

Vergaderjaar 2004–2005

29 864

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

Nr. 4

A. OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD.

Wetsvoorstel

1. In de in onderdeel D voorgestelde tekst van artikel 42 zijn het tweede en derde lid vernummerd tot het derde en vierde lid. Een nieuw tweede lid is opgenomen, met aanpassing van de verwijzingen in het derde en vierde lid.

2. De oorspronkelijke aanhef van artikel E «Artikel 48 komt te luiden» is gewijzigd in: Na artikel 47 wordt een artikel ingevoegd, luidende:.

3. De in onderdeel H voorgestelde wijziging van artikel 53 luidde oorspronkelijk: «In artikel 53, eerste lid, vervalt de zinsnede «, met inachtneming van hetgeen het college heeft bepaald,».

4. In de in onderdeel K voorgestelde tekst van artikel 61a, derde lid, is het lidwoord «de» ingevoegd voor «leden van de raad».

5. Het in onderdeel N voorgestelde artikel 63 luidde oorspronkelijk:

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD

Artikel 63

1. De raad kan met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen besluiten tot ontslag van de burgemeester:

a. bij een onwerkbaar verhouding tussen de burgemeester en de raad; of

b. bij handelen of nalaten van de burgemeester dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het burgemeestersambt.

2. Voorafgaande aan het besluit tot ontslag, bedoeld in het eerste lid, spreekt de raad met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen het voornemen tot ontslag uit en stelt de commissaris van de Koning daarvan in kennis. De raad geeft aan op welke van de in het eerste lid genoemde gronden hij zijn voornemen baseert.

3. De commissaris doet zo spoedig mogelijk verslag van zijn bevindingen ten aanzien van de aanleiding voor het voornemen tot ontslag, bedoeld in het tweede lid, aan de raad, de burgemeester en Onze Minister.

4. De raad neemt een besluit inzake ontslag uiterlijk binnen twee weken na de ontvangst van de bevindingen van de commissaris van de Koning.

5. Het voornemen tot ontslag vervalt indien:

a. de raad na ontvangst van de bevindingen van de commissaris het voornemen tot ontslag intrekt;

b. de raad heeft gestemd over het besluit inzake ontslag.

6. Op de besluiten, bedoeld in het eerste en tweede lid, is artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

6. Het in onderdeel O voorgestelde artikel 63b is onderverdeeld in twee afzonderlijke leden, waarbij in het tweede lid een onderdeel c. is toegevoegd.

7. Het in onderdeel Q voorgestelde artikel 64b luidde oorspronkelijk: «Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de bij ontslag of schorsing van de burgemeester te volgen procedure.»

8. De in onderdeel S voorgestelde wijziging van artikel 68 luidde oorspronkelijk: «1. In het eerste lid wordt onder lettering van de onderdelen l tot en met s in m tot en met t een onderdeel ingevoegd, luidende:

l. burgemeester van een andere gemeente;

2. Aan het eerste lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel t door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

u. lid van een hoofdstembureau, bedoeld in artikel E 7 van de Kieswet.

3. In het tweede lid wordt «aanhef en onder q» vervangen door: aanhef en onder r.»

9. In de in onderdeel W voorgestelde wijziging van artikel 78 is onder vernummering van het tweede lid tot het derde lid een nieuw tweede lid ingevoegd. Het derde lid is met een zinsnede aangevuld.

10. De in onderdeel X voorgestelde wijziging van artikel 80 luidde oorspronkelijk: In artikel 80 wordt na «de artikelen 68» ingevoegd: , met uitzondering van het eerste lid, aanhef en onder l,.

11. In het in onderdeel DD voorgestelde artikel 169c is in het eerste lid tussen de woorden «stelt regels» en «over de ambtelijke organisatie» het woord «vast» geschrapt en is na «met uitzondering van» ingevoegd «regels over de taak en bevoegdheden van de secretaris en». In het tweede lid is voor «de griffier» ingevoegd «de secretaris».

12. In het in onderdeel EE voorgestelde artikel 171a is «verantwoordelijk voor» gewijzigd in «ziet toe op» en «wet- en regelgeving» gewijzigd in «wettelijke voorschriften».

13. Na onderdeel EE zijn toegevoegd de onderdelen FF en GG.

14. In onderdeel A van artikel II is «de zinsnede» geschrapt.

15. De in onderdeel C van artikel II voorgestelde wijziging van artikel 130 van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers luidde oorspronkelijk: In artikel 130, eerste lid, onderdeel a, wordt de zinsnede «wethouder, waaronder begrepen een lid van het dagelijks bestuur van een commissie» vervangen door: burgemeester en wethouder, waaronder begrepen een lid van het dagelijks bestuur van een commissie.

16. Na onderdeel C van artikel II is toegevoegd het onderdeel D.

17. Artikel III is ingevoegd.

18. Artikel IV was genummerd artikel III en luidde oorspronkelijk: In artikel 2, tweede lid, van de Wet op de strandvonderij wordt «Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester» vervangen door: Bij

schorsing, verhindering of ontstentenis van de burgemeester.

19. Het oorspronkelijke artikel IV voorzag in een overgangsbepaling die inmiddels is verwerkt in artikel I, onderdeel S, met betrekking tot artikel 68.

20. Artikel V is ingevoegd.

21. Artikel VI was oorspronkelijk genummerd artikel V.

22. In artikel VII, dat oorspronkelijk was genummerd artikel VI, is ingevoegd: »de doeltreffendheid en».

23. Artikel VIII was genummerd artikel VII en luidde oorspronkelijk: Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

24. Artikel IX was oorspronkelijk genummerd artikel VIII.

Memorie van toelichting

NB: Redactionele verbeteringen zijn niet opgenomen.

1. In § 1.2 ontbraken de kopjes in de oorspronkelijke tekst. Onder het kopje Maatschappelijke ontwikkeling vraagt verdere democratisering van het lokaal bestuur is de tekst vanaf «De behoefte aan invloed...» toegevoegd, alsmede de tekst onder het kopje Geen directe verkiezing voor andere ambten.

2. In § 1.3 zijn passages toegevoegd betreffende het vierde onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam, het artikel «Als burgemeester in Duitsland, ervaringen uit de verschillende deelstaten» en het essay «Direct gekozen politici: vier scenario's voor persoonlijke politiek».

3. In § 2.2 is onder het kopje Collegevorming toegevoegd de passage «De bij een tussentijdse verkiezing nieuw gekozen burgemeester ..In die gevallen blijft het college gewoon aan.» De tekst na deze toevoeging luidde: Om te bevorderen dat de collegevorming met voortvarendheid ter hand wordt genomen, is in het wetsvoorstel opgenomen dat de demissionaire periode van de zittende wethouders

na uiterlijk zes weken eindigt. Mocht de formatie na ommekomst van die periode onverhoopt nog niet zijn afgerond, dan treedt de burgemeester op als college totdat een nieuw college is aangetreden. Met de voorgestelde regeling herleeft het regime dat ook vóór de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur in de Gemeentewet was vastgelegd.

Het regelen van deze maximumperiode wordt door de VNG en VvW als onnodig betuttelend bestempeld maar door anderen, zoals de commissarissen van de Koningin, als zeer wenselijk. Een aantal organisaties spreekt zich niet expliciet voor of tegen deze regeling uit, zoals de VvG, terwijl het NGB en de VvW in algemene zin gekant zijn tegen het formatieschap van de burgemeester.

Wij zijn van mening dat het introduceren van deze regeling wenselijk is, omdat daarvan een krachtige stimulans uitgaat om de formatieonderhandelingen met voortvarendheid uit te voeren en de demissionaire periode van het zittende college zo kort mogelijk te doen zijn. Het limiteren van de demissionaire periode van de zittende wethouders vormt naar onze inschatting een effectieve aansporing voor alle daarbij betrokken partijen om de collegeonderhandelingen resultaatgericht te voeren. De burgemeester geeft leiding aan het formatieproces. Met dit proces kan pas begonnen worden nadat de ambtstermijn van de burgemeester is aangevangen. Derhalve is in het wetsvoorstel verkiezing burgemeester bepaald dat bij reguliere verkiezingen de zittingstermijn van de raad tegelijk met de ambtstermijn van de zittende burgemeester afloopt, te weten op de donderdag in de periode van 24 tot en met 30 maart of, in een schrikkeljaar, met ingang van de donderdag in de periode van 23 tot en met 29 maart.

4. In § 2.2 luidde onder het kopje Eenheid van het collegebeleid de laatste alinea: In het huidige eerste lid van artikel 53 is bepaald dat de burgemeester de dag en plaats en het tijdstip van de vergaderingen van het college vaststelt, met inachtneming van hetgeen het college heeft bepaald. In de nieuwe situatie zal het vaststellen van dag, plaats en tijdstip van de vergaderingen de uitsluitende bevoegdheid van de burgemeester

zijn, waarbij deze niet meer gebonden zal zijn aan collegebesluiten.

5. In § 2.2 luidde onder het kopje Ambtelijk apparaat de laatste alinea: De Rob constateert dat de burgemeester daarmee een zeer stevige greep op en een sturende rol ten aanzien van de ambtelijke organisatie krijgt. De VNG, de Rob en de Kiesraad vrezden voor een mogelijke politisering van het ambtelijk apparaat. Het NGB en de VGS pleiten in het verlengde daarvan voor (het handhaven van de) collegiale verantwoordelijkheden ten aanzien van de ambtelijke organisatie.

Om in de nieuwe bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen een sturende, coördinerende en afstemmende rol te kunnen vervullen is vereist dat de burgemeester de zeggenschap heeft over de ambtelijke organisatie.

6. In § 2.2 luidde onder het kopje Taken en bevoegdheden op het gebied van de openbare orde en veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving de laatste twee alinea's: Wel moet worden vastgesteld, mede op basis van het verrichte onderzoek, dat bevoegdheden ter handhaving van bijzondere wet- en regelgeving – ook waar deze veiligheidsaspecten betreffen of daaraan raken – in het algemeen collegebevoegdheden zijn. In de praktijk blijkt evenwel dat bij bijvoorbeeld (de mogelijkheid of dreiging van) wanordelijkheden of calamiteiten veel van de burgemeester wordt verwacht. In deze situaties komt het immers doorgaans aan op snel en doortastend handelen en is het vaak de burgemeester die daarop wordt aangesproken. Om de bevoegdheden van de burgemeester in overeenstemming te brengen met zijn verantwoordelijkheden en spilfunctie op het brede terrein van openbare orde en veiligheid, voorziet dit wetsvoorstel erin dat de verantwoordelijkheid voor een integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wet- en regelgeving en inzake de openbare veiligheid bij de burgemeester wordt belegd. De VNG constateert dat de huidige informele regiefunctie van de burgemeester daarmee wettelijk wordt verankerd. Naar ons oordeel is gezien het feit dat een aantal specifieke bevoegdheden, met name op het terrein van openbare orde en veiligheid, reeds exclusief bij de burgemeester berust, deze ook het

meest aangewezen bestuursorgaan om een integraal gemeentelijk beleid inzake handhaving en openbare veiligheid te bevorderen en te waarborgen.

Deze algemene verantwoordelijkheid van de burgemeester laat onverlet de verantwoordelijkheid van het college voor bepaalde onderdelen van het handhavings- of veiligheidsbeleid. In de praktijk zullen immers aspecten van het veiligheids- en handhavingsbeleid worden behartigd door een of meerdere wethouders. De voorgestelde bepaling brengt immers geen verandering aan in de toedeling van bevoegdheden op grond van bijzondere wet- en regelgeving aan het college van burgemeester en wethouders. Evenmin worden wijzigingen aangebracht in de verdeling van bevoegdheden op grond van artikel 125 van de Gemeentewet tot het toepassen van bestuursdwang ter handhaving van wet- en regelgeving. De VNG vraagt zich af hoe deze bevoegdheid van de burgemeester zich verhoudt tot de bevoegdheid van het college van 125, tweede lid, tot de toepassing van bestuursdwang. Het voorgestelde artikel strekt ertoe de samenhang in het beleid te waarborgen en de burgemeester binnen het college dienaangaande een wettelijk verankerde regierol te verschaffen. De Rob plaatst desalniettemin vraagtekens bij de meerwaarde van een introductie van de expliciete verantwoordelijkheid van de burgemeester terzake in relatie tot onder meer de eenheid van het collegebeleid. Daarover dient te worden opgemerkt dat in het verlengde van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid, een expliciete verantwoordelijkheid van de burgemeester voor een integraal gemeentelijk handhavingsbeleid en een beleid ten aanzien van de openbare veiligheid gewenst is. De voorgestelde bepaling voorziet in de behoefte, zoals die onder meer is gebleken naar aanleiding van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam, aan dat laatste.

7. In § 5.3 luidde de passage «De waarneming van artikel 77 betreft.. Verwezen zij naar artikel 61a.»: De waarneming van artikel 77 betreft gevallen waarin de in functie zijnde burgemeester verhinderd is, bijvoorbeeld bij kortstondige ziekte of

vakantie. De commissaris van de Koning vervult ook een taak bij de waarneming van het burgemeestersambt. Artikel 78 heeft betrekking op situaties dat er geen burgemeester in functie is, en om die reden in het ambt voorzien dient te worden. Deze situaties zijn samengevat onder de term «ontstentenis». Dit kan het geval zijn na ontslag of overlijden van de burgemeester. De situaties die kunnen leiden tot ontslag van de burgemeester zijn geregeld in de artikelen 62, 63 en 63c. Het antwoord op de vraag of er in deze gevallen tussentijdse verkiezingen gehouden zullen worden hangt af van de lengte van de resterende ambtstermijn. Verwezen zij naar artikel 61a.

De derde alinea bevatte tussen «de situatie waarin» en «er spoed is geboden» de woorden: er geen op grond van artikel 77 aangewezen waarnemer is en.

De vierde alinea ontbrak.

8. In § 5.4 luidde het slot van de tweede alinea: Het kabinet heeft een kabinetsstandpunt over het uitgebrachte advies aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II PM). De materiële rechtspositie van de burgemeester, die zoals gezegd op het niveau van de algemene maatregel van bestuur gestalte zal krijgen, zal uit de aard der zaak aansluiten bij dit kabinetsstandpunt.

9. In § 6.3 bevatte voor het woord «aangewezen» het woord «bevoegde». De voorlaatste zin luidde: Bovendien sluit de rol van de commissaris van de Koning bij de beëdiging goed aan bij de rol die de hem is toebedeeld bij het mogelijke ontslag van een gekozen burgemeester wegens een integriteitschending. De laatste zin is toegevoegd.

10. In § 6.4 is onder het kopje Conflictenregeling: ontslag wegens een onwerkbaar verhouding de laatste zin in de vijfde alinea van toegevoegd.

11. In § 6.4 luidde het kopje Ontslag wegens verlies vereisten voor het burgemeesterschap of incompatibiliteiten en de daaropvolgende tekst:

Ontslag wegens verlies vereisten kiesrecht en incompatibiliteiten

In enkele welomschreven gevallen berust de ontslagbevoegdheid bij de commissaris van de Koning. Dat is het geval wanneer de burgemeester hierom verzoekt. Daarnaast in het geval onherroepelijk is komen vast te staan dat de burgemeester niet (meer) voldoet aan de eisen voor verkiesbaarheid tot het ambt, zoals neergelegd in artikel 61, tweede lid. Op de derde plaats verleent de commissaris van de Koning ontslag indien er sprake is van incompatibilititeiten in de zin van artikel 68.

12. In § 6.4 was onder het kopje Rechterlijke toetsing aan het eind de volgende tekst opgenomen:

Het voorstel hanteert het uitgangspunt van toetsing door de onafhankelijke rechter. Slechts in het geval de raad besluit tot ontslag wegens een onwerkbaar verhouding, bepaalt artikel 64 dat de rechter niet in de beoordeling treedt van de gronden waarop de raad de onwerkbaar verhoudingen heeft vastgesteld en derhalve tot ontslag heeft besloten. Hoewel een ontslag van een burgemeester wegens een onwerkbaar verhouding zeker niet op één lijn kan worden gesteld met een ontslag van een wethouder wegens het ontbreken van het politiek vertrouwen, ligt ook in het geval van een ontslag wegens een onwerkbaar verhouding een rechterlijke beoordeling van de gronden, die hebben geleid tot een dergelijk ontslag, niet in de rede.

De burgemeester die wegens een onwerkbaar verhouding door de raad is ontslagen behoudt de mogelijkheid, anders dan bij een ontslag op integriteitsgronden, zich opnieuw kandidaat te stellen bij de burgemeestersverkiezing die het gevolg is van zijn ontslag. Door het conflict daarmee aan de kiezers voor te leggen, mogen deze zich uitspreken over de feiten die aanleiding hebben gevormd voor het ontslag.

13. De tekst van § 7.3 luidde:

De invoering van de direct gekozen burgemeester betreft niet alleen een aanpassing in wetten en (gemeentelijke) procedures, het betreft ook een te maken cultuur- en structuuromslag. Burgers kiezen immers straks voor het eerst in Nederland direct hun burgemeester. Burgemeesters gaan campagne voeren en de burgers, de gemeente en de politiek gaan een proces in om aan de nieuwe

rol van de burgemeester te wennen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besteedt dan ook expliciet aandacht aan de invoering van gekozen burgemeester en de cultuuromslag die dit met zich meebrengt. Voor de vorm waarin dit wordt gedaan, wordt aansluiting gezocht bij de instrumenten die zijn gebruikt bij de invoering van de dualisering op lokaal en provinciaal niveau. De reden hiervoor is dat in het kader van de vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie veel ervaring is opgedaan met vergelijkbare processen en dat bovendien de invoering van de gekozen burgemeester als sluitstuk van de dualisering gezien kan worden.

Eén van de activiteiten die in het kader van de invoering van de gekozen burgemeester ontplooid wordt is in ieder geval voorlichting van en communicatie met betrokkenen en geïnteresseerden. Instrumenten hierbij zijn een website, gerichte publiekspublicaties, een helpdesk en handreikingen. Tijdens het proces worden betrokkenen gericht geïnformeerd. Tevens wordt gekeken hoe het instrument van ex ante evaluatie kan worden ingezet om de invoering op een kwalitatief hoogwaardig niveau vorm te geven. Daarbij worden de mogelijke effecten op de ontstane bestuurspraktijk zoveel mogelijk vooraf in kaart gebracht.

14. De toelichting bij artikel I, onderdeel D, luidde:
Artikel 42

De tekst van dit artikel is ontleend aan het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II, 2000/01, 27 751, nr. 1) en stelt een grens aan de formatietermijn. Artikel 42 vormt in combinatie met artikel 13, tweede lid, de wettelijke grondslag voor de figuur van de demissionaire wethouder.

Tweede lid

De in het tweede lid gegeven voorziening voor het geval niet tijdig ten minste de helft van het aantal wethouders is benoemd en deze benoeming heeft aangenomen, komt overeen met die van artikel 42, tweede lid, van de Gemeentewet naar de tekst zoals die luidde vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. De

regeling voorziet in een dergelijk geval in het optreden van de burgemeester in plaats van het college.

Derde lid

Het derde lid behelst een codificatie van het gebruik dat ook in geval van tussentijds vrijwillig of gedwongen ontslag van een zodanig aantal wethouders dat minder dan de helft van het college over is, de burgemeester in plaats van het college treedt tot het moment waarop ten minste de helft van de wethouders de benoeming heeft aanvaard.

15. De toelichting bij artikel I, onderdeel H, luidde:
Artikel 53

In het huidige eerste lid van artikel 53 is bepaald dat de burgemeester de dag en plaats van de vergaderingen van het college vaststelt, met inachtneming van hetgeen het college heeft bepaald. In de nieuwe situatie zal het vaststellen van dag en plaats van de vergaderingen de uitsluitende bevoegdheid van de burgemeester zijn, waarbij deze niet meer gebonden zal zijn aan collegebesluiten.

16. De toelichting bij artikel I, onderdeel M, voor wat betreft artikel 62, tweede lid, luidde:
Tweede lid

Het tweede lid regelt de ontslagbevoegdheid van de commissaris bij langdurige ziekte van de burgemeester. Daarbij komt de commissaris wel enige beleidsvrijheid toe ten einde rekening te kunnen houden met de omstandigheden en onzekerheden van de specifieke situatie. Een geneeskundige verklaring zal uitsluitend moeten geven omtrent het ziekteverloop en de tijd die gemoeid zal zijn met herstel. Indien de burgemeester dat wenst moet hij in de gelegenheid worden gesteld om een second opinion te vragen. Aangezien het een materie betreft waarin het onvermijdelijk is dat verwachtingen en inschattingen met onzekerheden omgeven zijn, laat de voorgestelde regeling ruimte aan de commissaris van de Koning om in overleg met de betrokken burgemeester en de raad tot een besluit te komen waarin alle in het geding zijnde belangen aan bod kunnen komen.

17. De laatste zin bij de toelichting bij artikel I, onderdeel Q, is toegevoegd.

18. De toelichting bij artikel I, onderdeel V, voor wat betreft artikel 78, tweede lid, is toegevoegd.

19. De toelichting bij artikel I, onderdeel X, luidde:
Artikel 80

Artikel 80 stelt buiten twijfel welke eisen gesteld worden aan de waarnemer. Deze dient te voldoen aan de vereisten van artikel 68 en 69 van de Gemeentewet. Onderdeel S regelt de incompatibiliteit van de gelijktijdige vervulling van het burgemeestersambt in meerdere gemeenten. Het is echter niet wenselijk de waarneming van het

burgemeestersambt op dezelfde wijze te beperken. De verwijzing naar artikel 68 is derhalve geclausuleerd.

20. De eerste drie zinnen van de toelichting bij artikel I, onderdeel EE, luiden: Ter versterking van de bestuurlijke positie van de burgemeester op de terreinen van de veiligheid en (bestuurlijke) handhaving van wet- en regelgeving, bepaalt dit artikel dat de burgemeester verantwoordelijk is voor een integraal gemeentelijk beleid terzake van het gemeentebestuur. De voorgestelde bepaling verschaft de burgemeester ook in formele zin een aanknopingspunt om zijn regierol op het terrein van het gemeentelijk handhavings- en veiligheidsbeleid te vervullen. Onder regie van de burgemeester kunnen op de brede

terreinen van het handhavings- en veiligheidsbeleid beleidsmatige afwegingen op integrale wijze plaatsvinden.

21. De toelichting bij artikel I, onderdelen FF en GG, is toegevoegd.

22. De toelichting bij artikel II, voor wat betreft artikel 137a Appa, is toegevoegd.

23. De toelichting bij artikel III is toegevoegd.

24. De toelichting bij artikel V is toegevoegd.

25. De toelichting bij artikel VIII, tweede lid, is toegevoegd.