

Vergaderjaar 2005–2006

30 422

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 april 2006

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van bevindingen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer bij het onderhavige wetsvoorstel. Met instemming hebben wij geconstateerd dat de meeste fracties de opvatting delen dat de aanstellingswijze van de burgemeester een grondwettelijke verankering behoeft. Dat neemt overigens niet weg dat over de wijze van aanstelling van de burgemeester verschillende opvattingen bestaan.

Met voldoening constateren wij dat de leden van de fracties van het CDA en de VVD met belangstelling en de leden van de D66-fractie met instemming hebben kennisgenomen van dit voorstel. De leden van de CDA-fractie benadrukten dat zij de afgelopen jaren steeds hebben betoogd dat zij van oordeel zijn dat de aanstellingswijze van de burgemeester in de Grondwet opgenomen behoort te zijn. Het voorliggende wetsvoorstel is dan ook in de lijn met de wens van de leden van de CDA-fractie om de aanstellingswijze van de burgemeester in de Grondwet te blijven opnemen. Hoewel de leden van de VVD-fractie in het verleden voor het wetsvoorstel dat de aanstellingswijze uit de Grondwet haalde hebben gestemd, meenden zij bij nader inzien, dat het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in de Grondwet te prefereren is boven deconstitutionalisering. De leden van de D66-fractie gaven aan groot voorstander te zijn van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met teleurstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. De belangrijkste reden voor deze teleurstelling is dat deze leden vinden dat de benoemingswijze van de burgemeester niet in de Grondwet behoort te staan. De leden van de PvdA-fractie streven deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de

burgemeester na en zijn van mening dat de aanstellingswijze bij gewone wet kan worden geregeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met weinig enthousiasme kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateerden dat met het onderhavige wetsvoorstel in ieder geval de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester in de Grondwet gehandhaafd blijft. Zij achten dit een terechte keuze omdat de aanstellingswijze van zowel de commissaris van de Koning als de burgemeester een regeling van staatsinrichting betreft en daarom een plaats in de Grondwet dient te houden. Deze leden hielden echter de voorkeur voor een door de Kroon benoemde burgemeester. Voor hun inhoudelijke bezwaren verwezen zij naar hun inbreng bij het wetsvoorstel wijziging van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester¹ en de hoofdlijnennotitie over de gekozen burgemeester².

De leden van de fractie van de SGP hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij waardeerden het dat de regering nu kiest voor een blijvende grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze van de burgemeester in plaats van deconstitutionalisering daarvan. Wel gaven zij te kennen sterk te hechten aan de huidige aanstellingswijze van de burgemeester.

1.2 Achtergrond en strekking wetsvoorstel

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie daarover, gaan wij in de eerste plaats nader in op de implicaties van een directe verkiezing van de burgemeester voor de inrichting van het gemeentelijke bestel, de verhouding tussen de burgemeester, de gemeenteraad en de wethouders en de taken die de burgemeester heeft op het terrein van openbare orde en veiligheid.

Als uitgangspunt geldt voor ons dat ook de rechtstreeks gekozen burgemeester deel zal uitmaken van een bestel dat wordt gekenmerkt door een collegiale bestuursvorm en het hoofdschap van de raad. In de Nederlandse bestuurlijke traditie zijn de collegiale bestuursvorm en de eindverantwoordelijkheid van de lokale volksvertegenwoordiging sterk verankerd. Het kabinet hecht hieraan grote waarde, evenals aan de spilfunctie van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestel. Het kabinet benadrukt dat het niet een verdergaand model nastreeft dan hetgeen de Grondwet thans toelaat. Een introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester op basis van deze uitgangspunten biedt een goed evenwicht tussen vernieuwing en continuïteit. Dat laat vanzelfsprekend onverlet dat toekomstige maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, alsmede de ervaringen die met dit model in de praktijk zullen worden opgedaan, in de toekomst tot verdere wijzigingen in het gemeentelijk bestel aanleiding kunnen geven.

De functie van de burgemeester krijgt door de eigen kiezerslegitimatie weliswaar een politieke karakter, maar niet per se in de betekenis van partijpolitiek. Met die te verwachten politisering van het burgemeestersambt als gevolg van een andere aanstellingswijze zal er meer veranderen in de verhoudingen binnen het gemeentebestuur. Een direct gekozen burgemeester zal zijn kiezersmandaat in samenwerking met het college en de gemeenteraad tot uitdrukking willen brengen door een zichtbare invloed op belangrijke processen in de gemeentelijke bestuursvoering. In dat verband zijn met name van belang de verhouding tussen enerzijds de burgemeester en anderzijds (de andere leden van) het college en de gemeenteraad. Op deze aspecten gaan wij hierna nader in.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 864.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 223.

De eigen kiezerslegitimatie van de burgemeester verschaft hem al voor een belangrijk deel het voor een versterking van zijn positie benodigde gezag. Het ligt echter voor de hand dat ook zijn formele bevoegdheden daarop aansluiten. Dat betekent dat de burgemeester behalve zijn huidige coördinerende taken ook instrumenten zal moeten hebben om een meer sturende rol te kunnen vervullen. De rechtstreeks gekozen burgemeester zal in sterkere mate dan nu het geval is als lokaal regeringsleider fungeren, dat wil zeggen als degene die, in zijn hoedanigheid van voorzitter van het college, formeel en materieel leiding kan geven aan de bestuurlijke besluitvorming. Om deze sturende rol invulling te kunnen geven dient de burgemeester over bevoegdheden te beschikken om op cruciale momenten in de politieke wils- en besluitvorming zijn invloed te kunnen uitoefenen. Deze bevoegdheden hebben betrekking op: 1) het proces van collegevorming, 2) de personele samenstelling van het college, 3) de portefeuilleverdeling binnen het college, 4) de verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid, en 5) de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie.

Ad 1) Het proces van collegevorming

Voor de positionering van de gekozen burgemeester in bovengeschetste zin is allereerst van belang dat de burgemeester een centrale rol kan spelen in het proces van collegevorming, zodat hij bij de aanvang van de collegeperiode betrokken is bij het uitzetten van het beleid voor de komende periode. Het ligt voor de hand dat de rechtstreeks gekozen burgemeester een voortrekkersrol vervult in het formatieproces. Bij de dualisering is in de Gemeentewet¹ een zeer bescheiden, eerste aanzet gegeven voor een formele betrokkenheid van de burgemeester, die pas aan het eind van het proces van collegevorming tot uitdrukking komt. De burgemeester dient thans te worden geïnformeerd over de uitkomst van de collegeonderhandelingen en de gelegenheid te krijgen zijn opvattingen kenbaar te maken over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma. Een sturende rol van de gekozen burgemeester binnen het college vraagt echter om een materiële betrokkenheid bij het gehele formatieproces. Het optreden als (in)formateur biedt de mogelijkheid om bij de totstandkoming van het collegeprogramma de voorwaarden te scheppen voor die meer sturende rol, zowel ten aanzien van de inhoud van het programma als ten aanzien van de voor de uitvoering benodigde samenwerking. Dat laat onverlet dat de politieke wil om tot collegevorming over te gaan een eigen afweging van de afzonderlijke raadsfracties blijft. In de formatie dient derhalve een basis voor politieke samenwerking gevonden te worden tussen een meerderheid van de raad en de gekozen burgemeester. De kandidaten voor het burgemeesterschap zullen zich ervan bewust (moeten) zijn dat zij uiteindelijk met een raadsmeerderheid zullen moeten samenwerken. Zij zullen dan ook mede op hun vermogen om leiding te geven aan onderhandelingsprocessen en tot werkbare compromissen te komen, worden beoordeeld. De partijpolitieke verhoudingen in de raad bepalen de speelruimte van de burgemeester. De gekozen burgemeester zal dus juist als lokaal regeringsleider in staat moeten zijn om boven de partijen te staan. Om deze rol van aanvang af te kunnen spelen door middel van zijn (materiële) betrokkenheid bij het proces van collegevorming is het noodzakelijk dat de burgemeester gelijktijdig met de raad wordt verkozen voor vier jaren.

Ad 2) De personele samenstelling van het college

Het ligt voor de hand dat de direct gekozen burgemeester een betekenisvolle invloed krijgt op de keuze van de wethouders. Gegeven het hoofdschap van de raad is de maximale invloed die de burgemeester kan worden gegeven een recht van voordracht bij de benoeming van wethou-

¹ Artikel 35, tweede lid, Gemeentewet.

ders. Dit houdt in dat de raad de door de burgemeester voorgedragen kandidaat benoemt, ofwel de voordracht terugstuurt indien de raad de voorgedragen kandidaat niet wenst te benoemen. De raad kan bij een recht van voordracht van de burgemeester dus niet los van de voordracht een eigen kandidaat benoemen.

Een zwakkere vorm van invloed op de benoeming van de wethouders zou een recht van aanbeveling zijn, dat de raad wél de ruimte laat om buiten de aanbeveling om te gaan. Een recht van voordracht verdient echter de voorkeur, omdat de noodzaak tot politieke samenwerking tussen de burgemeester en de gemeenteraad daaruit het meest ondubbelzinnig naar voren komt. Enerzijds lijkt de vrijheid van de raad beperkt, anderzijds kan de burgemeester niet zonder politieke schade een de raad onwelgevallige kandidaat voordragen. In de gemeentelijke bestuurspraktijk zal de burgemeester met de bij de collegevorming betrokken fracties overleggen over de voor te dragen kandidaten.

Ad 3) De portefeuillevverdeling binnen het college

Als uitvloeisel van de leidende rol van de burgemeester bij de collegevorming en zijn invloed op de benoeming van de wethouders ligt het in de rede dat de burgemeester primair de verantwoordelijkheid draagt voor de verdeling van de (beleids-)portefeuilles binnen het college. Als hij daartoe aanleiding ziet, kan de burgemeester tussentijds wijzigingen in die verdeling aanbrengen. Het spreekt voor zich dat hij daarover verantwoording zal afleggen aan de raad.

Ad 4) Eenheid van het collegebeleid

In het kader van de dualisering van het gemeentebestuur is in artikel 53a, eerste lid, van de Gemeentewet vastgelegd dat de burgemeester de eenheid van het collegebeleid bevordert. Het tweede en derde lid geven de burgemeester als instrumenten om die verantwoordelijkheid invulling te geven de bevoegdheid onderwerpen aan de agenda van het college toe te voegen, alsmede de bevoegdheid om ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eindvoorstel aan het college voor te leggen.

Deze wettelijke regeling heeft voor de beoogde positie van de gekozen burgemeester een te bescheiden opzet. De burgemeester dient voluit verantwoordelijk te zijn voor de eenheid van het collegebeleid en de collegialiteit van bestuur. De vraag is echter of en op welke wijze deze volle verantwoordelijkheid wettelijk gestalte dient te krijgen. De hiervoor genoemde elementen – het formateurschap van de burgemeester, diens voordrachtsrecht bij de benoeming van wethouders en zijn rol bij de portefeuillevverdeling – zijn immers reeds in hoge mate constituerend voor de verhoudingen in een zittend college. Afgezien van een aanscherping van de formulering van de genoemde bepaling, overeenkomstig het voorstel daartoe in het voorstel van Wet introductie gekozen burgemeester, is een nadere wettelijke instrumentering van deze verantwoordelijkheden niet per se noodzakelijk.

Ad 5) De ambtelijke organisatie

Een laatste aspect dat bij de verzwaring van de positie van de burgemeester onder ogen moet worden gezien is zijn relatie met de ambtelijke organisatie. Met behoud van het collegialiteitsbeginsel ligt het voor de hand dat de positie van de burgemeester ten opzichte van het ambtelijk apparaat wordt verstevigd. Zo is het denkbaar dat de burgemeester, evenals bij de benoeming van wethouders, een belangrijke adviserende rol dan wel een recht van voordracht krijgt bij de benoeming van de gemeentesecretaris.

Verhouding gekozen burgemeester-gemeenteraad

Hiervoor hebben wij al aangegeven dat introductie van de gekozen burge-

meester geen afbreuk doet aan het hoofdschap van de gemeenteraad. In de verhouding tussen gemeenteraad en burgemeester is het van belang dat de burgemeester de raad ten volle verantwoordig verschuldigd blijft over het door hem gevoerde bestuur. Daarom zal de gekozen burgemeester veel moeten investeren in de samenwerking met de raad. De burgemeester en het college hebben, om te kunnen besturen, het vertrouwen van een meerderheid van de raad nodig. Dat vertrouwen komt in laatste instantie tot uitdrukking in de bereidheid van de raad om na de totstandkoming van het collegeprogramma wethouders te benoemen, respectievelijk tijdens de zittingsperiode van het college zijn vertrouwen in de wethouders te handhaven. Ontbreekt dat vertrouwen, dan zal net als in de huidige verhoudingen politiek overleg noodzakelijk zijn totdat een nieuwe basis voor samenwerking tussen enerzijds de burgemeester en het college en anderzijds (een meerderheid van) de raad is gevonden. Deze noodzaak tot samenwerking, gevoegd bij het gegeven dat het college afhankelijk is van de medewerking van de raad als het gaat om de beschikbaarstelling van middelen (in de ruimste zin van het woord) betekent dat de positie van de raad in de machtsbalans uiteindelijk doorslaggevend is. Voor het overige wijzen wij erop dat de verhouding van de burgemeester ten opzichte van de raad in laatste instantie kan worden beheerst door een specifieke, nader bij wet in te vullen conflictenregeling.

Voor het overige merken wij op dat de Grondwet en de Gemeentewet nu nog bepalen dat de burgemeester voorzitter is van de vergaderingen van de gemeenteraad (artikel 125, derde lid, van de Grondwet, respectievelijk artikel 9 van de Gemeentewet). Introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester behoeft op zichzelf niet te leiden tot het scheiden van de rollen van raadsvoorzitter en burgemeester. In het gematigd dualistische model, dat met de Wet dualisering gemeentebestuur is ingevoerd, behoeft het raadsvoorzitterschap van de burgemeester geen problemen op te leveren. De integrerende rol van de burgemeester in het gemeentebestuur wordt benadrukt met diens raadsvoorzitterschap. Wel kan het meer politieke profiel van de rechtstreeks gekozen burgemeester (dat overigens primair tot uitdrukking komt in de verhoudingen binnen het college) vragen om een grotere distantie van de burgemeester bij het vervullen van het raadsvoorzitterschap.

De inmiddels voorgestelde herziening van de Grondwet tot het deconstitutionalisering van het voorzitterschap van provinciale staten en van gemeenteraden opent echter de mogelijkheid tot een discussie over het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Indien het debat daarover zou leiden tot de wenselijkheid om uit oogpunt van dualisering de posities van burgemeester en raadsvoorzitter te scheiden, dan zal de Gemeentewet daartoe kunnen worden aangepast.

Bevoegdheden openbare orde en veiligheid

Naar aanleiding van de vraag van de leden van het CDA over de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van de openbare orde en veiligheid benadrukken wij dat invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester op zichzelf gezien niet van invloed zal zijn op diens huidige bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde en veiligheid. Het is nu eenmaal zo dat bepaalde beslissingen omwille van de snelheid en doortastendheid die daarbij zijn geboden, de besluitvorming door een eenhoofdig gezag vergen. Om die reden is het de burgemeester die het gezag heeft over de politie en het opperbevel bij branden heeft. Dergelijke verantwoordelijkheden blijven behouden bij introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester.

Tegelijkertijd bestaat in bredere zin wel aanleiding voor een herijking van de taken en bevoegdheden van de burgemeester teneinde de regels beter te handhaven en de veiligheid van burgers in de gemeente te waarbor-

gen¹. In overeenstemming met de rol die de burgemeester heeft bij de bestrijding van rampen en calamiteiten, bestaat aanleiding diens rol ten aanzien van het voorkómen van rampen en calamiteiten te verstevigen. Daartoe ligt met name een grotere betrokkenheid bij het toezicht op de naleving van de regelgeving voor de hand. Op die wijze komt niet alleen de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid tot uitdrukking, maar wordt zijn positie ook meer in overeenstemming gebracht met de verwachtingen die in de samenleving nu reeds leven ten aanzien van de rol van de burgemeester. Vanuit die gedachte bevat het voorstel van Wet introductie gekozen burgemeester een bepaling die de burgemeester een verantwoordelijkheid toekent voor het toezicht op een integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van regels en inzake de openbare veiligheid.

Vraagstuk van constitutionele orde en draagvlak voor het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom er geen draagvlak zou zijn voor de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming, maar wél draagvlak voor de verdergaande optie van het opnemen van de directe verkiezing in de Grondwet. Zij informeerden voorts waarom de regering denkt dat dit voorstel, waarvoor nu misschien in de eerste lezing in de Tweede Kamer een krappe meerderheid is, na de verkiezingen kan rekenen op een tweederde meerderheid in beide kamers. De leden van de fractie van de SGP informeerden in het verlengde hiervan of de regering van mening is dat de aanstellingswijze van de burgemeester inhoudelijk gezien niet noodzakelijk van constitutionele orde is en, zo niet, waarom het onderhavig voorstel dan toch wordt gedaan. Deze leden vonden het opmerkelijk dat de regering op dit punt geheel verschillende voorstellen heeft gedaan en vernamen graag een gefundeerde reactie.

Naar aanleiding van deze vragen van de leden van de PvdA-fractie en van de SGP-fractie onderscheiden wij hier nadrukkelijk een tweetal afzonderlijke vraagpunten, waarop wij achtereenvolgens nader ingaan. Het gaat in de eerste plaats om de grondwettelijke verankering als zodanig van de aanstellingswijze van de burgemeester. In de tweede plaats gaan wij in op de voorgestelde wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester en het draagvlak daarvoor.

Aanstellingswijze van constitutionele orde

Wij erkennen dat wij in eerste aanleg van oordeel waren dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet van constitutionele orde is. Daarmee deelden wij de mening van zowel de commissie-Van Thijn die in het rapport «De burgemeester ontketend» reeds pleitte voor het uit de Grondwet halen van de aanstellingswijze van de burgemeester, alsmede van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Het voorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester, zoals dat in eerste lezing reeds was ingediend door het tweede kabinet-Kok, werd in tweede lezing dan ook met overtuiging door ons verdedigd.

Wat betreft de grondwettelijke verankering als zodanig hebben wij inmiddels geconstateerd dat door de jaren heen telkens onvoldoende draagvlak heeft bestaan om de aanstellingswijze van de burgemeester als onderdeel van de staatsinrichting aan de gewone wetgever toe te vertrouwen. Het is vooral de uitkomst van de meest recente poging tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester die ons van dit besef heeft doordrongen. Klaarblijkelijk dient een deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester, als essentieel element van de staatsinrichting, gepaard te gaan met een perspectief op enigerlei wijze van aanstelling van de burgemeester waarvoor een voldoende breed

¹ Zie bijvoorbeeld «De cafébrand in Volendam; een ramp om van te leren», rapport van de commissie ingesteld door de commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, Ede/Haarlem, 26 maart 2001, p. 47.

maatschappelijk en – vooral – politiek draagvlak bestaat. Met andere woorden, de tweederde meerderheid die uiteindelijk benodigd is voor een deconstitutionalisering kan blijkbaar slechts worden bereikt als er perspectief bestaat op de steun van een ruime, tweederde, meerderheid voor een bepaald type aanstellingswijze. Daarmee ontvalt echter de logica van een deconstitutionalisering en dient te worden erkend dat de aanstellingswijze van de burgemeester nu eenmaal als zijnde één van de wezenskenmerken van de staatsinrichting een vraagstuk van constitutionele orde is. Dit heeft ons ertoe gebracht een nieuw voorstel tot herziening van de Grondwet in te dienen dat voorziet in een handhaving van de constitutionele verankering van de aanstellingswijze van de burgemeester.

Draagvlak voor het voorstel

Daarmee komen wij bij het tweede aspect, de voorgestelde wijziging van de huidige Kroonbenoeming in een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester en in de daaraan voorafgaande hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester, hebben wij reeds aangegeven welke inhoudelijke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. Uiteraard zijn wij ons ervan bewust dat een grondwettelijke verankering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester uiteindelijk in tweede lezing een tweederde meerderheid van beide Kamers der Staten-Generaal vergt. Alhoewel voorstellen tot herziening van de Grondwet vanwege de behandeling in twee lezingen per definitie met dergelijke onzekerheden zijn omgeven, zouden wij niet een voorstel van deze strekking indienen indien wij niet over het vertrouwen zouden beschikken dat dit voorstel de eindstreep zal bereiken. Het vertrouwen in een goede afloop ontlenen wij bijvoorbeeld aan studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau waaruit blijkt dat de burgers de laatste jaren meer waarde zijn gaan hechten aan zowel leiderschap als aan inspraakmogelijkheden¹. De brief van 8 juli 2005 van het kabinet over een democratische vernieuwingsagenda spreekt in dat opzicht van de noodzaak van een «democratisch leiderschap»². Eerder al constateerde het SCP dat zo'n 72% procent van de Nederlandse bevolking van mening is dat de burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente³. Hoewel het exacte percentage wellicht voor discussie vatbaar is, zijn wij ervan overtuigd dat dergelijke heldere opvattingen onder een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking ook zijn doorvertaling zullen vinden in de standpunten van een ruime meerderheid van de fracties van de politieke partijen in beide Kamers der Staten-Generaal.

2. MOTIEVEN VOOR INVOERING VAN DE DIRECT GEKOZEN BURGEMEESTER

De versterking van de burgemeester

In de memorie van toelichting stelt de regering het essentieel te achten dat de positie van de burgemeester wordt versterkt en dat de burgemeester daarvoor een versterking nodig heeft van de democratische legitimatie. De leden van de CDA-fractie vroegen om een toelichting op deze stelling. Tevens informeerden deze leden of het inderdaad zo is dat de regering op meer punten de positie van de burgemeester zou willen versterken, en waar de regering dan aan denkt. Deze leden benadrukten daarbij dat bij een verdere uitwerking van de invoering van de direct gekozen burgemeester de uitgangspunten van het hoofdschap van de raad en van het collegiaal bestuur cruciaal zijn voor hen.

¹ SCP, De sociale staat van Nederland 2005, p. 348.

² Kamerstukken II, 2004/05, 30 184, nr. 1, p. 6.

³ SCP, De sociale staat van Nederland 2003, p. 162.

In reactie op deze vragen van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat de (formele) positie van de burgemeester in de loop der tijd, ondanks herhaalde pogingen om die positie te versterken, verder is verzwakt. De burgemeester heeft in de loop van de tijd binnen het gemeentebestuur steeds meer de rol van procesmanager en coördinator gekregen. Waar het bestuur vandaag de dag steeds meer wordt beoordeeld op resultaat, zijn procesgerichte bevoegdheden van de burgemeester niet langer toereikend om zijn spilpositie in het lokaal bestuur op een adequate wijze te vervullen. Formele bevoegdheden om buiten zijn eigen wettelijke portefeuille inhoudelijk te sturen heeft de burgemeester niet of nauwelijks. In de bestuurspraktijk komen krachtige burgemeesters voor, maar deze zijn vooral aangewezen op informele machtsbronnen en persoonlijk gezag.

Bijvoorbeeld in geval van rampen en calamiteiten wordt de burgemeester in het middelpunt van de belangstelling geplaatst in verband met diens verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid en de rol in het kader van de brandweerzorg en rampenbestrijding. Gemakshalve wordt er doorgaans vanuit gegaan dat de burgemeester ook altijd over de bevoegdheden beschikt die noodzakelijk zijn om ongelukken te voorkomen, bijvoorbeeld als het gaat om de handhaving van wet- en regelgeving. Bevoegdheden tot handhaving zijn echter veelal collegebevoegdheden, die in de praktijk onder de verantwoordelijkheid van het college door individuele wethouders worden uitgeoefend. Daarmee is er echter een verschil tussen de verwachtingen die leven ten aanzien van de burgemeester en diens werkelijke positie en bevoegdheden. Hoewel het gebruik van diens informele gezag voor een burgemeester onder omstandigheden functioneel kan zijn, wordt het gebrek aan formele bevoegdheden klemmender. Het is mede daarom dat destijds de commissie Polak-Versteden, die onderzoek deed naar de cafébrand in Volendam, met klem een bezinning heeft bepleit op de taken en bevoegdheden van de burgemeester teneinde de regels beter te handhaven en de veiligheid van burgers in de gemeente te waarborgen¹. Dergelijke verschijnselen vormen aanleiding tot het herijken van de rol van de burgemeester.

Zoals de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester heeft aangegeven², zou dit moeten resulteren in grotere formele sturingsmogelijkheden voor de burgemeester, om de slagkracht van het gehele openbaar bestuur op lokaal niveau te vergroten. Waar velen verantwoordelijkheid dragen, dreigt de besluitvaardigheid in het gedrang te komen. De burgemeester is bij uitstek de bestuurder die sturing moet kunnen geven aan besluitvormingsprocedures en aldus de vrijblijvendheid in wederzijds afhankelijke verhoudingen moet kunnen doorbreken. Daartoe is een andere inbedding van de burgemeester in het lokale bestuursstelsel noodzakelijk. De leidinggevende rol van de burgemeester binnen het gemeentebestuur behoeft versterking ten einde de samenhang en de doeltreffendheid daarvan te vergroten. Zo'n andere inbedding doet geenszins afbreuk aan belangrijke uitgangspunten binnen het Nederlandse gemeentelijk bestuursstelsel, zoals het hoofdschap van de raad en het collegialiteitsbeginsel. Maar gegeven deze beginselen zijn er mogelijkheden om de burgemeester op een zodanige wijze te positioneren dat daarmee meer recht wordt gedaan aan de indruk die bij de burgers bestaat over de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur.

Een andere, externe, legitimatie van de burgemeester is voor een dergelijk gewenste versteviging van de positie van de burgemeester een eerste voorwaarde. Terwijl het handhaven van de Kroonbenoeming een continuering zou inhouden van de huidige onvolkomen positie van de burgemeester, zou een verkiezing van de burgemeester door de raad niet alleen de reeds ingezette dualisering gedeeltelijk teniet doen, maar zou dat

¹ «De cafébrand in Volendam; een ramp om van te leren», rapport van de commissie ingesteld door de commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, Ede/Haarlem, 26 maart 2001, p. 47.

² Kamerstukken II 29 864, nr. 3, p. 4.

bovenal de burgemeester teveel in een afhankelijkheidspositie brengen ten opzichte van de raad en diens rol in het college navenant beperken. De weg naar een meer geprononceerde positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur loopt daarmee onvermijdelijk via een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Daar waar in de huidige situatie de benoemde burgemeester tezamen met en als boegbeeld van het college regelmatig rekenschap kan afleggen aan de bevolking over de resultaten van het gevoerde bestuur, maar als burgemeester zelf uiteindelijk niet door de kiezer kan worden afgerekend op resultaten, zal dit veranderen bij invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Het perspectief op de burgemeestersverkiezingen zal een prikkel vormen voor de gekozen burgemeester en zijn team van wethouders om met concrete resultaatgerichte werkwijzen rekenschap af te leggen aan de burgers en zich voortdurend, ook tussentijds, te verzekeren van een duidelijke kiezerslegitimatie.

Een tweede voorwaarde voor een sterker gemarkeerde positie van de burgemeester is gelegen in het aanscherpen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de burgemeester. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester benadrukten wij reeds dat er geen sprake is van een verschuiving van bevoegdheden van het college naar de burgemeester¹. Collegiaal bestuur is een belangrijk en waardevol kenmerk van het Nederlandse gemeentebestel. Binnen de kaders van het collegiaal bestuur staat ons een aanscherping van de bevoegdheden van de burgemeester voor ogen om hem in staat te stellen effectief als lokaal regeringsleider te functioneren. Het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester bevat in dat opzicht diverse voorstellen, zoals bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 171a van de Gemeentewet dat bepaalt dat de burgemeester toeziet op het integrale gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wettelijke voorschriften en inzake de openbare veiligheid. In de memorie van toelichting is ook nadrukkelijk onderkend dat het daarbij in het algemeen ook collegebevoegdheden betreft, waarbij in de praktijk al sprake is van een regierol van de burgemeester².

3. INHOUD GRONDWETSVORSTEL

De leden van de CDA-fractie informeerden waarom de regering ervan afziet om de zittingstermijn van de burgemeester en de gelijktijdigheid van de verkiezingen voor de burgemeester en voor de gemeenteraad in de Grondwet op te nemen. De leden van deze fractie wijzen erop dat de zittingstermijnen van andere direct gekozen organen wel in de Grondwet is opgenomen.

Zoals wij in de memorie van toelichting hebben aangegeven betreft dit naar ons oordeel onderwerpen die aan de gewone wetgever toevertrouwd kunnen worden. We hebben ons bij deze afweging tevens laten leiden door de overweging dat de benoemingstermijnen van de commissaris van de Koningin en van de burgemeester nu ook bij gewone wet zijn geregeld en niet van constitutionele orde worden geacht. Een verandering in de aanstellingswijze van de burgemeester doet daaraan niet af. Om diezelfde reden hebben wij ervan afgezien de gelijktijdigheid van burgemeestersverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen tot een vraagstuk van constitutionele orde te verheffen. Het vraagstuk van de zittingstermijn en van het moment van verkiezing zijn weliswaar belangrijke elementen van de organieke inrichting van het gemeentebestuur, maar anders dan bij het vraagstuk van de aanstellingswijze van de burgemeester, gaat het daarbij om zaken waarbij een regeling door de gewone wetgever in de organieke wetgeving volstaat.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 864, nr. 8, p. 12.

² Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nr. 3, p. 30.

De leden van de PvdA-fractie vinden het een gemiste kans dat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning niet wordt gedeconstitutionaliseerd. Deze leden stellen dat bij de vorige Grondwetswijziging de aanstellingswijze voor beide functionarissen uit de Grondwet werd gehaald en dat dit nu alleen geldt voor de burgemeester. Zij wezen erop dat de twee posities van de burgemeester en de commissaris van de Koning ook samen op gaan bij het Grondwetsherzieningsvoorstel voor de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de burgemeester en de CdK voor respectievelijk gemeenteraad en provinciale staten. Zij informeerden waarom dat daar wel en nu niet meer opportuun wordt geacht.

In reactie op deze vraag van de leden van de fractie van de PvdA bevestigen wij dat de paralleliteit in de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning inderdaad wordt opgeheven. Anders dan deze leden lijken te suggereren, blijft voor beide ambtsdragers gelden dat de aanstellingswijze als zodanig in de Grondwet opgenomen blijft. Voor wat betreft de vergelijking met het voorstel tot wijziging van de Grondwet strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten merken wij op dat de overweging daarbij is dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten niet van constitutionele orde is. Voor wat betreft de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning zijn wij, zoals hiervoor ook reeds aangegeven, thans van oordeel dat dit wel van constitutionele orde is. Anders dan de aanstellingswijze van de burgemeester behelst het onderhavige voorstel tot herziening van de Grondwet geen wijziging in de benoeming door de Kroon van de commissarissen van de Koning. In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester hebben wij reeds aangegeven dat wij verkiezing van de commissaris van de Koning niet aangewezen achten, omdat de noodzaak daartoe ontbreekt¹. De taken van de provincies brengen een heel andere rol binnen het openbaar bestuur mee. De rol van de provincies is vooral te karakteriseren als die van intermediair bestuur, waarmee de burger uit de aard der zaak minder direct van doen heeft. Daarbij komt dat de commissaris van de Koning, in tegenstelling tot de burgemeester, ook fungeert als rijksorgaan. Een directe verkiezing van de commissaris ligt ook vanuit dat perspectief minder voor de hand.

Passief kiesrecht/vereisten burgemeesterschap

De leden van de fractie van de VVD achten het vanzelfsprekend dat een burgemeester ingezetene van zijn gemeente is. Dat neemt niet weg dat deze leden inzien dat een ontheffing van deze verplichting mogelijk moet zijn. De in het wetsvoorstel gekozen formulering «bij of krachtens de wet te stellen regels» laat de mogelijkheid open de ontheffing in de wet of daarop gebaseerde regelgeving zelf neer te leggen, dan wel een ander orgaan, bijvoorbeeld de gemeenteraad een ontheffingsmogelijkheid te geven. De leden van de VVD-fractie vernemen graag op welke wijze dit zal worden vormgegeven en of de gemeenteraad vrij zal zijn in de duur van de ontheffing.

In antwoord op deze vragen van de leden van de VVD-fractie wijzen wij op het in het wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester voorgestelde artikel 71, tweede lid, dat de burgemeester toestaat een jaar buiten de gemeente waarvan hij burgemeester, is te wonen. Dat artikel bepaalt namelijk dat het de burgemeester is toegestaan, tot uiterlijk een jaar na de dag waarop hij is toegelaten tot het ambt, zijn werkelijke woonplaats buiten de gemeente te hebben.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 864, nr. 3, p. 7.

Overgangsvoorziening

De leden van de PvdA-fractie hadden een opmerking over de overgangsvoorziening, zoals neergelegd in de twee nieuwe additionele artikelen. Naar het oordeel van deze leden leent de Grondwet zich niet voor tijdelijke bepalingen die overgaan in permanente terwijl de oude, niet meer geldende bepaling nog in de Grondwet blijft staan. De aan het woord zijnde leden hoorden graag van de regering hoe zij de Grondwet begrijpelijk wil maken en in hoeverre de voorgestelde grondwetswijziging daaraan bijdraagt.

In reactie daarop merken wij in de eerste plaats op dat de positie van de Grondwet een onderwerp betreft waaraan de Nationale conventie in ieder geval aandacht besteedt. Al bij de startconferentie van de Nationale conventie is onder meer geconcludeerd dat op korte termijn een document zou kunnen worden gezocht of opgesteld waarin de Grondwet zelf in begrijpelijk Nederlands wordt uitgelegd. De regering wacht de voorstellen van de Nationale conventie terzake af. Rond de zomer zal het kabinet daarnaast een Handreiking grondrechten en democratie uitgeven. In deze handreiking zal op begrijpelijke wijze op de belangrijkste elementen van ons staatsbestel en daarmee van onze Grondwet worden ingegaan. Ook hierdoor zal de toegankelijkheid van de Grondwet vergroot worden.

Voor onderhavig wetsvoorstel geldt daarnaast dat overgangsrecht noodzakelijk is. Zolang nog niet de directe verkiezingsprocedure van de burgemeester bij gewone wet is geregeld, zal de burgemeester door de Kroon benoemd blijven. Dit moet ook uit de Grondwet blijken. De systematiek van de Grondwet is dat het bijzondere overgangsrecht in additionele artikelen is neergelegd. De Grondwet van 1983 had 29 additionele artikelen. Voordeel van de hantering van additionele artikelen is dat het overgangsrecht overzichtelijk in de Grondwet te vinden is en niet in de afzonderlijke wijzigingswetten. Hierdoor is het overgangsrecht goed toegankelijk.

4. TIJDPAD

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de D66-fractie daaromtrent bevestigen wij het belang van een voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel, zodat de Eerste Kamer deze in haar huidige samenstelling kan aannemen. Wij achten het eveneens wenselijk dat de regering na de volgende Tweede-Kamerverkiezing zo spoedig mogelijk de voorliggende grondwetsherziening bij de Tweede Kamer indient voor de tweede lezing.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

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