, p. 55–56.

2.3. Tussenbalans: de direct gekozen burgemeester met reële bevoegdheden

De voorgaande deels normatieve en deels historische beschouwingen leiden tot de volgende tussenconclusies:

1. De huidige aanstellingswijze van de burgemeester is complex en niet eenduidig. Op zichzelf kan dat al een voldoende reden zijn om het huidige stelsel te heroverwegen.
2. De democratisering van de kroonbenoeming heeft de feitelijke invloed van de raad op het aanstellingsproces geleidelijk vergroot. De beleidsruimte van de Kroon bij de aanstelling en het ontslag van de burgemeester is met de laatste wijziging van de procedureregels (aanbevelingsrecht van de raad) nagenoeg verdwenen. Uitsluitend op zwaarwegende gronden kan de Kroon afwijken van de aanbeveling van de

raad. De scheiding tussen de kroonbenoeming en – als uiterste consequentie van deze ontwikkeling – benoeming door de raad is daarmee uiterst dun geworden. Benoeming door de raad is echter niet zonder meer te rijmen met de onafhankelijke positie van de burgemeester. Deze onafhankelijke positie is gebaat bij een externe legitimatie van de burgemeester. Een dergelijke externe legitimatie kan op twee manieren worden verkregen, door middel van een zuivere kroonbenoeming en door middel van rechtstreekse verkiezing door de burgers.

3. De dualisering van het gemeentebestuur heeft een scheiding aangebracht tussen het college en de raad. Hierdoor is de traditionele spilpositie van de burgemeester onder druk komen te staan, omdat hij in een loyaliteitsconflict tussen raad en college kan komen. De dualisering vraagt kortom om een nieuwe positiebepaling van de burgemeester als voorzitter van het college en een heroverweging van zijn raadsvoorzitterschap. Deze nieuwe positionering kan worden bevorderd door een eigen en zelfstandige externe legitimatie van de burgemeester.

3. Twee bekende modellen kort bekeken: de door de Kroon benoemde en de door de raad gekozen burgemeester

3.1. Algemeen

In het onderstaande worden twee andere modellen geschetst voor de aanstellingswijze van de burgemeester, naast de in de latere hoofdstukken te verkennen variant van de directe verkiezing. De modellen worden gelet op de kaders van het strategisch akkoord beknopt in beeld gebracht. Voor het begrip van het model van de zuivere kroonbenoeming is een uitgebreide analyse bovendien niet noodzakelijk, omdat de werking van dat – in het verleden geldende – stelsel in Nederland bekend is. Voor een verdere beschrijving kan worden volstaan met een verwijzing naar de uitgebreide staatsrechtelijke literatuur op dit punt.¹ De door de raad gekozen burgemeester wordt voorts slechts in hoofdlijnen behandeld, omdat de Derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (de zogenaamde commissie-Van Thijn) in het verleden onderzoek naar deze aanstellingswijze heeft gedaan.²

3.2. De door de Kroon benoemde burgemeester

De kroonbenoeming in haar zuivere vorm heeft als groot voordeel dat zij de burgemeester een externe legitimatie verschafft, hetgeen zijn onafhankelijke positie binnen het gemeentebestuur zeer ten goede komt. Ook biedt de kroonbenoeming, meer dan bij andere aanstellingswijzen het geval is, de mogelijkheid voor een geobjectiveerde selectie op basis van bestuurlijke kwaliteit. Tot slot past, zoals ook de Staatscommissie al constateerde, de opmerking dat de door de Kroon benoemde burgemeester – althans in zijn zuivere vorm – goed past in een gedualiseerd lokaal bestuursstelsel.³

Bedacht moet echter worden dat de kroonbenoeming in haar zuivere vorm niet langer bestaat. Met name de raad heeft invloed op het selectieproces. Het is niet goed voorstelbaar dat de geleidelijk tot stand gekomen medezeggenschap van de raad op de benoeming geheel of in overwegende mate kan worden afgeschaft. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid van de raad het ontslag van de burgemeester te bevorderen.

Uit het voorgaande volgt dat een keuze voor de kroonbenoeming ook altijd een aanzienlijke medezeggenschap van de raad impliceert, hetgeen

¹ Zie onder meer E. Brederveld, *Gemeenterecht*, p. 82–88; A. H. M. Dölle, D. J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, p. 355–376.

² Derde externe commissie van Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie-Van Thijn), *De burgemeester ontketend*, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34–35. Zie voor de beoordeling van de door de raad gekozen burgemeester p. 47 e.v.

³ Rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 400–402.

afbreuk doet aan de genoemde voordelen van de figuur van deze aanstellingswijze.

3.3. De door de raad gekozen burgemeester

Invoering van de figuur van de door de raad gekozen burgemeester leidt tot een onmiskenbare versterking van de democratische legitimatie van de laatstgenoemde. Voor de door de raad gekozen burgemeester bestaan twee subvarianten: de door en uit de raad gekozen burgemeester en de door de raad gekozen burgemeester «van buiten». Binnen de laatste variant kan de eis worden gesteld dat kandidaten ingezetene van de gemeente zijn, maar kan er ook voor worden gekozen om alleen van de verkozen kandidaat te verlangen dat hij zich, bij voorbeeld binnen een jaar na de verkiezing, in de gemeente vestigt.

In de variant van de door en uit de raad gekozen burgemeester ligt het voor de hand dat de burgemeester afkomstig is uit een van de collegepartijen, doorgaans de leider van de grootste fractie. Niet alleen de eigen positie van de burgemeester zou worden verzwakt, maar ook de controlerende rol van de raad – die met de dualisering van het gemeentebestuur juist meer handen en voeten heeft gekregen – zou minder geprononceerd kunnen zijn. Voorts is aan deze variant inherent dat het rekruteringsbereik zeer beperkt is.

Het rekruteringsbereik kan bij een door, maar niet uit de raad gekozen burgemeester, net zo groot zijn als bij de door de Kroon benoemde of de direct gekozen burgemeester.

Verkiezing door de raad heeft – ook als de burgemeester afkomstig is van buiten de raad – hoe dan ook gevolgen voor de onafhankelijke positie van de burgemeester. De burgemeester is in dit stelsel te kenschetsen als die van een «eerste wethouder». Ook in deze variant ontleent de burgemeester immers zijn legitimatie aan de raad.

De Staatscommissie wees de door de raad gekozen burgemeester af. De eigenstandigheid van de burgemeester, die een wezenskenmerk is van het ambt, wordt in dit stelsel in de kern aangetast, aldus de Staatscommissie.¹ Door de burgers zal hij als een speler in de lokale partijpolitiek worden beschouwd. Ook moet worden bedacht dat de door de raad gekozen burgemeester op gespannen voet staat met een op dualistische leest geschoeid lokaal bestuursstelsel, hetgeen ook door de Staatscommissie werd gesignaleerd.² Dit raakt niet alleen de positie van de burgemeester, maar ook de positie van de raad. De raad zal zich ten opzichte van een door hemzelf gekozen burgemeester minder onafhankelijk kunnen opstellen bij het uitoefenen van zijn controlerende en kaderstellende rol dan bij een burgemeester met een externe legitimatie.

In een overwegend monistisch lokaal bestuursstelsel, zoals dat tot voor kort in Nederland functioneerde, is de door de raad gekozen burgemeester echter wel denkbaar.

Tenslotte moet erop worden gewezen dat de – ontegenzeggelijk aanwezige – versterking van de democratische legitimatie van de burgemeester in dit model een indirecte is.

3.4. Tussenbalans

Uit de voorgaande paragrafen van deze verkennende notitie blijkt dat hoewel de figuur van de zuivere kroonbenoeming voordelen kent, ook moet worden bedacht dat (her)invoering van deze aanstellingswijze op

¹ Rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 393.

² Rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 400–402.

gespannen voet staat met de geleidelijke democratisering van de aanstellingswijze van de burgemeester van de laatste 30 jaar en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen. Dit betekent dat een keuze voor de kroonbenoeming bijna per definitie een aanstellingswijze met een sterke (mede)zeggenschap van de raad impliceert, hetgeen veel van de in paragraaf 3.2. genoemde voordelen van de zuivere kroonbenoeming weer verzwakt.

De door de raad gekozen burgemeester voldoet zeker aan de eigentijdse vereisten op het vlak van de democratische legitimatie, maar leidt tot een in hoge mate van de raad afhankelijke burgemeester, die als een «eerste wethouder» zal worden beschouwd. Een dergelijke burgemeester past minder goed in een gedualiseerd lokaal bestuursstelsel. Invoering van de door de raad gekozen burgemeester zou onherroepelijk betekenen dat afstand moet worden gedaan van de onafhankelijke positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur. De door de raad gekozen burgemeester wordt immers, doordat hij zijn legitimatie aan de raad ontleent, voor zijn functioneren afhankelijk van de raad.

4. Grondwettelijke aspecten

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal grondwettelijke aspecten van de directe verkiezing van de burgemeester besproken. Bezien zal worden in hoeverre een verzwaring van de positie van de burgemeester zal moeten leiden tot aanpassingen van de Grondwet. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan het thans in tweede lezing aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet alsmede aan de gevolgen van de voorgenomen herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet in verband met de dualisering van het gemeentebestuur.

4.2. Herziening van artikel 131 Grondwet

De grondwetsbepaling die betrekking heeft op benoeming van de burgemeester is artikel 131: «De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.»

Op basis van de conclusies van het rapport «De burgemeester ontke-tend»¹ van de derde externe subcommissie Verkiezing/benoemings-procedure Burgemeester (commissie-Van Thijn) is in 1997 een voorstel tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing² ingediend, dat ertoe strekte artikel 131 te schrappen. Naar aanleiding van het in januari 2000 uitgebrachte rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie werd dit wetsvoorstel ingetrokken en werd een nieuw voorstel³ ingediend, met de volgende voorgestelde tekst voor artikel 131: «De aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester vindt plaats volgens regels bij de wet te stellen.»

De Staatscommissie heeft haar voorkeur uitgesproken voor deze vorm van deconstitucionalisering omdat hiermee de aanstellingswijze van de burgemeester in ieder geval van een grondwettelijke grondslag is voorzien. Indien artikel 131 geheel was geschrapt, zou men zich kunnen afvragen of het mogelijk is een directe verkiezing van de burgemeester te introduceren, aangezien wel wordt gesteld dat hiervoor een grondwettelijke grondslag niet mag ontbreken.⁴ Na aanvaarding van het thans in tweede lezing aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 1⁵ wordt deze grondwettelijke grondslag buiten twijfel gesteld.

¹ Kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 34 en 35.

² Kamerstukken II 1997–1998, 25 620, nrs. 1–2.

³ Kamerstukken II 2000–2001, 27 551, nrs. 1–2.

⁴ Dualisme en lokale democratie, p. 410.

⁵ Kamerstukken II 2001–2002, 28 509, nrs. 1–2.

Het kabinet hoopt op een spoedige aanvaarding van het grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing. Na inwerkingtreding hiervan is invoering bij wet van de directe verkiezing van de burgemeester grondwettelijk mogelijk.¹

4.3. Grondwettelijke ruimte voor vormgeving gekozen burgemeester niet onbeperkt

De vraag die zich bij de invoering van de gekozen burgemeester aandient, is welke implicaties een rechtstreekse kiezerslegitimatie heeft voor de positie van de burgemeester. Dat is een politieke vraag waarop vele antwoorden mogelijk zijn. Deze bewegen zich tussen enerzijds de opvatting dat de inhoud van de huidige burgemeestersfunctie reeds voldoende gewicht heeft om een rechtstreekse verkiezing te rechtvaardigen tot anderzijds de opvatting dat een rechtstreekse verkiezing impliceert dat de burgemeester als eenhoofdig orgaan zeer ruime bevoegdheden krijgt om het beleidsprogramma waarvoor hij mandaat van de kiezer vraagt, zelf te kunnen realiseren. In deze notitie wordt er vanuit gegaan dat de positie van de burgemeester niet ongewijzigd kan blijven als hij rechtstreeks wordt gekozen. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, er moet iets te kiezen zijn.

Het voorgaande betekent dat een van de kiezers verkregen mandaat zich dient te vertalen in mogelijkheden voor de burgemeester om inhoudelijk sturing te geven aan het bestuurlijk proces binnen de gemeente. Bij het bepalen van het gewicht van die mogelijkheden is de verhouding tot de raad als lokale volksvertegenwoordiging, die op grondslag van evenredige vertegenwoordiging rechtstreeks is gekozen en een afspiegeling vormt van binnen de lokale gemeenschap bestaande politieke voorkeuren, een belangrijk aandachtspunt.

Meer in het algemeen gesteld dienen bij de introductie van een rechtstreeks gekozen burgemeester na wijziging van artikel 131 Grondwet de grenzen van het constitutionele kader te worden gerespecteerd. Mede in het licht van artikel 132, eerste lid, van de Grondwet, waarin is bepaald dat de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt, komt de wetgever weliswaar grote vrijheid toe de inrichting van het gemeentebestuur te regelen, maar deze vrijheid is – gezien een aantal overige bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet – niet onbeperkt.

Deze niet onbeperkte grondwettelijke vrijheid vormt een belangrijke randvoorwaarde bij de ontwikkeling van modellen inzake de nadere vormgeving van de direct gekozen burgemeester. Dit gegeven dient als uitgangspunt voor de twee in paragraaf 1.1 gepresenteerde modellen: een model waarin de rechtstreeks gekozen burgemeester wordt vormgegeven binnen het bestaande grondwettelijk kader² (model A) en een model waarin de burgemeestersfunctie zodanig wordt verzwaaard dat eerst aanvullende grondwetsherziening noodzakelijk is (model B). Deze modellen worden hierna (paragraaf 4.5 en 4.6) besproken. Eerst dient echter nog te worden ingegaan op de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur voor hoofdstuk 7 van de Grondwet.

4.4. Dualisering en modernisering hoofdstuk 7 Grondwet

Momenteel wordt onderzocht in hoeverre de dualisering van het gemeentebestuur gevolgen moet hebben voor hoofdstuk 7 van de Grondwet. Er is hierover advies gevraagd aan de Raad voor het openbaar bestuur, die inmiddels een eerste advies heeft uitgebracht.³ Overigens dient hierbij te worden bedacht dat tot voor kort in de gedachtevorming – en dus ook bij de adviesaanvraag aan de Raad voor het openbaar bestuur – de invoering

¹ Dit is ook expliciet aangegeven in de memorie van toelichting op het voorstel in eerste lezing tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet (kamerstukken II 2000–2001, 27 551, nr. 3, p. 4).

² Maar met inachtneming van de herziening van artikel 131.

³ Het openbaar bestuur in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I (mei 2002).

van de direct gekozen burgemeester geen rol heeft gespeeld. Het uitgangspunt is steeds de dualisering van het gemeentebestuur geweest.

De Staatscommissie heeft – los van het vraagstuk van de gekozen burgemeester – aangegeven dat vanwege de bepleite dualiseringsvoorstellen het hoofdschap in grondwettelijke zin aanpassing behoeft om de overheveling van de autonome bestuursbevoegdheid van de raad naar het college grondwettelijk mogelijk te maken en daarmee een volledige concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college te realiseren.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in zijn (eerste) advies aanbevolen om het hoofdschap uit de Grondwet te schrappen en volgt daarmee de voorkeur van de Staatscommissie. In de visie van de Raad voor het openbaar bestuur kan in een consequent doorgevoerd dualistisch model niet meer van een hoofdschap van enig orgaan van de gemeente worden gesproken, maar is er in een dergelijk model juist sprake van een samenstel van taken en bevoegdheden over organen (*checks and balances*) en van samenwerking tussen deze organen. De Raad voor het openbaar bestuur overweegt voorts dat een discussie over begrippen als «hoofdschap» en «hoofdorgaan», zonder dat de materiële betekenis ervan duidelijk is, weinig zinvol en bovendien verwarrend is. Daarnaast adviseert de Raad voor het openbaar bestuur in de Grondwet het uitgangspunt vast te leggen dat de bestuursbevoegdheden in autonomie en in medebewind bij het college berusten.

Het ligt in de rede in het kader van de aanpassing van hoofdstuk 7 van de Grondwet aan de dualisering van het gemeentebestuur het raadsvoorzitterschap van de burgemeester (artikel 125, derde lid, Grondwet) te schrappen. Zoals in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie is opgemerkt, is het raadsvoorzitterschap van de burgemeester niet van constitutionele orde en kan het na deconstitucionalisering door de wetgever worden geregeld. De invoering van de direct gekozen burgemeester, in welke vorm dan ook, biedt daarvoor een extra argument.

4.5. Mogelijkheden die reeds na aanvaarding van de wijziging van artikel 131 Grondwet bestaan (model A)

Over de vraag hoe groot de grondwettelijke ruimte na wijziging van artikel 131 is om tot invoering van de gekozen burgemeester over te gaan, is naar aanleiding van de in het strategisch akkoord neergelegde voornemens discussie ontstaan. Elzinga¹ heeft betoogd dat er zwaarwegende grondwettelijke belemmeringen zijn voor de invoering van een direct gekozen burgemeester. Hij noemt als zulke belemmeringen met name het hoofdschap van de gemeenteraad en het raadsvoorzitterschap van de burgemeester.

Anderzijds is de VVD-commissie «Positie burgemeester en verandering lokaal bestuur» (hierna: Commissie-Opstelten)² van oordeel dat er juist geen grondwettelijke belemmeringen zijn, maar dat het wel – na invoering van de gekozen burgemeester bij wet – wenselijk is om het hoofdschap van de raad uit de Grondwet te schrappen, evenals het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. De invoering van het door de Commissie-Opstelten bepleite model zou daarop echter niet behoeven te wachten. De invoering zou reeds in 2004 moeten plaatsvinden.

¹ D.J. Elzinga, «Direct gekozen burgemeester niet eerder dan 2006», Binnenlands Bestuur 14 juni 2002, p. 25.

² Rapport Naar een nieuwe ambtsketen voor de burgemeester?, versie 18 september 2002.

Eerder is al gesteld dat binnen het grondwettelijk kader dat na de wijziging van artikel 131 Grondwet bestaat voldoende ruimte aanwezig is om de positie van de burgemeester substantieel te versterken, teneinde inhoudelijk sturing te kunnen geven aan het bestuurlijke proces binnen de

gemeente. De invloed van de burgemeester op de samenstelling van het college en de inhoud van het collegeprogramma kan aanzienlijk worden vergroot onder handhaving van de eindverantwoordelijkheid van de raad en het raadsvoorzitterschap van de burgemeester.

Dit betekent dat model A reeds kan worden ingevoerd nadat de wijziging van artikel 131 van de Grondwet van kracht is geworden. De eindverantwoordelijkheid (hoofdschap) van de raad, zoals vastgelegd in het eerste lid van artikel 125, blijft in dit model intact. Dit blijkt reeds uit het feit dat in model A de benoeming en het ontslag van de wethouders – op voordracht van de burgemeester – blijven voorbehouden aan de raad.

4.6. Onderdelen die aanvullende grondwetswijzigingen vergen voordat zij deel kunnen uitmaken van een bestuursmodel met een direct gekozen burgemeester (model B)

Een veel verdergaande positieversterking van de burgemeester kan worden gerealiseerd indien geen acht behoeft te worden geslagen op de grenzen van het huidige grondwettelijke kader en nieuwe grenzen kunnen worden bepaald. In dat geval kan een scherpere scheiding van machten worden gerealiseerd en kan de burgemeester als eenhoofdig orgaan met grote bevoegdheden tegenover de raad worden geplaatst (model B). Voorafgaande, aanvullende grondwetsherziening is noodzakelijk voor de realisatie van een dergelijk model dat de volgende elementen *kan* bevatten. Het betreft in oplopende volgorde qua ingrijpendheid:

- a. afschaffing van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester;
- b. benoeming en ontslag van de wethouders door de burgemeester;
- c. overheveling van de bestuursbevoegdheden van het college naar de burgemeester;
- d. uitoefening van de verordenende bevoegdheid samen met de raad;
- e. invoering van het recht van de burgemeester de raad tussentijds te ontbinden.

In het onderstaande worden deze elementen besproken. Hierbij wordt aangetekend dat de vraag of inderdaad deze elementen deel zouden moeten uitmaken van een te zijner tijd in te voeren model (model B) pas in het vervolg van deze notitie aan de orde komt. Hier wordt slechts kort aangegeven waarom voor het introduceren van deze elementen grondwetsherziening noodzakelijk is.

Ad a. Afschaffing raadsvoorzitterschap van de burgemeester

Het raadsvoorzitterschap van de burgemeester is expliciet in de Grondwet vastgelegd (artikel 125, derde lid). Afschaffing van dit voorzitterschap vereist dus herziening van de Grondwet. Wijziging van de Grondwet op dit punt is overigens ook uit een oogpunt van dualisering wenselijk. Grondwetsherziening op dit punt is echter noodzakelijk alvorens de dualisering zo ver wordt doorgevoerd dat de gekozen burgemeester als eenhoofdig orgaan tegenover de raad wordt geplaatst.

Ad b. Benoeming en ontslag van wethouders

Indien de burgemeester zelf de exclusieve bevoegdheid toekomt «zijn» wethouders te benoemen en te ontslaan, wordt daarmee een eind gemaakt aan de thans bestaande collegialiteit van bestuur, hetgeen tot wijziging van artikel 125, tweede lid, noodzaakt. De formele zeggenschap van de raad over de samenstelling van de executieve – thans tot uitdrukking komend in de benoeming van de wethouders die volwaardig lid zijn van het college – verdwijnt. De wethouders worden assistenten van de burgemeester en worden door hem aangestuurd. Burgemeester en raad worden in deze constellatie in een volledig nevensgeschikte positie

geplaatst. Van een hoofdschap van de raad (artikel 125, eerste lid, Grondwet) is geen sprake meer.

Ad c. Overheveling van de bestuursbevoegdheden van het college naar de burgemeester

Vervanging van het collegiaal bestuur door een eenhoofdig bestuur brengt met zich dat alle bestuursbevoegdheden van het college worden overgeheveld naar de burgemeester. Een dergelijke overheveling vormt een principiële breuk met het thans geldende, op collegiaal bestuur gebaseerde stelsel dat grondwettelijk zijn uitdrukking vindt in artikel 124, tweede lid, op grond waarvan de gemeentelijke bestuursbevoegdheden in de Gemeentewet en de medebewindswetgeving in beginsel berusten bij het college. De door de Raad voor het openbaar bestuur in het kader van de dualisering voorgestelde grondwettelijke verankering van het uitgangspunt dat de bestuursbevoegdheden bij het college berusten moet in dat geval worden heroverwogen.

Ad d. Verordenende bevoegdheid

Artikel 127 Grondwet bepaalt dat de raad de gemeentelijke verordeningen vaststelt. Indien de verordenende bevoegdheid mede aan de burgemeester wordt toegekend, wordt de lokale wetgevingsfunctie een gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en burgemeester. Dit brengt mee dat dit artikel zodanig dient te worden aangepast dat hiervoor ook grondwettelijk de ruimte wordt geboden. De rol van de burgemeester als medewetgever op lokaal niveau zal hierin expliciet moeten worden neergelegd. Het betreft hier een essentiële functie (regelgeving): in het kader van de bevoegdhedenverdeling op gemeentelijk niveau is het van belang dat de regelgevende functie in de Grondwet is vastgelegd.¹

Grondwetswijziging is ook nodig voor eventuele invoering van een andere vorm van formele medebetrokkenheid bij de gemeentelijke regelgeving, het vetorecht. Introductie van het vetorecht betekent namelijk ook een principiële inbreuk op de exclusief aan de raad toegekende verordenende bevoegdheid.

Ad e. Ontbindingsrecht

De Grondwet bepaalt thans dat de zittingsduur van de gemeenteraad vier jaar is, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen (artikel 129, vierde lid). Tussentijdse ontbinding is thans alleen mogelijk bij herindeling. Het recht van ontbinding van de raad door de burgemeester raakt dermate de basis van de gemeentelijke instellingen, dat deze materie zonder meer van constitutionele orde is. Een vergelijking kan worden gemaakt met het ontbindingsrecht van de kamers der Staten-Generaal, welk recht eveneens in de Grondwet (artikel 64, eerste lid) is geregeld. Het ontbindingsrecht van de gemeenteraad door de burgemeester zal dus hetzij in een nieuw grondwetsartikel, hetzij in een nieuw artikellid van artikel 125 moeten worden geregeld. Ditzelfde geldt voor de mogelijkheid dat de raad zichzelf kan ontbinden.

4.7. Tussenbalans: keuze voor model A of B bepalend voor de noodzaak van een aanvullende grondwetsherziening

De keuze voor een bepaald type van de gekozen burgemeester is in sterke mate bepalend voor de beantwoording van de vraag in hoeverre er al dan niet, na aanvaarding van het thans in tweede lezing aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 131, nog aanvullende grondwetswijzigingen noodzakelijk zijn. De voltooiing van de dualisering van het gemeentebestuur zal naar verwachting leiden tot aanpassingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet, waaronder het schrappen van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Ook zonder deze aanpassingen zal invoering van een direct

¹ Hierbij moet worden aangetekend dat de bedoelde deling van de verordenende bevoegdheid vooral van doctrinair belang is. Voor de bestuurspraktijk is haar relevantie beperkt, omdat het moeilijk voorstelbaar is dat de raad in de schaarse gevallen waarin hij gebruik maakt van zijn bevoegdheid op eigen initiatief verordeningen vast te stellen, dit geheel buiten het college om zal doen. Zie hiervoor ook de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur (kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 6, blz. 21) en het verslag van het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer over hetzelfde wetsvoorstel (kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nr. 72, blz. 5). In het navolgende blijft dit mogelijke onderdeel van model B derhalve buiten beschouwing.

gekozen burgemeester echter al mogelijk zijn, zij het (nog) niet in de meest vergaande variant (model B), waarin de burgemeester alle bestuursbevoegdheden krijgt en zelf zijn wethouders benoemt en ontslaat. Ook het recht van de burgemeester om de raad te ontbinden vereist wijziging van de Grondwet.

In een bestuursmodel dat na de wijziging van artikel 131 binnen het dan geldende grondwettelijk kader mogelijk zal zijn (model A), zal de positie van de burgemeester kunnen worden verzwaaard door hem de rol van formateur te geven bij de vorming van het college en hem een belangrijke stem te geven bij de benoeming van de wethouders. De uit de dualisering voortvloeiende wijzigingen van de Grondwet, waarin de autonome bestuursbevoegdheid bij het college zal worden geconcentreerd en de burgemeester geen voorzitter van de raad meer behoeft te zijn, behoeven aan de introductie van een dergelijk model niet vooraf te gaan. De eindverantwoordelijkheid (hoofdschap) van de raad blijft in dit model bestaan.

5. Verhouding tot de andere gemeentelijke bestuursorganen

5.1. Algemeen

Voor de positie van de burgemeester binnen de gemeente is de verhouding die hij heeft ten opzichte van de andere gemeentelijke organen van groot belang. Een wijziging in de aanstellingswijze van de burgemeester leidt onherroepelijk tot een wijziging in de verhouding tot de raad, het college en de individuele wethouders. Niet alleen de positie van de burgemeester, maar ook de positie van de raad, het college en de individuele wethouders zijn hier derhalve aan de orde.

De verschillende zaken die hier spelen – aanstellingswijze wethouders, ontslagbevoegdheid van de raad jegens wethouders en jegens burgemeester, ontbindingsrecht – dienen in samenhang te worden gezien. Bij het ontwerpen van een nieuwe verhouding tussen de verschillende gemeentelijke organen, waartoe de noodzaak door de invoering van de gekozen burgemeester ontstaat, is het van belang dat er een evenwicht in de wederzijdse bevoegdheden bestaat. De burgemeester c.q. het college dient in staat te worden gesteld te besturen, terwijl de raad in staat dient te zijn de executieve te controleren en daar waar nodig kaders te stellen waarbinnen de bestuurstaak moet worden uitgevoerd. Enerzijds moet voorkomen worden dat bestuurders vleugellam worden doordat een permanente patstelling tussen executieve en volksvertegenwoordiging ontstaat, anderzijds moet ervoor worden gewaakt dat de machtsbalans niet zodanig naar de executieve doorslaat dat van een daadwerkelijke controle door de volksvertegenwoordiging geen sprake meer kan zijn.

Het zoeken naar het juiste evenwicht is niet eenvoudig. Niet alleen theoretisch-staatsrechtelijke modellen zijn hier van belang, maar ook de wijze waarop in de praktijk met de wederzijdse bevoegdheden wordt omgegaan. Juist dat laatste is bij het ontwerpen van een nieuw model tot op bepaalde hoogte een onzekere factor: pas bij de invoering van een bepaald model zal duidelijk worden hoe een en ander in de praktijk van het gemeentelijke bestuur zijn beslag krijgt. Vanwege deze onzekerheid en complexiteit is het gewenst dat in een latere fase van de beleidsontwikkeling een nadere afweging en zo nodig ook aanvullende verkenningen plaatsvinden. Een en ander betreft met name de verhouding van de direct gekozen burgemeester met de eveneens direct gekozen raad.

Ten aanzien van de theoretisch-staatsrechtelijke modellen past voorts de kanttekening dat in Nederland nooit gekozen is voor toepassing van zuivere modellen. Het tot voor kort geldende monistische bestuursmodel

voor de gemeenten kende belangrijke dualistische elementen, waaronder de kroonbenoeming van de burgemeester. Het sinds het voorjaar van 2001 ingevoerde dualistische model kent nog steeds monistische elementen, waaronder bij voorbeeld de betrokkenheid van de raad bij de benoeming van de burgemeester te rangschikken valt. Een volstrekte zuiverheid in het doorvoeren van een model – monistisch, dualistisch, parlementair, presidentieel – is waarschijnlijk een illusie. Niettemin zijn de modellen vanzelfsprekend buitengewoon nuttige referentiekaders.

In het onderstaande wordt eerst ingegaan op enkele elementen waarvan betrekkelijk duidelijk is in welke richting zij geregeld zouden moeten worden bij de invoering van een gekozen burgemeester. Het betreft de positie van de burgemeester binnen het college, de positie van wethouders en het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Vervolgens komt in samenhang de vraag aan de orde of de burgemeester door de raad zou moeten kunnen worden ontslagen – kortweg aangeduid als de ontslagbevoegdheid van de raad – en de vraag of de raad tussentijds moet kunnen worden ontbonden aan de orde. Met name voor deze laatstgenoemde onderwerpen geldt dat nadere bestudering van de meest wenselijke verhoudingen nodig is. Het onderstaande is slechts een eerste verkenning van de mogelijkheden in een toekomstig stelsel van een gekozen burgemeester.

5.2. De direct gekozen burgemeester en het college

De huidige Grondwet gaat uit van het bestaan van de collegiale bestuursvorm. Invoering van de direct gekozen burgemeester in deze kabinetsperiode in de variant van model A brengt met zich dat op onderdelen van de inrichting van dat collegiale bestuur enkele aanpassingen noodzakelijk zijn. De ervaringen in het Duitse *Land* Hessen en enkele grote steden in Sleeswijk-Holstein laten overigens zien dat een combinatie van de direct gekozen burgemeester met een vorm van collegiaal bestuur goed mogelijk is.¹ In model B is geen sprake meer van collegiaal bestuur, maar berusten alle bestuurlijke bevoegdheden bij het eenhoofdige ambt van de burgemeester.

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft de positie van de burgemeester binnen het college versterkt. Hij bevordert de eenheid van het collegebeleid, beschikt over een agenderingsbevoegdheid ten aanzien van de collegevergaderingen en kan het college eigen voorstellen doen over geagendeerde onderwerpen. Dit instrumentarium kan hij ook inzetten om zijn zorgplichten op het vlak van de coördinatie van de gemeentelijke besluitvorming en de verhouding burger-bestuur in voorkomende gevallen de nodige scherpte te geven. Het nieuwe instrumentarium werkt echter niet indien de andere leden van het college geen medewerking aan de voornemens van de burgemeester willen verlenen.

Aangezien de gekozen burgemeester in model A de bevoegdheid krijgt wethouders voor te dragen voor ontslag (en hun beoogde opvolgers voor benoeming), beschikt hij over een instrument om in het uiterste geval binnen het college de balans in zijn voordeel te laten doorslaan. Daardoor zullen de aan hem op grond van de Wet dualisering gemeentebestuur reeds toekomende bevoegdheden een andere, meer sturende, invulling kunnen krijgen. Vermoedelijk is het noodzakelijk om deze bevoegdheden op onderdelen aan te scherpen. In het verleden heeft de commissie-Van Thijn al voorstellen op dit vlak ontwikkeld die als vertrekpunt kunnen gelden.²

De versterkte positie van de burgemeester op het vlak van de collegevorming impliceert dat hij ook intensiever bij de college-onderhandelin-

¹ A. Cachet, e.a., *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, p. 45.

² Commissie-Van Thijn, *De burgemeester ontketend*, p. 40.

gen zal worden betrokken (model A). Hieruit volgt dat hij ook beter in staat is invloed uit te oefenen op de inhoud van het eventuele collegeprogramma, hetgeen van cruciaal belang is omdat de gekozen burgemeester op verwezenlijking van zijn programma door de kiezers zal worden beoordeeld. Dat maakt het logisch dat de burgemeester het collegeprogramma en de tijdens de collegeonderhandelingen gewisselde stukken aan de raad doet toekomen.¹

In model B is er geen sprake meer van een college in de huidige betekenis. De burgemeester is bestuursorgaan, en heeft voor de uitvoering van zijn taken wethouders ter beschikking die hem daarin ondersteunen. Ten opzichte van deze wethouders beschikt de burgemeester over algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheden. De burgemeester bepaalt welke onderwerpen aan de orde komen in de vergaderingen met zijn wethouders. Uit het gegeven dat de burgemeester alle bestuurlijke bevoegdheden bezit, vloeit voort dat hij ook verantwoordelijk is voor de onderlinge afstemming terzake van de uitoefening van die bevoegdheden, ook indien hij die uitoefening gemandateerd heeft aan een van zijn wethouders.

In model B zullen er geen college-onderhandelingen plaatsvinden. De burgemeester zal zijn eigen beleidsprogramma vaststellen en wethouders benoemen. De burgemeester zal de raad in kennis dienen te stellen van de benoeming van wethouders en van zijn beleidsprogramma. Naar aanleiding van deze kennisgeving zal het debat met de raad hierover kunnen plaatsvinden. Overigens zal de burgemeester bij de opstelling van zijn beleidsprogramma en bij de keuze van zijn wethouders ook in model B wel degelijk rekening houden met de verhoudingen in de raad. De steun van de raad is immers onontbeerlijk voor de uitvoering van zijn beleidsvoornemens.

5.3. Benoeming van wethouders

In het huidige stelsel is de benoeming van wethouders een exclusieve bevoegdheid van de raad. Handhaving van deze bevoegdheid laat zich goed combineren met een grotere invloed van de burgemeester op de benoeming van wethouders, ruimer geformuleerd: met het proces van collegevorming.

De burgemeester draagt in deze gedachtegang – in model A – wethouderskandidaten aan de raad voor. Afwijking van een voordracht is niet mogelijk, maar terugzending wel. De raad houdt dus ook in deze constellatie het laatste woord. Zodoende wordt ook aan dit aspect van de eindverantwoordelijkheid van de raad invulling gegeven.

Een minder vergaande optie zou zijn om de burgemeester de bevoegdheid te geven een aanbeveling aan de raad te doen inzake de benoeming van wethouders.² In dat geval komt de raad de bevoegdheid toe af te wijken van de aanbeveling en met eigen kandidaten te komen. Deze constructie zou de burgemeester echter te weinig mogelijkheden bieden invloed uit te oefenen op welke wethouders hij wil benoemen. De raad kan in dat geval immers eigen wethouders naar voren schuiven. In een dergelijke situatie zou het de burgemeester moeilijk kunnen worden gemaakt invulling aan zijn eigen beleidsprogramma te geven, een programma op basis waarvan hij door de kiezers is gekozen en waarop hij ook door de kiezers zal worden beoordeeld. Teneinde de positie van de burgemeester binnen het college het gewicht te geven dat past bij zijn directe electorale legitimatie, is het dus gewenst dat hij aanzienlijke invloed krijgt op de aanstelling van de wethouders. De figuur van de voordracht geniet in dat licht de voorkeur boven die van de aanbeveling.

¹ Conform de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur zoals ingediend bij de Tweede Kamer.

² Een recht voor de burgemeester wethouderskandidaten aan te bevelen maakte ook deel uit van het voorontwerp dualisering gemeentebestuur, maar is niet overgenomen in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur.

In model B is de benoeming van wethouders geen zaak meer van de raad, maar van de burgemeester. Wethouders krijgen in deze constellatie een andere positie. Zij zijn niet zelf – als onderdeel van het college – belast met bestuurlijke taken, maar zijn assistenten van de burgemeester – in het Duits treffend aangeduid met het begrip «Beigeordnete» – bij de uitvoering van zijn taken als eenhoofdig bestuursorgaan. Er is derhalve niet langer sprake van collegiaal bestuur.

Hoewel de burgemeester zelf verantwoordelijk is voor de benoeming van zijn wethouders in model B, zal hij bij de keuze van zijn wethouders wel degelijk rekening houden met opvattingen van (de meerderheid van) de raad terzake. Bij de verwezenlijking van zijn beleidsvoornemens is hij immers afhankelijk van de steun van de raad. Het is aannemelijk dat in dit model, waar raad en burgemeester elk over een eigen kiezerslegitimatie beschikken en bovendien sprake is van een sterke functiescheiding tussen beide organen, de raad zich, nog meer dan na de recente dualisering al het geval is, onafhankelijk en kritisch zal opstellen ten opzichte van de executieve. In die zin bevat model B een nieuw systeem van *checks and balances*, dat zeker niet onder hoeft te doen voor de collegiale bestuursvorm die op een geheel andere wijze daarin voorzag.

5.4. Ontslag van wethouders

Ook voor het onvrijwillig ontslag van wethouders geldt dat het mogelijk is de positie van de burgemeester te versterken zonder afbreuk te doen aan de uiteindelijke mogelijkheid van de raad het laatste woord te hebben (model A). Een bevoegdheid van de burgemeester één of meer wethouders bij de raad voor te dragen voor ontslag is namelijk verenigbaar met de exclusieve bevoegdheid van de raad het gevraagde ontslag te verlenen (of te weigeren). Uiteraard kan de raad bij vertrouwensverlies daartoe zelf ook het initiatief nemen.

In model B zal alleen de burgemeester de formele bevoegdheid bezitten wethouders te ontslaan. Wel kan de raad de burgemeester verzoeken wethouders te ontslaan. Een burgemeester zal een dergelijk verzoek niet zonder nadere motivering terzijde schuiven, aangezien handhaving van de betreffende wethouder in zo'n geval ook effecten zal kunnen hebben op zijn eigen relatie met de raad. Er is in dit model echter geen sprake van dat de vertrouwensregel zou gelden in de relatie wethouder – raad, aangezien de verantwoordingsrelatie bestaat tussen burgemeester – als eenhoofdig bestuursorgaan – en de raad.

5.5. Raadsvoorzitterschap burgemeester

Het raadsvoorzitterschap van de burgemeester is in de Grondwet verankerd. In het kader van de dualisering is al het voornemen geuit het raadsvoorzitterschap van de burgemeester af te schaffen, door de betreffende bepaling in de Grondwet te schrappen en te vervangen door een regeling inzake het voorzitterschap van de raad van een andere strekking in de Gemeentewet.

In model A blijft de burgemeester in eerste instantie voorzitter van de raad. De ervaringen met de direct gekozen burgemeester die tevens raadsvoorzitter is in diverse Duitse *Länder*, laten zien dat deze constructie – hoewel systematisch niet de meest zuivere – in de praktijk niet tot grote problemen hoeft te leiden.¹ De verwachting is dat ook in Nederland geen onoverkomelijke problemen zullen ontstaan indien de gekozen burgemeester vooralsnog raadsvoorzitter blijft, zeker indien in de Gemeentewet wordt opgenomen dat wanneer in de raad onderwerpen aan de orde zijn die tot de competentie van de burgemeester behoren, deze het raads-

¹ A. Cachet, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, p. 44 e.v. (zie vooral het in dit onderzoeksrapport onderscheiden type van de *Süddeutsche Ratsverfassung*). H.G. Wehling, «Gemeinden und Kommunalpolitik» in: H. Bausinger, e.a., *Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde*, p. 155–157.

voorzitterschap tijdelijk overdraagt aan de plaatsvervangend raadsvoorzitter.

Een en ander neemt niet weg dat wordt onderkend dat er in de praktijk – ook al sinds de dualisering van het gemeentebestuur – een zekere spanning kan bestaan tussen de belangen van de burgemeester als lid van het college en de belangen van de burgemeester als voorzitter van de raad. Daarom zou op de langere termijn de burgemeester niet langer voorzitter van de raad moeten zijn. In model B is het hoe dan ook noodzakelijk een ander dan de burgemeester met het raadsvoorzitterschap te belasten, gelet op de nog scherper doorgevoerde dualisering van de verhouding tussen de betrokken organen in dat model.

5.6. Ontslag burgemeester en ontbinding raad

Algemeen

De vraag naar de bevoegdheden tot ontslag en ontbinding is een vraag naar welke instrumenten de gemeentelijke organen dienen te hebben om conflicten te beslechten. Vanwege de onderlinge samenhang worden beide bevoegdheden hier gezamenlijk behandeld. Eerst worden van beide bevoegdheden afzonderlijk de verschillende feitelijke opties en hun voor- en nadelen beschreven, zonder dat in die beschrijving de verschillende opties al in het kader van de modellen A en B wordt geplaatst. Vervolgens worden de twee bevoegdheden voor de beide modellen in samenhang beoordeeld. In het kader van die beoordeling zal ook aandacht worden geschonken aan een algemene karakterisering van de verantwoordingsrelatie tussen burgemeester en raad.

Mogelijke varianten voor ontslag burgemeester

Bij conflicten tussen de raad en de burgemeester kan de raad thans aan de Kroon een aanbeveling tot ontslag van de burgemeester doen.

De vraag rijst of bij een gekozen burgemeester ook een mogelijkheid van dwingend onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de raad zou moeten worden gecreëerd.

In de eerste plaats is het de vraag of een algemene ontslagmogelijkheid wegens vertrouwensverlies noodzakelijk is. In landen met een presidentieel stelsel ontbreekt veelal de mogelijkheid voor de volksvertegenwoordiging de president te ontslaan. Beide organen hebben hun eigen electorale legitimatie en zijn ten principale gelijkwaardig. Een ontslagmogelijkheid voor de volksvertegenwoordiging past in deze redenering niet in het systeem van *checks and balances*, omdat een dergelijke bevoegdheid het ene orgaan als het ware boven het andere orgaan plaatst. Idee achter het ontbreken van de ontslagmogelijkheid is voorts veelal dat juist het niet voorhanden zijn van dat instrument dwingt tot samenwerking. Er is geen alternatief dan er in gezamenlijkheid uitkomen.

Vanuit een ander gezichtspunt kan voorts worden betoogd dat een ontslagmogelijkheid op gespannen voet staat met de eigen electorale legitimatie van de burgemeester. Om aan dat bezwaar enigszins tegemoet te komen zou aan het ontslagbesluit de eis van een gekwalificeerde meerderheid kunnen worden gesteld.

Een alternatief is om de raad niet de bevoegdheid te geven de burgemeester te ontslaan, maar wel de bevoegdheid toe te kennen in geval van een conflict dit conflict in de vorm van *recall* aan de kiezers voor te leggen. Recall is een procedure waarbij aan de kiezers de vraag wordt voorgelegd of de burgemeester gehandhaafd moet worden of niet: een zogenaamde vertrouwensstemming. De gedachte achter deze procedure

is dat alleen de kiezers, die aan de burgemeester het mandaat om te besturen hebben gegeven, dat mandaat weer kunnen intrekken. Bij een vertrouwensstemming doet het bezwaar dat een ontslagbevoegdheid van de raad de raad een bovengeschatte positie verschaft zich niet of nauwelijks gevoelen, aangezien in elke variant het uiteindelijke oordeel niet aan de raad, maar aan de kiezers toekomt.

Als voorwaarde voor het opstarten van de procedure zou de steun van een bepaald aantal kiezers vereist kunnen zijn, ofwel in combinatie met een daartoe strekkend besluit van de raad, ofwel zonder dat vooraf de raad een besluit heeft genomen. In ieder geval zouden voorzieningen moeten worden getroffen om te voorkomen dat te lichtvaardig tot het uitschrijven van een dergelijke vertrouwensstemming zou worden besloten.

Het is (daarnaast) ook denkbaar dat de burgemeester uitsluitend onvrijwillig kan worden ontslagen op grond van limitatief in de wet omschreven gronden. In dat geval kan de burgemeester niet wegens vertrouwensverlies door de raad worden heengezonden, maar alleen wegens bijvoorbeeld het begaan van bepaalde delicten en het verrichten van verboden handelingen. Alleen al om die reden is deze vorm van ontslag van een geheel andere orde dan een algemene ontslagbevoegdheid wegens vertrouwensverlies.

Deze optie is te kenschetsen als een vorm van *impeachment*, in het Nederlands het beste te vertalen met ontzetting uit het ambt. Ontzetting uit het ambt is alleen aan de orde indien er sprake is van een schending van de integriteit van de burgemeester. De gronden waarop in dit geval door de raad zou kunnen worden besloten tot ontzetting, dienen in de wet precies te worden omschreven. Voorkomen moet immers worden dat het besluit tot ontzetting kan worden genomen op grond van oneigenlijke, politieke motieven. In dat verband is ook van belang dat het besluit tot ontzetting ter toetsing aan de rechter zou moeten kunnen worden voorgelegd. Bij een besluit tot ontslag wegens vertrouwensverlies ligt dat, gelet op het politieke karakter van de beoordeling, weer minder voor de hand.

In paragraaf 7.5. wordt ook ingegaan op de mogelijkheid van *impeachment* van een zittende burgemeester in verband met integriteits-schending.

Mogelijke varianten voor tussentijdse ontbinding van de raad

Bij tussentijdse ontbinding moet onderscheid worden gemaakt tussen een twee¹ varianten:

1. tussentijdse ontbinding door de executieve, in het nieuwe stelsel is dat het college of de burgemeester;
2. tussentijdse ontbinding door de raad zelf («zelfontbinding»).

Tussentijdse ontbinding door de executieve is het model zoals het in enkele landen met een parlementaire traditie bestaat. In Groot-Brittannië oefent de *Prime Minister* thans het ontbindingsrecht uit. In veel continentaal-Europese landen, waaronder Nederland, heeft dit ontbindingsrecht zich in de praktijk ontwikkeld tot een recht op zelfontbinding: het parlement moet materieel instemmen met zijn eigen ontbinding.

In presidentiële stelsels als dat van de Verenigde Staten ontbreekt het ontbindingsrecht. In die stelsels is echter voorzien in een ander belangrijk instrument dat in geval van een conflict tussen volksvertegenwoordiging en executieve in stelling kan worden gebracht: het vetorecht.

¹ Denkbaar is ook nog dat ingeval van ernstige verstoring van de politieke verhouding in een gemeente een hogere overheid tot vroegtijdige ontbinding van de raad overgaat. In Frankrijk bestaat deze mogelijkheid. In Nederland in theorie ook: voorstelbaar is dat in het kader van het treffen van een regeling inzake grove taakverwaarlozing (hetgeen bij afzonderlijke wet moet plaatsvinden) ook tot vroegtijdige ontbinding van de raad wordt besloten. Deze mogelijkheid wordt echter vanwege het uitzonderlijke karakter in het vervolg buiten beschouwing gelaten.

Zelfontbinding is de variant van tussentijdse ontbinding waarop het debat van de laatste jaren over raadsontbinding zich in Nederland heeft toegepitst. In deze variant besluit de volksvertegenwoordiging zelf tot zijn eigen ontbinding.

Op gemeentelijk niveau komt het ontbindingsrecht in geen enkel land voor.

Eerder is geconstateerd dat invoering van de mogelijkheid van vervroegde (zelf)ontbinding van de raad ongrondwettig is en daarom niet kan worden ingevoerd zonder grondwetswijziging.

Beoordeling mogelijkheden ten aanzien van ontslag burgemeester en ontbinding raad

Voor de vraag voor welke ontslag- en ontbindingsmogelijkheden wordt gekozen, is vanzelfsprekend van belang of gekozen wordt voor model A van de gekozen burgemeester of voor model B. Als opgemerkt bestaat er een sterke samenhang tussen de vraag naar de ontslagbevoegdheid van de raad en de ontbindingsbevoegdheid van de executieve, omdat het beide instrumenten zijn die in geval van een conflict tussen executieve en volksvertegenwoordiging in stelling kunnen worden gebracht.

Voor de vraag of ontbindingsrecht dan wel ontslagrecht zou moeten worden toegekend, is van belang of er een verantwoordingsplicht bestaat tussen executieve en volksvertegenwoordiging, en verder of de vertrouwensregel ook geldt. Op zichzelf is het mogelijk dat de executieve verantwoordingsplichtig is jegens de volksvertegenwoordiging, zonder dat – als ultieme sanctie op het afleggen van verantwoording – een lid van de executieve dat niet langer het vertrouwen van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging bezit, zijn positie moet opgeven. In het huidige gemeentelijke bestel was dit zeker tot voor kort het geval ten aanzien van de verhouding tussen burgemeester en raad.¹

In een stelsel met een dubbele kiezerslegitimatie, waarbij beide organen – de burgemeester en de raad – over eigen taken en bevoegdheden beschikken, is het de werking van de vertrouwensregel niet direct voor de hand liggend. De vertrouwensregel hoort immers van oudsher bij een parlementair stelsel met een enkele kiezerslegitimatie. Het is echter niet onmogelijk ook bij een dubbele kiezerslegitimatie de vertrouwensregel te hanteren. Dit kan met name aan de orde zijn in een model waarin de executieve een minder afgescheiden positie heeft van de volksvertegenwoordiging en er in het stelsel ook op andere aspecten sterke impulsen tot samenwerking tussen executieve en volksvertegenwoordiging zijn ingebouwd. Met andere woorden: indien dat stelsel op andere punten – ondanks het bestaan van een dubbele kiezerslegitimatie – als parlementair is te kenschetsen. In de in deze notitie onderscheiden modellen betreft het model A, waarin de wethouders nog steeds door de raad worden benoemd en ontslagen – en dus de vertrouwensregel tussen wethouders en de raad geldt – en waarin de burgemeester en de wethouders ook overigens voor de realisering van hun beleid sterk gebonden zijn aan de kaders die door de raad worden gesteld. De tussenconclusie is dan ook dat een bevoegdheid tot ontslag voor de raad ten aanzien van de burgemeester in model A niet op theoretisch-staatsrechtelijke bezwaren stuit.

¹ Formeel is er nog steeds geen sprake van de werking van de vertrouwensregel tussen raad en burgemeester: de raad heeft sinds kort alleen de bevoegdheid een aanbeveling tot ontslag te doen. Materieel komt de relatie tussen raad en burgemeester er toch wel dicht in de buurt (en ook langer dan de wettelijke verankering van de mogelijkheid van een aanbeveling tot ontslag).

In model B ligt het modelmatig gezien minder voor de hand om een ontslagbevoegdheid aan de raad toe te kennen. De burgemeester zal daarin – nog sterker dan in model A – op een eigen programma zijn gekozen, zijn eigen wethouders meenemen en dus een nog sterkere eigenstandige positie ten opzichte van de raad innemen.

Voor het ontbindingsrecht geldt mutatis mutandis hetzelfde als is opgemerkt ten aanzien van het ontslagrecht. Het ontbindingsrecht voor de executieve kan met name aan de orde zijn in een parlementair stelsel, als tegenwicht tegen de effecten van de werking van de vertrouwensregel.¹ Het is niettemin zeer wel denkbaar dat een parlementair stelsel zonder ontbindingsrecht functioneert, zeker op het niveau van de lokale overheid. Ook hier geldt echter dat een model waarin in een nog sterkere eigenstandige positie van de burgemeester is voorzien – en dat derhalve presidentiële karaktertrekken vertoont – een ontbindingsrecht theoretisch niet uitgesloten is.

Uit het bovenstaande blijkt dat theoretische modellen wel bepaalde richtingen aangeven voor de vraag of in een bepaald model al dan niet met een ontslagbevoegdheid en een ontbindingsrecht moet worden gewerkt, maar dat daaruit geen eenduidige conclusies zijn te trekken. Het ligt daarom in de rede dat in een verdere fase van de beleidsontwikkeling een nadere afweging terzake zal moeten plaatsvinden.

Uiteindelijk dient derhalve de vraag te worden beantwoord of enigerlei variant van het ontbindingsrecht en het ontslagrecht *nodig* en *wenselijk* wordt geacht. Daarbij spelen niet alleen theoretisch-staatsrechtelijke desiderata een rol, maar ook verwachtingen omtrent de toekomstige staatkundige praktijk.

Voordeel van het introduceren van een ontbindingsrecht is dat impasses ten gevolge van conflicten tussen raad en burgemeester kunnen worden doorbroken door het conflict aan de kiezers voor te leggen. Nadeel is dat daartoe wellicht te lichtvaardig zou kunnen worden besloten. Met het toekennen van het ontbindingsrecht valt een belangrijke stimulans om de problemen binnen de bestaande verhoudingen op te lossen immers weg. Een ontbindingsrecht voor de burgemeester zonder dat aan de raad het recht zou toekomen de burgemeester te ontslaan, zou de positie van de raad ernstig verzwakken. Om die reden is in alle scenario's alleen een combinatie van ontbindingsrecht en ontslagrecht aan de orde.

Ten aanzien van een ontslagbevoegdheid voor de raad moet worden geoordeeld dat dit niet een noodzakelijk sluitstuk is in de verantwoordingsrelatie tussen raad en burgemeester. In beide modellen is een ontslagbevoegdheid voor de raad zonder betrokkenheid van de kiezers niet wenselijk. Ontslag van de burgemeester door de raad zou de burgemeester, waarvan de directe verkiezing wordt ingevoerd teneinde de band met de kiezers te versterken en de burgemeester een meer zelfstandige positie te geven, te veel afhankelijk maken van de raad. Als al gekozen zou worden voor de mogelijkheid een bevoegdheid tot ontslag wegens vertrouwensverlies te introduceren, dan zijn alleen de mogelijkheid van een vertrouwensstemming onder de kiezers of de mogelijkheid van een ontslagbevoegdheid gekoppeld aan een automatische ontbinding van de raad het overwegen waard. Voordeel van een vertrouwensstemming is dat het de kiezers zelf zijn die beoordelen of het door hen gegeven mandaat zou moeten worden ingetrokken.

Voordeel van de variant waarin ontslag van de burgemeester wordt gekoppeld aan een ontbinding van de raad van rechtswege is dat het conflict in zijn geheel aan de kiezers wordt voorgelegd, omdat zij zowel de burgemeester als de raad opnieuw kunnen kiezen. Ook kan de automatische ontbinding van de raad een rem op het lichtvaardig in stelling brengen van de ontslagbevoegdheid vormen. De burgemeester kan de ontbinding van de raad in deze variant ook bewerkstelligen door uit eigen beweging op te stappen. Materieel heeft hij daarmee ook het ontbindingsrecht. Lastige samenloopproblemen ten aanzien van de uitoefening van de

¹ Waarbij overigens de kanttekening past dat het ontbindingsrecht op nationaal niveau in de Nederlandse verhoudingen al lang niet meer is toegepast terwijl de ministers aanbleven. Thans is het gebruikelijk dat bij een conflict tussen kabinet en Tweede Kamer de ministers hun ontslag aanbieden en dat het parlement vervolgens wordt ontbonden (overigens op termijn – te weten direct voorafgaand aan de eerste samenkomst van de nieuwe Kamer). Staatsrechtelijk gezien heeft de regering ingevolge artikel 64 Grondwet echter nog steeds de zelfstandige bevoegdheid de kamers te ontbinden.

ontslagbevoegdheid en het ontbindingsrecht worden zodoende tevens vermeden.

5.7. Tussenbalans

Al met al is er veel voor te zeggen om in model A af te zien van een ontbindingsrecht en een ontslagbevoegdheid. Daarbij speelt in de eerste plaats een rol dat eerst maar eens moet worden bezien of beide instrumenten wel nodig zijn. Mocht in de gemeentelijke bestuurspraktijk blijken dat het ontbreken van de ontslagbevoegdheid tot veelvuldige en ernstige bestuurlijke impasses zou leiden, dan zou een en ander opnieuw moeten worden bezien. Bij de afweging is voorts van belang dat aan toekenning van beide instrumenten ook een praktische nadeel kleeft, te weten het feit dat tussentijdse verkiezingen zich slecht verhouden tot de vierjaarlijkse uniforme zittingstermijn. Ook speelt een rol dat beide instrumenten pas zouden kunnen worden geïntroduceerd na grondwetsherziening.

Voor model B valt de variant waarin de uitoefening van de ontslagbevoegdheid is gekoppeld aan de ontbinding van de raad, te overwegen. Hoewel enerzijds kan worden gewezen op het feit dat ontslag van de burgemeester en ontbinding van de raad in dit model theoretisch niet erg voor de hand ligt, staat daar tegenover dat juist in model B in de praktijk een sterke behoefte zou kunnen bestaan aan beide instrumenten.¹ Tengevolge van de scherp doorgevoerde dualisering in dit model is de kans dat conflicten niet met gebruikmaking van andere instrumenten kunnen worden opgelost wellicht groter.

Voor model B zou een variant van een vertrouwensstemming onder de kiezer – los van de al genoemde bevoegdheid van de raad tot ontslag van de burgemeester – nadere bestudering behoeven.

Verder zou nader moeten worden onderzocht of vetorechten zou kunnen bijdragen aan een reductie van het gebruik van de ontslagbevoegdheid en het ontbindingsrecht dan wel daarvoor een alternatief zouden kunnen vormen.

Ten slotte zou zowel in model A als in model B in ieder geval een vorm van ontzetting uit het ambt (*impeachment*) mogelijk moeten zijn, met name om over een instrument te beschikken in geval van ernstige vormen van integriteitsschending door de burgemeester.

6. Het passief en actief kiesrecht, het kiesstelsel, de zittingsduur en de samenloop met de raadsverkiezingen

6.1. Het passief kiesrecht

Voor wat betreft de verkiesbaarheid van de burgemeester wordt uitgegaan van dezelfde vereisten die thans materieel gelden voor benoeming. Vanwege de bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid zal het bezit van het Nederlanderschap een vereiste vormen om verkiesbaar te zijn. De voor het passief kiesrecht bij andere verkiezingen bestaande leeftijdsgrens van 18 jaar zal ook voor de verkiesbaarheid van burgemeesters wettelijk worden vastgelegd. Daarnaast wordt overwogen om op het vlak van de integriteit aanvullende vereisten te stellen. In hoofdstuk 6 wordt hierop nader ingegaan.

Bij de vormgeving van de procedure voor de burgemeestersverkiezingen wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande kiesrechtelijke procedures. Regeling van de verkiezing van de burgemeester zal deels

¹ Ook de Staatscommissie nam in haar model VI – de scherp-dualistische variant voor het gemeentebestuur met een direct gekozen burgemeester met eigen bevoegdheden en eigen wethouders – een ontbindingsrecht voor de burgemeester en een ontslagbevoegdheid voor de raad op.

plaats hebben in de Kieswet en deels in de Gemeentewet. De Kiesraad zal om advies worden gevraagd.

6.2. *Het actief kiesrecht*

In Nederland is het actief en het passief kiesrecht per verkiezing gelijk. Toepassing van dit uitgangspunt zou echter voor de burgemeester-verkiezingen betekenen dat het actief kiesrecht voor deze verkiezingen beperkter is dan dat voor de raadsverkiezingen. Het is daarom het overwegen waard om voor beide lokale verkiezingen uit te gaan van de huidige regeling inzake het actief kiesrecht voor de raadsverkiezingen.

Deze keuze zou er echter toe leiden dat het actief kiesrecht bij de burgemeestersverkiezingen ruimer is dan het passief kiesrecht bij deze verkiezingen. Bedacht moet worden dat de bedoelde beperking bij het passief kiesrecht tot personen met de Nederlandse nationaliteit geheel het gevolg van de bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de openbare orde en veiligheid; zij is dus strikt functiegebonden. In dat licht bestaat er geen onoverkomelijk bezwaar tegen een regeling van het passief kiesrecht bij burgemeestersverkiezingen die beperkter is dan die van het actief kiesrecht bij dezelfde verkiezingen.

6.3. *Het kiesstelsel*

Omdat het hier – voor de eerste keer in Nederland – om de directe verkiezing van een eenhoofdig bestuursorgaan gaat, dient een daarbij passend kiesstelsel te worden ontworpen. Uitgangspunt daarbij is dat vanuit een oogpunt van legitimiteit de gekozen kandidaat met een absolute meerderheid wordt verkozen. Hij dient dus tenminste 50 procent van de uitgebrachte stemmen te hebben verkregen.

Om dit te bewerkstelligen zijn in beginsel twee systemen geschikt:

1. *Het twee-rondensysteem*

Indien geen van de kandidaten een absolute meerderheid verkrijgt, vindt een tweede ronde plaats. Aan de tweede ronde nemen de twee kandidaten met de meeste stemmen uit de eerste ronde deel.

2. *Het systeem met preferente stemmen (alternative vote)*

De kiezers kunnen de kandidaten in één stemronde in een voorkeursvolgorde zetten (de zogeheten alternatieve stem). De kiezers mogen de kandidaten nummeren in de volgorde van hun voorkeur. Als een kandidaat een absolute meerderheid van eerste voorkeuren verkrijgt, is hij verkozen. Indien dit geen van de kandidaten is gelukt, valt de kandidaat met het minste aantal eerste voorkeurstemmen af. Zijn stemmen worden al naar gelang de daarop aangegeven tweede voorkeuren verdeeld over de overgebleven kandidaten. Dit proces wordt voortgezet totdat een kandidaat de vereiste meerderheid bereikt.

Vanwege zijn grotere inzichtelijkheid en eenvoud verdient het twee-rondensysteem de voorkeur.

6.4. *Zittingstermijn*

De benoemingstermijn van de huidige burgemeester bedraagt zes jaar. Invoering van de direct gekozen burgemeester leidt tot de vraag of deze termijn moet worden gehandhaafd of moet worden verkort tot vier jaar: de termijn waarvoor vertegenwoordigende organen in Nederland in principe worden gekozen. Vanwege de door mij beoogde versterking van de positie van de burgemeester is een termijn van zes jaar te lang. Net als bij de verkiezingen voor andere organen komt een termijn van vier jaar

voldoende tegemoet aan enerzijds de noodzaak om een kiezersmandaat niet te lang te laten duren opdat de kiezers tijdig in staat zijn een oordeel te vellen en anderzijds de bestuurlijke wenselijkheid om gekozenen de ruimte te geven voor de ontwikkeling van eigen beleid.

6.5. Samenloop met de raadsverkiezingen

Mijn voorkeur voor een zittingstermijn van vier jaar voor de burgemeester roept vervolgens de vraag op of burgemeestersverkiezingen gelijktijdig met die voor de gemeenteraad moeten plaatsvinden of halverwege de zittingsduur van de raad.

Aan beide modellen kleven voor- en nadelen. In mijn afweging van die voor- en nadelen wordt een onderscheid gemaakt tussen model A en model B.

Het belangrijkste voordeel van niet-gelijktijdige verkiezingen is de accentuering van de onafhankelijke positie van de burgemeester. Daar staan echter nadelen tegenover. Niet-synchrone verkiezing kan er bijvoorbeeld gemakkelijk toe leiden dat elke twee jaar nieuwe wethouders worden benoemd of dat de positie van de zittende wethouders ter discussie komt te staan. Meer in het algemeen vergroten niet-synchrone verkiezingen de kans op *cohabitation*. Deze nadelen doen zich echter vooral voor in model A. In dat model passen dan ook gelijktijdige verkiezingen.

Die afweging kan echter anders uitvallen als het gaat om model B, waarin de onafhankelijke positionering van de burgemeester aanmerkelijk sterker is. Zeker indien invoering van dat model gepaard gaat met instrumenten van zowel de raad als de burgemeester voor het geval onderlinge conflicten ontstaan (zie hiervoor paragraaf 5.6.), is het aannemelijk dat de onafhankelijke positie van de burgemeester in model B bij niet-gelijktijdige verkiezingen beter tot zijn recht komt.

7. Integriteit

7.1. Algemeen

Bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers dienen van onbesproken gedrag te zijn. Dit geldt zeker ook voor de burgemeester, te meer daar hij als bestuurder de verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van openbare orde en veiligheid.

De vraag die aan de orde is, is of in de procedure rond de verkiezing voor een burgemeester op enigerlei wijze procedurele of andere voorzieningen kunnen en moeten worden getroffen ter toetsing van de integriteit van een (kandidaat)burgemeester. Voorts is in dat verband ook van belang of voorzieningen kunnen en moeten worden getroffen teneinde, bij gebleken problemen ten aanzien van de integriteit van een zittende, gekozen burgemeester, een burgemeester uit zijn ambt te kunnen zetten. Beide zaken hangen onderling samen. Een beperkte voorziening voorafgaand aan de verkiezing zou enigszins kunnen worden gecompenseerd door andersoortige instrumenten die gedurende de zittingstermijn voorhanden zijn.

In dit hoofdstuk wordt met name aandacht geschonken aan juridische instrumenten met een dwingend karakter. Maatregelen als het vaststellen van gedragscodes en dergelijke worden – hoe nuttig ook – buiten beschouwing gelaten. In eerste instantie wordt ingegaan op de toetsing van de integriteit van de persoon van de burgemeester. Vanzelfsprekend zijn ook andere zaken van belang, zoals openbaarheid van bij voorbeeld nevenfuncties en regels omtrent campagnefinanciering. Deze met de

integriteit van de burgemeester nauw samenhangende aspecten worden in het onderstaande beknopt aangeduid, maar zullen in een later stadium, bij de verdere uitwerking van een model voor een gekozen burgemeester, nader moeten worden onderzocht.

7.2. Relevante aspecten van de huidige benoemingsprocedure

De commissaris van de Koning speelt thans een belangrijke rol in de beoordeling van de burgemeesterskandidaten. Hij is degene die aan de vertrouwenscommissie uit de raad aangeeft welke kandidaten naar zijn onderdeel in beginsel geschikt zijn voor benoeming. Voorafgaand aan dit oordeel wordt door de commissaris van de Koning altijd op grond van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag justitiële informatie omtrent de betrokkene ingewonnen. Ook overigens verschaft de commissaris van de Koning zich de informatie over de sollicitant die hij nodig acht of die de vertrouwenscommissie door zijn tussenkomst nodig acht.¹

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in beginsel gehouden de door de raad als eerste aanbevolen kandidaat voor benoeming door de Kroon voor te dragen, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven (vgl. artikel 61, zesde lid, Gemeentewet). Een zwaarwegende grond kan zijn gelegen in twijfels over de integriteit van de betrokken kandidaat (kamerstukken I 2000–2001, 25 444, nr. 11b, blz. 5). Op grond van beschikbare informatie wordt daaraan weliswaar aandacht besteed; burgemeesterskandidaten worden echter niet door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelselmatig aan een uitgebreid integriteitsonderzoek onderworpen en worden evenmin gescreend door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

7.3. Uitgangspunten bij de toetsing van integriteit voorafgaand aan de verkiezing

Bij de direct gekozen burgemeester vindt voorafgaand aan de benoeming tot burgemeester geen benoemingsprocedure, maar een kandidaatstellingsprocedure en een verkiezing plaats, waarna door het centraal stembureau min of meer automatisch de kandidaat die de verkiezing heeft gewonnen, zal worden benoemd.

Bedacht dient te worden dat bij een verkiezing het passief kiesrecht van de betrokkenen het uitgangspunt is, terwijl bij een benoemingsprocedure de geschiktheid van de kandidaat en de toetsing daarvan door de betrokken bestuurlijke instanties voorop staat. Uit het gegeven dat bij een verkiezingsprocedure het oordeel welke kandidaat het meest geschikt is voor de vervulling van het burgemeestersambt ten principale bij de kiezers ligt, volgt uit de aard der zaak dat dat oordeel niet of slechts zeer ten dele aan betrokken bestuurlijke instanties kan toekomen. Een volledig op de kandidaat toegesneden afweging, zoals thans is voorzien in de benoemingsprocedure, is derhalve niet mogelijk.

Het karakter van de verkiezingsprocedure leidt zodoende tot een tweetal belangrijke randvoorwaarden:

- de procedure staat in beginsel open voor een ieder;
- de gronden waarop een kandidaat niet wordt benoemd of niet wordt toegelaten tot de kandidaatstelling zullen objectiveerbaar moeten zijn. Voorkomen moet immers worden dat via de integriteitstoets politiek onwelgevallige kandidaten kunnen worden geweerd.

¹ Zie artikel 61, derde lid, Gemeentewet, artikel 6, derde en vierde lid, Ambtsinstructie commissaris van de Koning en de toelichting bij de laatste wijziging van de Ambtsinstructie, alsmede artikel 2, onder b, van het Besluit Inlichtingen Justitiële Documentatie.

7.4. Mogelijkheden voor de toetsing van de integriteit van kandidaat-burgemeesters

De volgende opties ter toetsing van integriteitsaspecten voorafgaand aan de benoeming na de verkiezing zijn denkbaar:

- a. het verrichten van een integriteitsonderzoek voorafgaand aan de officiële kandidaatstelling¹;
- b. het stellen van aanvullende vereisten voor het burgemeesterschap.

Ad a Integriteitsonderzoek voorafgaand aan de officiële kandidaatstelling

Mogelijke vormgeving van een integriteitsonderzoek

Deze optie zou op verschillende manieren kunnen worden vormgegeven. Kern zou zijn dat voorafgaand aan de kandidaatstelling kandidaat-burgemeesters worden verplicht een integriteitsonderzoek te ondergaan. Dit integriteitsonderzoek zou tot op zekere hoogte gelijkenis kunnen vertonen met een veiligheidsonderzoek zoals dat door de AIVD wordt verricht ten aanzien van ambtenaren die voorgedragen zijn voor benoeming in een vertrouwensfunctie.²

Het onderzoek zou de basis moeten vormen voor de afgifte of weigering van een verklaring van geen bezwaar, net zoals dat thans het geval is met veiligheidsonderzoeken. Uit het gegeven dat het onderzoek zich mede zou kunnen uitstrekken tot AIVD-gegevens, volgt dat de inhoud van het onderzoek niet openbaar gemaakt zou kunnen worden, noch aan de betrokkene zelf, noch aan derden.

In de procedure zou het bezit van een verklaring van geen bezwaar als voorwaarde kunnen worden gesteld voor toelating tot de kandidaatstelling. Een andere mogelijkheid is om die voorwaarde niet te stellen, maar wel openbaar te maken of een kandidaat in het bezit is van een verklaring van geen bezwaar, opdat kiezers dat bij het uitbrengen van hun stem kunnen verdisconteren. Een weigering van een verklaring van geen bezwaar zou in dat geval eerst vertrouwelijk aan de betrokken kandidaat meegedeeld kunnen worden, zodat deze de mogelijkheid heeft van officiële kandidaatstelling af te zien.

Beoordeling

Ten aanzien van deze optie rijzen belangrijke vragen en problemen.

Een dergelijk onderzoek zou in de eerste plaats niet een voldoende objectieverbaar handvat bieden ofwel om iemand de toegang tot de kandidaatstelling te ontzeggen, ofwel om publiekelijk bekend te maken dat de betrokkene geen verklaring van geen bezwaar ontvangt, opdat de kiezers zulks in hun afweging zouden kunnen betrekken. Een integriteitsonderzoek is niet gebaseerd op eenduidige, harde gegevens (zoals dat bij de vraag of iemand strafrechtelijk veroordeeld is, wel het geval is). Dat leidt tot de conclusie dat een dergelijk onderzoek geen aanleiding kan vormen tot een beperking van het passief kiesrecht van de betrokkene, noch direct, noch indirect.

Daarnaast spelen ook andere bezwaren. Het gaat erg ver om iemand in zijn passief kiesrecht te beperken, zonder dat duidelijk is waarom dat precies gebeurt. De inhoud van het onderzoek zou immers bezwaarlijk openbaar worden gemaakt indien dat onderzoek mede betrekking zou hebben op AIVD-gegevens. Bovendien zal degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het onderzoek – in de rede ligt dat dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is – snel betrokken kunnen raken in discussies over de juistheid van een weigering van de verklaring

¹ Een apart punt betreft overigens de vraag of een eventuele toetsing tijdens de kandidaatstelling zou moeten plaatsvinden of pas, na de verkiezing, na de benoeming door het centraal stembureau. Dit punt zou zo nodig nader moeten worden gezien als duidelijk is welke vereisten aan de burgemeestersfunctie zullen moeten worden gesteld en op welke manier de kandidaatstelling zal worden vormgegeven. Vooralsnog wordt hier gemakshalve uitgegaan van toetsing van de vereisten bij de kandidaatstelling, zonder daarmee een voorkeur uit te spreken.

² Het veiligheidsonderzoek heeft echter een andere invalshoek, omdat dat onderzoek met name gericht is op gegevens die uit een oogpunt van nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van een vertrouwensfunctie. Een functie kan ook alleen als vertrouwensfunctie worden aangewezen indien die functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden. Vgl. de Wet veiligheidsonderzoeken.

van geen bezwaar. In die discussie zal de minister zich moeilijk kunnen verweren.

Bij de variant waarin de kiezers de uitslag van het onderzoek laten meewegen in het uitbrengen van hun stem geldt nog als extra bezwaar dat allerminst zeker is dat kiezers zich hierdoor zullen willen laten leiden.

Tenslotte zij erop gewezen dat de huidige burgemeesters ook niet aan een dergelijk zwaar integriteitsonderzoek worden onderworpen.

Ad b Aanvullende vereisten aan het burgemeesterschap stellen

Denkbaar is om voor het burgemeesterschap aanvullende eisen te stellen, zoals de eis dat men niet in het verleden veroordeeld is voor een strafbaar feit. Het zou hier niet gaan om een volledige integriteitsonderzoek, maar om een beperkt onderzoek dat zich richt op objectief toetsbare gegevens. Hierbij moet met name worden gedacht aan onherroepelijke veroordelingen door de rechter wegens het begaan van (specifiek aangewezen) strafbare feiten. De verhouding tot de algemene ontzetting uit het kiesrecht moet nader worden onderzocht. Ook is de vraag of de betreffende toets zou moeten worden verricht in het kader van de kandidaatstelling, of na de verkiezing voorafgaand aan de benoeming.

7.5. Mogelijkheden om een zittende, gekozen burgemeester wegens integriteitsproblemen uit zijn ambt te zetten

Indien de mogelijkheden tot toetsing van de integriteit van de burgemeester voorafgaand aan de verkiezing beperkt zijn, is het zaak voldoende mogelijkheden te hebben om bij gebleken problemen op het vlak van integriteit de burgemeester uit zijn ambt te ontzetten.

Gedacht kan worden aan een vorm van *impeachment*. *Impeachment* is een procedure waarbij de burgemeester uit zijn ambt kan worden gezet op basis van een limitatief aantal gronden die in de wet zijn vastgelegd. In paragraaf 4.6 is hier ook al aandacht aan geschonken.

Ook kan worden gedacht aan een bevoegdheid voor de raad de gekozen burgemeester met een gekwalificeerde (tweederde) meerderheid te ontslaan. De bevoegdheid tot ontslag zou een algemene bevoegdheid zijn die niet beperkt is tot limitatief in de wet omschreven gevallen. Ook die bevoegdheid wordt in paragraaf 4.6. besproken.

Voorts is in dit verband de mogelijkheid van een zogenaamde *recall*-procedure. De *recall*-procedure is te kenschetsen als een vertrouwensstemming onder de kiezers. Voor een beschrijving van dit algemene instrument, dat ook door de kiezers zou kunnen worden bij geëntameerd bij gebleken problemen op het vlak van de integriteit van de burgemeester, zij tevens verwezen naar paragraaf 4.6. van deze notitie.

7.6. Verboden handelingen

Ten aanzien van leden van gemeenteraden, wethouders, en burgemeesters bestaat thans een aparte regeling in de wet voor de zogenaamde *verboden handelingen*. Het betreft handelingen/werkzaamheden waarvan de wetgever heeft gemeend dat deze in beginsel niet zouden moeten worden verricht door deze volksvertegenwoordigers en bestuurders, vanwege mogelijke belangenverstremming. Zo mag een raadslid geen werk aannemen ten behoeve van de gemeente. Het verrichten van een verboden handeling door raadsleden leidt – in tegenstelling tot het bekleden van een onverenigbare functie – niet automatisch tot het verval van het raadslidmaatschap. Op het verrichten van verboden handelingen

door de burgemeester staat nu geen specifieke sanctie. Wel kan zulks vanzelfsprekend aanleiding geven tot het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester, gevolgd door ontslag.

Het ligt in de rede om ook voor een gekozen burgemeester een regeling inzake verboden handelingen te treffen. Bezien zou moeten worden of de reikwijdte van de regeling uitgebreid zou moeten worden. Voorts zou de regeling moeten voorzien in een mogelijke sanctie.

7.7. Openbaarheid

Een belangrijk aspect dat hier niet onbesproken kan blijven, ligt in de openbaarheid van bepaalde aspecten van het functioneren van de burgemeester. Verplichte openbaarmaking van bij voorbeeld nevenfuncties kan een nuttig middel zijn ter bewaking van de integriteit van de burgemeester. Nog sterker dan bij de benoemde burgemeester zullen de (lokale) media burgemeesterskandidaten en verkozen burgemeesters op de voet volgen. Daarbij zullen allerlei kwesties die verband houden met de integriteit van de burgemeester aan de orde kunnen komen. Verplichte openbaarmaking van bijvoorbeeld nevenfuncties kan de rol die de media hier spelen vereenvoudigen en bovendien voor een zeker evenwicht zorgdragen.

Bezien moet worden in hoeverre openbaarheid ten aanzien van andere aspecten dan nevenfuncties aangewezen is.

7.8. Campagnefinanciering

In nauwe samenhang met het bovenstaande staat de vraag of het wenselijk is regels te stellen ten aanzien van de financiering van de campagnes van burgemeesterskandidaten. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan de verplichting om giften van derden en sponsoring door derden openbaar te maken, alsmede aan het stellen van beperkingen aan de mogelijkheid om giften te ontvangen dan wel aan het aan de campagne te besteden bedrag.

Er bestaan reeds voornemens om de regels ten aanzien van de financiering van politieke partijen aan te scherpen. De verkiezing van de burgemeester verschilt bovendien in zoverre van bestaande verkiezingen, dat het hier de verkiezing van een persoon in een eenhoofdig ambt betreft. Deze bijzondere positie en het belang van de integriteit vereisen mogelijk toegesneden regels omtrent de campagnefinanciering. In een later stadium zullen de diverse mogelijkheden moeten worden onderzocht en de voor- en nadelen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Ook de relatie met de algemene regels inzake financiering van politieke partijen zal hierbij worden betrokken.

7.9. Tussenbalans: nadruk op mechanismen voor repressief optreden

In een stelsel van een direct gekozen burgemeester kunnen wel waarborgen worden opgenomen om te verzekeren dat evidente gevallen van integriteitsschending kunnen worden aangepakt, maar de controle daarop van overheidswege is uit de aard der zaak veel beperkter dan bij een benoemde burgemeester. Dat is een gegeven dat moet worden geaccepteerd. Zaak is om mechanismen te ontwerpen die – als blijkt dat het echt misgaat – mogelijkheden tot ingrijpen bieden. Daarbij zal het accent noodzakelijkerwijs liggen op repressief optreden en niet op preventief optreden. Overigens blijkt uit de huidige praktijk dat controle vooraf niet in alle gevallen een garantie is voor succes.

8. Relatie met andere bestuurslagen

8.1. Beknopte kenschets huidige situatie

Was de burgemeester in de vorige eeuw nog (mede) te beschouwen als vertegenwoordiger van het centrale gezag, thans is dit niet langer het geval. De burgemeester is – in tegenstelling tot de commissaris van de Koning, die krachtens artikel 126 Grondwet kan worden belast met de uitvoering van de door de regering te geven ambtsinstructie – uitdrukkelijk niet (mede) te beschouwen als rijksorgaan. In artikel 125 Grondwet wordt de burgemeester dan ook uitsluitend als gemeentelijk orgaan genoemd.

Wel heeft de burgemeester een zogenaamde scharnierfunctie tussen de gemeente en de andere overheden.¹ De burgemeester heeft diverse taken waarin dit tot uitdrukking komt. Aan de burgemeester zijn in de eerste plaats taken toebedeeld die weliswaar op lokaal niveau moeten worden uitgeoefend, maar waaraan een zeker bovenlokaal belang wordt gehecht en waarbij afstemming met andere bestuurslagen van belang is. Het gaat hier met name om de taken van de burgemeester in de sfeer van openbare orde en veiligheid, rampenbestrijding en brandweer, alsmede de daarmee annex bevoegdheid tot het geven van noodbevelen.

In de tweede plaats betreft het de functie die de burgemeester uitoefent in de sfeer van het toezicht. De burgemeester dient besluiten die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen, mede te delen aan de minister die het aangaat (artikel 273 Gemeentewet), opdat door de minister kan worden overwogen een voordracht tot schorsing en vernietiging van deze besluiten te doen.

Ook in andere opzichten komt de scharnierfunctie van de burgemeester tot uitdrukking. In het rapport van de commissie-Van Thijn wordt gewezen op de rol die burgemeesters veelal spelen in contacten met andere overheden en het bedrijfsleven, alsmede in de intergemeentelijke samenwerking. Ook de taken van de burgemeester als vertegenwoordiger van de gemeente in en buiten rechte (artikel 171, eerste lid, Gemeentewet), zijn algemene coördinerende rol (artikel 170, eerste lid, Gemeentewet) en zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid (artikel 53a, eerste lid, Gemeentewet) moeten hier worden genoemd. De laatst genoemde verantwoordelijkheid is weliswaar primair gericht op de gang van zaken binnen de gemeente, maar is natuurlijk ook van belang met het oog op de verhouding tot andere overheden.

8.2. Beoordeling: model A

De invoering van de gekozen burgemeester in model A geeft geen aanleiding een wijziging van principiële aard aan te brengen in de scharnierfunctie van de burgemeester, zoals die tot uitdrukking komt in de zo-even beschreven taken en bevoegdheden van de burgemeester. Ook een gekozen burgemeester moet zeer wel in staat geacht worden deze verantwoordelijkheden te dragen. Voor zover er problemen zouden rijzen, zijn er in de sfeer van het algemene toezicht op de gemeente voldoende instrumenten om in te grijpen. Hierbij kan worden gedacht aan de bestaande bevoegdheden van de commissaris van de Koning op het vlak van de openbare orde en veiligheid.

Wel zal ten aanzien van alle specifieke wettelijke taken van de burgemeester moeten worden nagegaan of wellicht aanpassing op onderdelen wenselijk is. Daartoe zullen in het kader van het wetsvoorstel tot invoering van de gekozen burgemeester alle wettelijke bevoegdheden van de burge-

¹ Het begrip scharnierfunctie is ontleend aan het rapport van de commissie-Van Thijn, De burgemeester ontketend, kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34–35, p. 28.

meester worden doorgelicht. De verwachting is echter thans dat deze doorlichting niet tot grote verschuivingen zal leiden.

Al met al is er in model A geen aanleiding wijziging te brengen in de scharnierfunctie van de burgemeester. Wel dient een doorlichting plaats te vinden van alle wettelijke bevoegdheden van de burgemeester, teneinde te bezien of aanpassing op onderdelen wenselijk is.

8.3. Beoordeling: model B

Ook bij de keuze voor model B zullen nagenoeg alle aspecten van de huidige scharnierfunctie van de burgemeester in stand kunnen blijven. Ook op het terrein van openbare orde en veiligheid bestaat geen aanleiding tot wijziging. In de vorige paragraaf is hierop al ingegaan.

Hetzelfde geldt voor de andere bevoegdheden en taken van de burgemeester, met uitzondering van de functie die de burgemeester thans vervult in het kader van het algemene, repressieve toezicht op het gemeentebestuur. Waar de burgemeester in model B zelf als eenhoofdig ambt de meeste bestuursbevoegdheden uitoefent, ligt het niet in de rede hem ook met de taak te belasten alle besluiten die naar zijn oordeel voor schorsing en vernietiging in aanmerking te komen, te melden aan de minister die het aangaat. Het is voorstelbaar deze bevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van besluiten van de raad te handhaven en ten aanzien van besluiten van de burgemeester neer te leggen bij een ander orgaan, bijvoorbeeld de raad.

Voorts zal bij een keuze voor model B de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid uit de aard der zaak een andere connotatie krijgen, omdat de bestuurlijke bevoegdheden aan de burgemeester zullen zijn toebedeeld.

Uit het voorgaande blijkt dat ook model B de scharnierfunctie van de burgemeester in beginsel kan worden gehandhaafd. Wel wordt de burgemeester ontheven van de taak die hij in het kader van schorsing en vernietiging van besluiten van het gemeentebestuur vervult, voor zover het zijn eigen besluiten betreft. Nader bezien zal worden bij welk orgaan deze taak zou moeten worden neergelegd.

9. Openbare orde en veiligheid

9.1. Algemeen

In het verleden is verzet tegen de figuur van de gekozen burgemeester frequent beargumenteerd onder verwijzing naar de rol die de burgemeester speelt op het terrein van openbare orde en veiligheid en als drager van het gezag over de politie. Tegenstanders van de figuur van de gekozen burgemeester leggen nadruk op het belang van politieke ongebondenheid en onafhankelijkheid van de burgemeester bij de keuze om ordebevoegdheden in te zetten, die doorgaans ruimte laten voor afwegingen. Voorstanders van de figuur van de gekozen burgemeester benadrukken het belang van rechtstreekse politieke legitimatie van de burgemeester en zien in diens taken en bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid geen overwegende bezwaren tegen invoering van de figuur van de gekozen burgemeester.

9.2. Het huidige wettelijk stelsel

Ingevolge artikel 172 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Hij beschikt in dat verband over

onder meer de bevoegdheid om een woning te sluiten (artikel 174a), de bevoegdheid om noodbevelen te geven (artikel 175) en de bevoegdheid om over te gaan tot bestuurlijke ophouding (artikel 176a). De burgemeester legt voor de uitoefening van deze bevoegdheden verantwoording af aan de gemeenteraad. Naast deze politieke controle is er rechterlijke controle.

De burgemeester heeft het opperbevel bij brand en bij andere ongevallen waarbij de brandweer een taak heeft (artikel 173). De burgemeester heeft voorts het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval deelnemen (zoals brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsdiensten), staan onder zijn bevel (artikel 11 Wet rampen en zware ongevallen).

Tot slot is de burgemeester belast met gezag over de politie (artikel 12 Politiewet 1993). De burgemeesters van de zogenoemde centrumgemeenten zijn thans belast met het beheer van het regionale politiekorps (artikel 24 Politiewet 1993).

9.3. Andere Europese landen

Uit onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, komt naar voren dat in de onderzochte Europese landen (België, Duitsland, Engeland en Spanje) op het gebied van openbare orde, politie en rampenbestrijding een verschillende invulling wordt gegeven aan de taken van de burgemeester. Er zijn gekozen burgemeesters die over minder bevoegdheden beschikken op deze terreinen (Engeland) dan zijn Nederlandse ambtsgenoot. In Duitsland en België is het omgekeerde het geval; daar beschikt de burgemeester over meer bevoegdheden op het vlak van de openbare orde en veiligheid dan zijn Nederlandse collega. Tevens is uit het onderzoek gebleken dat bij de in de onderzochte landen gevoerde discussies over de wijziging van aanstellingswijze van de burgemeester (rechtstreeks gekozen door de bevolking dan wel gekozen door de gemeenteraad), de taken van de burgemeester op het gebied van openbare orde, politie en rampenbestrijding geen rol van betekenis hebben gespeeld.

9.4. De verantwoordelijkheden van de burgemeester

Met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de burgemeester op het terrein van de politie en op het terrein van de brandweer en de rampenbestrijding, kan het volgende worden opgemerkt.

Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester. De burgemeester kan de politie terzake aanwijzingen geven (artikel 12 Politiewet 1993). Daarover legt de burgemeester verantwoording af aan de gemeenteraad. De commissaris van de Koning heeft terzake een toezichthoudende taak: de commissaris van de Koning ziet toe dat de politie in zijn provincie haar taak de openbare orde te handhaven en hulp te verlenen naar behoren vervult (artikel 18 van de Politiewet 1993). De commissaris van de Koning kan de nodige aanwijzingen geven met betrekking tot het door de burgemeesters ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis is dan wel ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring. Ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan in bijzondere omstandigheden aanwijzingen geven (artikel 16 van de Politiewet 1993). Mede gelet op de

diverse vormen van toezicht (politiek, bestuurlijk, rechterlijk), kan daarom ook de gekozen burgemeester met het gezag over de politie zijn belast.

9.5. Het beheer van de politie

Op dit moment geldt op basis van de Politiewet 1993 dat de burgemeester van de zogenoemde centrumgemeente *qualitate qua* korpsbeheerder van het regionale politiekorps is. Gelet op de recent aangescherpte verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het beheer van de politie, is het van groot belang dat de bestaande wettelijke koppeling tussen het burgemeesterschap van de centrumgemeente en het korpsbeheerderschap komt te vervallen.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 («Bestel in balans») (kamerstukken II 2000–2001, 27 560, nr. 2), dat thans aanhangig is bij de Tweede Kamer, bevat onder meer het voorstel dat ertoe strekt de bestaande wettelijke koppeling te vervangen door de figuur van de benoemde korpsbeheerder: één van de burgemeesters in de regio wordt voor bepaalde tijd bij koninklijk besluit benoemd tot korpsbeheerder. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel de positie van de raad versterkt. De raad krijgt namelijk een wettelijk inbrengrecht ten aanzien van de door het regionale college vast te stellen stukken ten behoeve van de beleids- en beheerscyclus van het regionale politiekorps.

9.6. De verhouding Rijk-regionale korpsen in het algemeen

Naast de invoering van de figuur van de gekozen burgemeester en het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 is de voortgang in de resultaatsafspraken die worden gemaakt met de politie een reden voor een nadere bezinning op de verhouding Rijk–korpsen.

9.7. Brandweer en rampenbestrijding

Zowel bij de bestrijding van een brand als bij een ramp of zwaar ongeval, heeft de burgemeester het opperbevel over de hulpverlening. De gemeenteraad stelt door middel van een brandbeveiligingsverordening regels vast omtrent het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen bij brand. Ter voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen, wordt door de gemeenteraad een rampenplan vastgesteld en voor voorzienbare rampen en zware ongevallen binnen de gemeente stelt de burgemeester rampbestrijdingsplannen vast. Op de gemeentelijke planvorming wordt onder meer door de provincie toezicht gehouden.

De burgemeester legt over het door hem gevoerde opperbevel (achteraf) verantwoording af aan de gemeenteraad. Tijdens de rampbestrijding kan de commissaris van de Koning aan de burgemeester aanwijzingen geven indien een ramp of een zwaar ongeval meer dan plaatselijke betekenis heeft (artikel 12 Wrzo). Alsdan kan de commissaris in de operationele leiding van de bestrijding van de ramp of het zwaar ongeval voorzien. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan op zijn beurt aanwijzingen aan de commissaris van de Koning geven (artikel 13 Wrzo).

De wetgeving op het terrein van de voorbereiding van de rampenbestrijding is in ontwikkeling. Op 24 oktober jl. is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (kamerstukken II 2002–2003, 28 644, nr. 2) aangeboden. In dit wetsvoorstel wordt het planvormingsstelsel alsmede het toezicht daarop transparanter, versterkt en uitgebreid. Zo dienen de gemeentelijke rampen- en rampbestrijdingsplannen ten minste eenmaal per vier jaren te worden geactualiseerd en dienen deze te zijn gebaseerd op een risico-inventarisatie en -analyse.

In het kader van de dualisering van het gemeentebestuur zal het rampenplan in plaats van door de raad zoals thans nog het geval is, na de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding worden vastgesteld door het college van b. en w. Het college legt hierover verantwoording af aan de raad. Daarnaast wordt een regionaal multidisciplinair beheersplan, waarin de na te streven (operationele) inzet van de regionale hulpverleningsdiensten wordt beschreven, en worden de monodisciplinaire organisatieplannen geïntroduceerd. Ook deze plannen dienen ten minste eenmaal in de vier jaar te worden geactualiseerd. Zowel het bestuur van de regionale brandweer als de commissaris van de Koning rapporteren jaarlijks over de stand van zaken ten aanzien van de organisatie van de rampenbestrijding in de regio respectievelijk de provincie.

In een tweetal inventariserende onderzoeken is gekeken naar de positie van de bestuurslagen in enkele Europese lidstaten in relatie tot de rampenbestrijding. Het gaat dan om een vergelijkend onderzoek van de Rechtenfaculteit van de Universiteit van Maastricht naar de organisatie van de rampenbestrijding in Duitsland, België en Nederland. Daarnaast bestaat er een «Vademecum of civil protection in the European Union» van de Europese commissie.

In Nederland, België, Italië en Spanje, heeft de burgemeester coördinerende taken bij de (voorbereiding van de) rampenbestrijding. In Griekenland heeft de «prefect» beperkte taken. Daar waar de lokale autoriteiten geen taken hebben bij de rampenbestrijding, heeft dit met name te maken met de schaalgrootte van de lokale overheden en de aanwezigheid van tussenbestuurslagen zoals de Duitse *Kreis* (qua grootte vergelijkbaar met een regio in Nederland, echter in Duitsland is de *Kreis* een zelfstandige bestuurslaag).

In Spanje wordt de burgemeester (in gemeenten van enige omvang) door de gemeenteraad benoemd (in kleine gemeenten rechtstreeks door de kiezer). In België wordt hij op voordracht van de gemeenteraad benoemd, waarbij de voordracht altijd wordt gevolgd. Van een gekozen burgemeester met wettelijke bevoegdheden op het terrein van de rampenbestrijding is binnen Europa geen sprake. Wel kennen we voorbeelden waar de burgemeester deze taken heeft, terwijl hij door de (gemeente)raad wordt benoemd.

Uit de beschikbare gegevens kan niet worden afgeleid dat de aanstellingswijze van de burgemeester leidend is geweest bij de toedeling van bevoegdheden ten aanzien van de rampenbestrijding. Veel eerder bestaat de indruk dat een en ander in hoge mate samenhangt met de algemene bevoegdheidsverdeling over de verschillende beschikbare bestuurslagen in een land.

9.8. Tussenbalans: directe verkiezingen geen reden voor verandering op het vlak van de bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid

Al met al is er op voorhand geen reden om als gevolg van de invoering van de direct gekozen burgemeester verandering aan te brengen in diens bevoegdheden op het vlak van de openbare orde en veiligheid en de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend. In het kader van de verdere beleidsontwikkeling dient zijn positie op dit vlak nog eens voorwerp van een nadere studie te zijn.

Mede gelet op de aanwezigheid van een aantal vormen van toezicht (politiek, bestuurlijk en rechterlijk) kan ook de direct gekozen burgemeester met het gezag over de politie worden belast. Ten aanzien van het beheer van de politie is het thans aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de

Politiewet 1993 van belang. Dit voorstel strekt ertoe dat één van de burgemeesters in de regio bij koninklijk besluit tot korpsbeheerder wordt benoemd.

De uitoefening van het opperbevel van de burgemeester over de bestrijding van brand, rampen en zware ongevallen vindt plaats in een context van *checks and balances*. Enerzijds is de totstandkoming van de rampen- en rampenbestrijdingsplannen een formele bevoegdheid van het gehele college, waarover verantwoording wordt afgelegd aan de raad, terwijl, anderzijds de uitoefening van het bedoelde opperbevel als zodanig geschiedt binnen een stelsel van toezicht en controle. In dit licht valt niet in te zien waarom niet ook de direct gekozen burgemeester met dit opperbevel kan worden belast.

10. Andere aspecten en facetten van de invoering van de direct gekozen burgemeester

Rechtspositie

Invoering van de direct gekozen burgemeester heeft ook consequenties voor de rechtspositie van deze ambtsdrager. De rechtspositionele regelingen dienen te worden toegesneden op die van een van een (gekozen) politieke ambtsdrager. Gedacht dient daarbij te worden aan onder meer de pensioen- en wachtgeldregelingen. De benodigde aanpassingen zullen in het kader van de verdere beleidsontwikkeling in kaart worden gebracht.

Overgangsvraagstuk

Het ligt in de rede dat aan de burgemeesters aan wie als gevolg van de invoering van de nieuwe wet ontslag wordt verleend, een rechtspositioneel vangnet ter beschikking wordt gesteld, vergelijkbaar met het huidige sociaal beleidskader voor burgemeesters die als gevolg van gemeentelijke herindeling overtollig zijn. Daarbij kan ook worden gedacht aan het aanbieden van loopbaaninstrumenten met als doel de terugkeer in een andere functie te stimuleren.

Overigens mag worden aangenomen dat een deel van de zittende burgemeesters zich verkiesbaar zal stellen voor het ambt. Hoeveel burgemeesters uiteindelijk zullen worden gekozen en dus geen beroep op het vangnet zullen doen, is in deze fase moeilijk in te schatten.

In de aanloop naar de burgemeesterverkiezingen zullen op enig moment de vacant geworden burgemeestersposten niet meer worden opengesteld. Dat heeft als consequentie dat tot aan de invoering van het nieuwe stelsel er een beroep moet worden gedaan op waarnemers ten einde de bestuurlijke continuïteit in deze gemeenten te kunnen waarborgen.

De invoeringsimpuls

Met de invoering van de direct gekozen burgemeester is er sprake van een ingrijpende stelselwijziging met grote effecten op de inrichting en werkwijze van het lokale bestuur. Om een succesvolle invoering te realiseren – formeel krijgt die pas haar beslag met de formele inwerking treden van het nieuwe wettelijk stelsel – zullen er vanaf nu gedurende de komende jaren de nodige inspanningen nodig zijn.

Ook na de formele invoering zal de implementatie in de dagelijkse gemeentelijke praktijk aandacht blijven vragen. De ervaringen tot nog toe met een vergelijkbaar project als de dualisering tonen namelijk aan dat de behoefte aan informatie, uitwisseling van ervaringen en ondersteuning na invoering niet af zullen nemen. Bestuur en ambtelijk apparaat van de gemeente moeten zich immers aan de nieuwe verhoudingen aanpassen.

Deze cultuuromslag vraagt om goede begeleiding. Het voornemen bestaat om deze begeleiding te organiseren in de vorm van een invoeringsimpuls.

Centraal in de invoeringsimpuls staat de bewustwording bij alle betrokkenen te stimuleren van de effecten van de invoering onder de burgers en de direct betrokkenen en waar nodig te faciliteren. Dat begint bij het verstrekken van adequate informatie aan de verschillende doelgroepen tot aan het tijdstip van de formele invoering en loopt via ondersteuning bij die invoering door het beschikbaar stellen van handreikingen tot het inrichten van een kennisnet over de effecten van de invoering. Doelgroepen van de invoeringsimpuls zijn:

- de burgers;
- de mogelijke kandidaten voor het gekozen burgemeesterambt (waaronder de huidige burgemeesters);
- de wethouders;
- de raadsleden;
- de gemeentesecretarissen, de raadsgriffiers en de andere gemeenteambtenaren;
- het OOV-veld (politie, openbaar ministerie);
- de landelijke en lokale politieke partijen en hun eventuele opleidingsinstituten.

Een nadere uitwerking van de activiteiten en instrumenten die aan de onderscheiden doelgroepen beschikbaar worden gesteld, wordt thans ambtelijk voorbereid.

11. Conclusies

1. In het voorgaande zijn de staatsrechtelijke mogelijkheden en de bestuurlijke consequenties geschetst van de invoering van de direct gekozen burgemeester conform twee modellen (model A en model B). Daarnaast zijn twee alternatieve modellen, de door de Kroon benoemde en de door de raad gekozen burgemeester, aangeduid.
2. De kernelementen van de modellen A en B zijn in het onderstaande schema weergegeven:

Model A	Model B
Invoering is mogelijk na herziening van artikel 131 GW.	Invoering vergt een aanvullende herziening van de Grondwet. Het betreft hierbij <i>in ieder geval</i> de artikelen 125, eerste lid (hoofdschap), 125, tweede lid (collegiaal bestuur) en 125, derde lid (raadsvoorzitterschap)
De burgemeester draagt de wethouderskandidaten bij de raad voor voor benoeming. Hij kan wethouders voordragen voor ontslag. De zeggenschap van de burgemeester over de inhoud van het collegeprogramma wordt vergroot.	De burgemeester benoemt en ontslaat de wethouders zonder formele medezeggenschap van de raad Het verkiezingsprogramma van de burgemeester is bepalend voor het te voeren bestuur.
De positie van de burgemeester ten aanzien van het door het college te voeren bestuur wordt versterkt.	Het collegiaal bestuur wordt vervangen door een eenhoofdige executieve.
Het hoofdschap van de raad blijft in stand.	Het hoofdschap van de raad wordt afgeschaft.

3. De grondwetsherziening die noodzakelijk is voor de realisatie van model B *kan* naast de al in het bovenstaande schema genoemde elementen ook nog de volgende, grondwetsherziening vergende, elementen bevatten:
 - gezamenlijke uitoefening van de verordenende bevoegdheid door de burgemeester en de raad;

- invoering van het recht van de burgemeester de raad tussentijds te ontbinden.
- 4 a. In model A wordt niet voorzien in een bevoegdheid voor de burgemeester tot ontbinding van de raad en ook niet in een bevoegdheid voor de raad om de burgemeester wegens vertrouwensverlies te ontslaan.
 - 4 b. Voor model B wordt de introductie van een bevoegdheid voor de raad tot ontslag van de burgemeester wegens vertrouwensverlies, gekoppeld aan een automatische ontbinding van de raad, onderzocht.¹ Ook wordt voor model B de mogelijkheid van een vertrouwensstemming onder de kiezers (*recall*) onderzocht, alsmede de mogelijkheid van het toekennen van (wederzijdse) vetorechten.
 - 4 c. Voor zowel model A als model B wordt in ieder geval gekozen voor de mogelijkheid om de burgemeester op grond van limitatief in de wet omschreven gevallen – samenhangend met integriteitsschending – uit zijn ambt te ontzetten (*impeachment*).
 5. Burgemeesters dienen met een absolute meerderheid te worden gekozen. Indien geen van de kandidaten deze meerderheid behaalt, wordt een tweede ronde gehouden.
 6. Het passief kiesrecht voor burgemeestersverkiezingen is gelijk aan dat voor de Tweede-Kamerverkiezingen, hetgeen inhoudt dat het bezit van de Nederlandse nationaliteit een vereiste is. De uitoefening van de burgemeesterlijke bevoegdheden op het vlak van de openbare orde en veiligheid legitimeert dit vereiste. Het actief kiesrecht voor burgemeestersverkiezingen is gelijk aan dat voor de raadsverkiezingen.
 7. Burgemeesters worden voor vier jaar gekozen. Op die manier worden de kiezers in de gelegenheid gesteld tijdig een oordeel te vellen over het gevoerde bestuur, terwijl aan de andere kant de gekozen burgemeester voldoende tijd heeft eigen beleid te ontwikkelen.
 8. In model A vinden de burgemeestersverkiezingen gelijktijdig plaats met de raadsverkiezingen. Aldus wordt de kans op *cohabitation* verkleind.
 9. De voor de relatie van de gemeente met andere bestuurslagen kenmerkende zg. scharnierfunctie van de burgemeester kan ook bij directe verkiezing van deze ambtsdrager in stand blijven. Bij invoering van model B dient de burgemeester echter te worden ontheven van zijn taak op het vlak van de schorsing en vernietiging van besluiten van het gemeentebestuur. Nader bezien moet worden welk orgaan deze taak dan overneemt.
 10. Er is geen reden om als gevolg van de invoering van de direct gekozen burgemeester verandering aan te brengen in diens bevoegdheden op het vlak van de openbare orde en veiligheid en de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend.
 - 11 a. Mechanismen ter waarborging van de integriteit van de burgemeester zijn vooral van repressieve aard. In elk model dient te worden voorzien in de mogelijkheid van ontzetting uit het ambt op grond van een limitatief in de wet op te nemen aantal feiten (*impeachment*). Ook is het te overwegen om de ook voor de gekozen burgemeester te treffen regeling inzake verboden handelingen uit te breiden ten opzichte van de bestaande regeling.

¹ De burgemeester kan op deze manier vroegtijdige raadsontbinding bewerkstellingen door zelf ontslag te nemen.

- 11 b. Formele mechanismen op dit vlak in de fase van kandidaatstelling en verkiezing staan al gauw op gespannen voet met het wezen van algemeen passief kiesrecht Wel wordt onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om aan de kandidaatstelling als burgemeester nadere objectiveerbare eisen te verbinden, zoals de eis dat men in het verleden niet veroordeeld is voor (specifiek aangewezen) strafbare feiten.
- 11 c. De mogelijkheid van verplichte openbaarmaking van bepaalde aspecten van het functioneren van de burgemeester, waaronder nevenfuncties, wordt nader onderzocht. Ook de wenselijkheid van regels inzake campagnefinanciering wordt nader onderzocht.
12. De rechtspositie van de direct gekozen burgemeester moet worden toegesneden op de aan de nieuwe aanstellingswijze en functie-inhoud inherente kenmerken van het ambt.
13. Aan de op het tijdstip van invoering van het nieuwe stelsel zittende burgemeesters wordt alsdan van rechtswege ontslag verleend.
14. De eventuele invoering van de direct gekozen burgemeester dient vanwege de grote effecten op de werkwijze van het lokaal bestuur zorgvuldig te worden voorbereid. Wil er op termijn sprake zijn van een succesvolle invoering dan zullen er de komende jaren de nodige inspanningen moeten worden verricht. Nader bezien zal moeten worden welke activiteiten en instrumenten aan de verschillende doelgroepen in het kader van een op te zetten invoeringsimpuls ter beschikking worden gesteld.