

Vergaderjaar 2003–2004

29 223

Direct gekozen burgemeester

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BESTUURLIJKE Vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2003

Hierbij bieden wij u aan een hoofdlijnennotitie over de direct gekozen burgemeester. In deze notitie wordt geschetst waarom het kabinet invoering van de gekozen burgemeester nodig vindt, welke doelstellingen het kabinet hiermee wil bereiken en welke positie de nieuwe burgemeester binnen het gemeentelijk bestel zal innemen. Voorts wordt aandacht besteed aan de vormgeving van de burgemeestersverkiezingen, enkele aspecten van de burgemeester als ambtsdrager en de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel.

Het kabinet kiest voor een sterke burgemeester binnen de kaders van de Grondwet, zoals die luiden nadat het aanhangige grondwetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester is aanvaard. De burgemeester zal over een zodanige positie binnen en buiten het college van burgemeester en wethouders beschikken, dat hij kan optreden als lokaal regeringsleider. Het kabinet heeft met het stelsel gekozen voor vernieuwing én continuïteit. Om de gekozen burgemeester goed in te passen in de Nederlandse verhoudingen in het lokale bestuur, is het collegiaal bestuur gehandhaafd en is aan de gemeenteraad een blijvende beslissende rol toegekend.

Wij zouden het, gelet op de korte tijdspanne die beschikbaar is, bijzonder op prijs stellen nog vóór het einde van dit jaar in een hoofdlijnen debat met de Tweede Kamer over de notitie van gedachten te wisselen. Ten einde dit te bevorderen is deze hoofdlijnennotitie tegelijk met de aanbieding aan de Tweede Kamer toegezonden aan enkele (belangen)organisaties en adviesorganen, met het verzoek om vóór 15 november 2003 een commentaar op hoofdlijnen te geven. De organisaties die de notitie zullen ontvangen zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Griffiers, de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad.

Wij streven ernaar kort na de ontvangst van het commentaar van deze organisaties onze opvattingen daarover aan u kenbaar te maken. De Tweede Kamer is zodoende in staat deze reacties en ons standpunt daarover bij haar oordeelsvorming te betrekken. Voor de goede orde zij erop gewezen dat ook het wetsvoorstel tot invoering van de gekozen burgemeester nog apart aan de betrokken organisaties voor advies zal worden voorgelegd.

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

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

INHOUDSOPGAVE

I	De noodzaak van verandering	4
1.	Inleiding	4
2.	De praktijk van de burgemeester op lokaal niveau	5
3.	Andere inbedding burgemeester in gemeentelijk bestel vereist	10
4.	Andere aanstellingswijze vereist	11
5.	Directe verkiezing aangewezen	13
6.	De doelstellingen	14
II	De positie van de nieuwe burgemeester	16
7.	Algemene positie binnen gemeentelijk bestel	16
8.	Verhouding tot de raad en het college	20
9.	Eigen bevoegdheden burgemeester	22
10.	Verhouding tot andere bestuurslagen	23
III	De burgemeestersverkiezingen	25
11.	Passief en actief kiesrecht	25
12.	Kandidaatstellingsprocedure	27
13.	Kiesstelsel	28
14.	Zittingstermijn	29
15.	Tussentijdse vacatures, waarneming van het ambt	30
IV	De nieuwe burgemeester als functionaris	31
16.	Integriteit	31
17.	Ontzetting uit het ambt	32
18.	Rechtspositie	32
V	De overgang naar het nieuwe stelsel	33
19.	Vacatures	33
20.	Ontslagregeling voor het zittende burgemeesterscorps	33
21.	Invoering	33
22.	Tijdpad	34

I DE NOODZAAK VAN VERANDERING

1. Inleiding

Een van de beleidsvoornemens van het kabinet is de invoering van de direct gekozen burgemeester. Daartoe is in het hoofdlijnenakkoord afgesproken dat binnen een jaar na het aantreden van het kabinet een wetsvoorstel ter invoering van de direct gekozen burgemeester aan de Raad van State zal worden voorgelegd. Alvorens met een wetsvoorstel te komen, hechten wij eraan de invulling die het kabinet voor ogen staat, te schetsen. Op die manier wordt de Tweede Kamer in de gelegenheid gesteld haar opvattingen over die hoofdlijnen kenbaar te maken. Deze opvattingen kunnen zodoende bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel worden betrokken. Separaat aan voorlegging van deze hoofdlijnennotitie aan de Tweede Kamer wordt zij tevens voor commentaar op hoofdlijnen aan de direct betrokken (belangen)organisaties en adviesorganen – de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters, het Inter Provinciaal Overleg, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Griffiers, alsmede de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad – voorgelegd. Ook de commissarissen der Koningin zullen in dit stadium worden geraadpleegd.

Het debat over de invoering van de gekozen burgemeester kent een lange voorgeschiedenis. Dit kabinet heeft, voortbouwend op zijn voorganger, op basis van omvangrijk onderzoeks- en ander materiaal, in het regeerakkoord een bewuste keuze gemaakt voor de direct gekozen burgemeester. Twee ontwikkelingen, zowel afzonderlijk als in samenhang, maken een besluit met betrekking tot de positie van de burgemeester en zijn aanstellingswijze thans urgent. Deze ontwikkelingen worden hier kort aangestipt.

Allereerst is er de wenselijkheid tot versterking van de positie van de burgemeester. De ontwikkeling die het burgemeestersambt heeft doorgemaakt, laat zien dat de positie van de burgemeester in de loop der jaren, ondanks herhaalde pogingen om die positie te versterken, steeds verder is verzwakt. Is de behoefte aan een sterkere positie voor de burgemeester geleidelijk gegroeid, de dualisering van het gemeentebestuur – als gevolg waarvan de institutionele verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel op een nieuwe leest zijn geschoeid – dwingt thans tot een herbezinning op rol en positie van de burgemeester. Een andere inbedding van de burgemeester in het lokale bestuursstelsel is noodzakelijk. De slagvaardigheid én de herkenbaarheid van het lokaal bestuur vragen om een duidelijke politiek-bestuurlijke profilering van de positie van de burgemeester.

De tweede ontwikkeling die noopt tot beslissende stappen is dat het stelsel van de kroonbenoeming zijn eindfase heeft bereikt. De afgelopen dertig jaar is de kroonbenoeming onderhevig geweest aan een proces van (indirecte) democratisering, waarin de inspraak en invloed van de gemeenteraad op de benoemingsprocedure gestaag is toegenomen. De formeel bestaande externe legitimatie van de burgemeester is materieel vervangen door een interne legitimatie, als gevolg waarvan de positie van de burgemeester aan duidelijkheid heeft ingeboet. Vervanging van de kroonbenoeming door een directe verkiezing van de burgemeester zal de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur kunnen vergroten én ertoe leiden dat de positie van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestel duidelijker gemarkeerd wordt.

In dit eerste deel van deze hoofdlijnennotitie wordt de hierboven kort gesignaleerde noodzaak tot verandering van de burgemeesterspositie verder beschreven en beargumenteerd. Allereerst wordt kort ingegaan op

de positie van de burgemeester in de praktijk van het lokale bestuur, zowel in historisch perspectief als in de huidige omstandigheden. Vervolgens worden mede op basis daarvan conclusies getrokken voor de andere inbedding van de burgemeester en de andere aanstellingswijze van de burgemeester. Aan het slot van dit deel van de notitie worden de doelstellingen die het kabinet voor ogen staan met de invoering van de gekozen burgemeester op een rijtje gezet.

Het tweede deel van de hoofdlijnennotitie geeft een algemene beschrijving van de positie van de nieuwe burgemeester. Vervolgens wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de burgemeestersverkiezingen, de burgemeester als functionaris en de overgang naar het nieuwe stelsel.

De invoering van de gekozen burgemeester is geen operatie die beperkt blijft tot een wijziging van de aanstellingswijze. De positie van de burgemeester als zodanig wordt gewijzigd, alsmede zijn verhouding tot de andere betrokken organen binnen het lokale openbaar bestuur. Het gaat om de invoering van een nieuwe burgemeester, waarbij het element van de directe verkiezing slechts één van de relevante aspecten is. Dit betekent ook dat voor de beoordeling van het stelsel dat in deze notitie wordt geschetst, de huidige situatie maar tot op zekere hoogte referentiemateriaal oplevert. Ervaringen met de gekozen burgemeester in het buitenland zijn in sommige opzichten interessanter voor het debat dan ervaringsgegevens uit de huidige praktijk van de benoemde burgemeester.

Bij een ingrijpende wijziging van het staatsrechtelijke bestel als de invoering van de gekozen burgemeester is het moeilijk om in alle opzichten voorspellingen te doen over de werking in de praktijk van het ontworpen stelsel. Niet alleen de formele regelgeving is hier immers relevant, ook de cultuur van het lokale openbaar bestuur en de wijze waarop in die praktijk aan de formele regels een verdere invulling wordt gegeven. In deze notitie zullen de elementen van het formeel-staatsrechtelijke bestel worden beschreven, welk bestel in een nieuwe politiek-bestuurlijke praktijk zijn eigen invulling zal kunnen en moeten krijgen. Niettemin kunnen wel enige te verwachten gevolgen van de invoering van de gekozen burgemeester worden geschetst.

Een andere kanttekening betreft de aard van deze notitie. De notitie is niet voor niets aangeduid als een hoofdlijnennotitie. Het kabinet schetst de in zijn ogen wenselijke contouren van de nieuwe burgemeester. Naar het oordeel van het kabinet is het in dit stadium vooral van belang overeenstemming over de hoofdlijnen te krijgen. De daadwerkelijke invulling van het stelsel komt pas aan de orde bij de voorbereiding van het wetsvoorstel, waarna vervolgens vanzelfsprekend de wetgevende organen zich zullen kunnen uitspreken. Bij de daadwerkelijke invulling van het stelsel zal op onderdelen – bij voorbeeld naar aanleiding van de reacties van adviesorganen of belangenorganisaties – kunnen blijken dat bijstelling wenselijk is.

2. De praktijk van de burgemeester op lokaal niveau

Historische achtergrond

De afgelopen anderhalve eeuw heeft de positie en de rol van de burgemeester binnen het gemeentebestuur verschillende ontwikkelingen doorgemaakt. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie (verder: de Staatscommissie) signaleerde dat, alhoewel het Nederlandse burgemeesterschap de afgelopen anderhalve eeuw een aanmerkelijke evolutie heeft doorgemaakt, de eigenstandige positie van de burge-

meester telkens opnieuw werd geschraagd.¹ Daarmee bedoelde de Staatscommissie dat de positie van de burgemeester in zijn dagelijkse functioneren onafhankelijk van de partijpolitiek is geweest.

De Staatscommissie heeft de historische ontwikkelingen van het burgemeestersambt uitvoerig omschreven in haar rapport. Ook de Verkennende notitie inzake de invoering van de direct gekozen burgemeester die in januari jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden², bevat een uitvoerige verhandeling over de historische ontwikkeling van het burgemeestersambt. In het onderstaande worden hieruit enkele relevante aspecten weergegeven, terwijl tevens op enkele nieuwe aspecten wordt ingegaan. Uitdrukkelijk zij echter ook naar dit onderdeel van de genoemde Verkennende notitie verwezen.

De positie van de burgemeester was in het midden van de 19e eeuw een geheel andere dan thans. In het stelsel van de gemeentewet van 1851 was de burgemeester een belangrijk ambt. Wethouders waren te karakteriseren als de assistenten van de burgemeester³ en het begrip collegiaal bestuur kreeg dan ook een heel andere invulling dan in de huidige praktijk. De burgemeester was de enige fulltime bestuurder. De belangrijkste bestuurlijke taak in die tijd – handhaving van de openbare orde en veiligheid – was bij uitstek het domein van de burgemeester. Tot in het begin van de twintigste eeuw was de burgemeester afkomstig uit de bovenste sociale lagen van de bevolking, een gegeven dat zijn informele positie nog aanmerkelijk versterkte. Daarbij maakte overigens de gebrekkige salariëring van burgemeesters het bezit van een eigen vermogen een feitelijke voorwaarde voor benoeming.

De burgemeester was dus aanvankelijk vooral in de positie van magistraat en kan worden gekenschetst als de burgemeester-regent.⁴

Aan het einde van de 19e en het begin van de 20e eeuw onderging het gemeentebestuur echter een belangrijke wijziging. Mede onder druk van de politieke emancipatiebewegingen kreeg de overheid steeds meer taken, taken die in eerste instantie vooral op gemeentelijk niveau werden behartigd. In deze verandering van het gemeentebestuur was een zekere verschuiving zichtbaar, waarbij wethouders naast de burgemeesters een eigen politieke rol gingen spelen. Met name in de ontwikkeling van de volkshuisvesting en de zorg voor de openbare gezondheid was deze tendens zichtbaar.

Het interbellum vormde een duidelijke overgangstijd voor de positie van de burgemeester. De politieke kleur van een burgemeesterskandidaat begon een rol te spelen in het benoemingenbeleid. Aanvankelijk hield dit in dat de politieke kleur van de gemeenteraad, in termen van het onderscheid confessioneel versus niet-confessioneel, doorslaggevend was. Tegen de achtergrond van de emancipatie van bepaalde groepen uit de samenleving in het begin van de twintigste eeuw vormde deze politisering van de aanstellingswijze tevens de aanleiding voor een bredere rekrutering van de burgemeesters. Niet langer werden burgemeesters uitsluitend gerekruteerd uit de smalle sociale bovenlaag van de bevolking. Verder werd de rechtspositie van de burgemeester aanmerkelijk verbeterd.

Na de Tweede Wereldoorlog, in de periode van de wederopbouw en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, fungeerde de burgemeester steeds meer als initiërend en activerend manager met inhoudelijke betrokkenheid bij verschillende beleidsportefeuilles. De maatschappelijke omstandigheden vroegen gedurende de wederopbouw om een burgemeestersrol met een meer zakelijke en technocratische invulling.

¹ *Dualisme en lokale democratie*, rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (Staatscommissie-Elzinga), Den Haag, januari 2000, p. 296.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 759, nr. 1. In het vervolg kortweg aangeduid als «Verkennde notitie.»

³ Artikel 91 van de gemeentewet 1851 luidde: «De wethouders staan den burgemeester bij in het bestuur der onderscheidene taken van de huishouding der gemeente.»

⁴ 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. Zie Rapport *Dualisme en lokale democratie*, p. 274–278.

Deze veranderende rol van de burgemeester weerspiegelde zich eveneens in de rekrutering van de burgemeester. In die tijd was een ambtelijke loopbaan een goede opstap voor een benoeming als burgemeester.

Het was vervolgens in de jaren '60 dat de landelijke politieke verhoudingen bepalend werden in het benoemingenbeleid. Als gevolg van de politisering en democratisering en de steeds sterkere positie van de wethouders verloor de inhoudelijke portefeuille van de burgemeester geleidelijk aan gewicht. De opvatting dat wie geen (althans niet volledige) democratische verantwoordingsplicht kent, ook geen beleidsmatige verantwoordelijkheid dient te dragen, vormde de aanleiding de beleidsmatige portefeuilles in handen te leggen van de wethouders. Voor de burgemeester resteerde zijn wettelijke portefeuille alsmede de beheersmatige portefeuilles, zoals bijvoorbeeld personeelszaken, bestuurlijke organisatie en automatisering. Het zijn juist die portefeuilles die ruimte boden aan de ontwikkeling van de rollen van de burgemeester als teamleider en procescoördinator. In die rol vervult de burgemeester vandaag de dag binnen de toegenomen maatschappelijke en bestuurlijke complexiteit in sterke mate een brugfunctie als onafhankelijke procesmanager, zowel voor interne als externe bestuurlijke processen.

Vanuit het perspectief van een verdere democratisering van de aanstellingswijze kwam in de tweede helft van de jaren '60 van de vorige eeuw de aanstellingswijze van de burgemeester ter discussie te staan. Vanaf de jaren '70 kreeg de lokale politiek via de profielschets (vanaf 1972) en de vertrouwenscommissie (1983) een steeds grotere invloed op de benoemingsprocedure van de burgemeester. Als laatste stap kwam in 2001 de huidige procedure tot stand, die voorziet in een openbare aanbeveling van de gemeenteraad van twee personen. Daaraan voorafgaand is er de mogelijkheid van een raadplegend referendum over twee door de raad geselecteerde personen. In een beperkt aantal gemeenten, te weten Best, Vlaardingen, Boxmeer en Leiden, is inmiddels gebruik gemaakt van die mogelijkheid. De huidige aanstellingswijze is daarmee een compromis tussen het grondwettelijke uitgangspunt van een benoeming door de Kroon, en het democratisch streven naar een grotere invloed van de lokale gemeenschap op de benoeming van de burgemeester.

Met de toegenomen invloed van het lokale bestuur op de aanstelling van de burgemeester groeide ook de invloed van de gemeenteraad op de mogelijkheid van ontslag van de burgemeester. Hoewel het uitgangspunt de benoeming en het ontslag door de Kroon bleef, heeft sinds de late jaren '80 de verhouding tussen gemeenteraad en burgemeester die van een vertrouwensrelatie genaderd. De gemeenteraad heeft niet alleen een aanbevelingsrecht inzake de benoeming van de burgemeester, maar heeft tevens het recht gekregen een aanbeveling tot ontslag te doen. Daartoe bepaalt de Gemeentewet¹ sinds 2001 dat in geval van een verstoorde verhouding tussen 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. Deze bevoegdheid betekende het voorlopige sluitstuk van de ontwikkeling van de materiële introductie van de vertrouwensregel in de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester.

Huidige positie van de burgemeester

De huidige burgemeester vervult een waardevolle en gewaardeerde brugfunctie als coördinator en procesmanager. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat door maatschappelijke ontwikkelingen deze functie onder druk staat.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft zeer recent gesignaleerd dat

¹ Artikel 61b Gemeentewet.

door een verplaatsing van de politiek naar netwerken van organisaties en samenwerkingsverbanden de politiek minder inhoudelijke sturingsmogelijkheden bezit, maar tegelijkertijd vaker aansprakelijk wordt gesteld wanneer zich problemen en calamiteiten voordoen.¹ Illustratief is de positie van de gemeentelijke overheid in geval van calamiteiten. Op het moment dat gemeentebesturen wet- en regelgeving strikt willen handhaven, wordt de overheid teveel bemoeienis verweten. Als er een calamiteit plaatsvindt, zoals bijvoorbeeld in Enschede of in Volendam, wordt echter gevraagd waar de overheid al die tijd was.²

Op dergelijke momenten, wanneer de veiligheid in het geding is, wordt – begrijpelijkerwijs – ook de positie en het functioneren van de burgemeester aan de orde gesteld. Diens verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid en diens rol in het kader van de brandweezorg en rampenbestrijding plaatsen de burgemeester bij rampen en calamiteiten in het middelpunt van de belangstelling. Gemakshalve wordt er wel eens vanuit gegaan dat de burgemeester altijd over de bevoegdheden beschikt die noodzakelijk zijn om ongelukken te voorkomen, bij voorbeeld in de sfeer van de handhaving. Bevoegdheden tot handhaving zijn echter veelal collegebevoegdheden, die in de praktijk onder de verantwoordelijkheid van individuele wethouders worden uitgeoefend.³ De politiek-bestuurlijke nasleep van de vuurwerkramp en van de cafébrand toont aan dat de burgemeester die er in slaagt zich een rol en status aan te meten die wellicht niet geheel overeenkomt met zijn werkelijke bevoegdheden en positie, het vertrouwen behoudt van gemeenteraad en samenleving.

Ook kan hieruit worden afgeleid dat de burgemeester als bekendste lokale bestuurder⁴ veelal is aangewezen op informele machtsbronnen. Kennelijk stelt de samenleving vertrouwen in een burgemeester die zich in moeilijke situaties profileert als een doortastende burgervader, wiens betrokkenheid onmisbaar is om problemen aan te pakken. Het zijn tegelijkertijd verschijnselen die de reeds eerder door de Staatscommissie gesignaleerde⁵ statusincongruentie van de huidige burgemeester heel indringend zichtbaar maken: het verschil tussen de verwachtingen die leven ten aanzien van een burgemeester en diens werkelijke positie en bevoegdheden. Hoewel het gebruik van diens informele status onder omstandigheden functioneel kan zijn voor een burgemeester, verhult het thans desalniettemin een probleem van een gebrek aan formele bevoegdheden. Het is mede daarom dat de commissie Polak-Versteden, die onderzoek deed naar de cafébrand in Volendam, erop heeft gewezen dat een bezinning op de taken en bevoegdheden van de burgemeester dringend noodzakelijk is, teneinde de regels beter te handhaven en de veiligheid van burgers in de gemeenten te waarborgen.⁶ Dergelijke ontwikkelingen in de gemeentelijke bestuurspraktijk leiden tot de dringende behoefte aan een herijking van de rol van de burgemeester, die moet resulteren in grotere formele sturingsmogelijkheden voor de burgemeester, om de slagkracht van het gehele openbaar bestuur op lokaal niveau te vergroten. Het is mede tegen deze achtergrond dat de laatste jaren in enkele gemeenten het beeld opdoemt van burgemeesters en colleges die zich sterk maken voor het behalen van concrete resultaten en daarover expliciet verantwoording wensen af te leggen aan zowel de gemeenteraad, als aan de eigen bevolking. Het is met deze resultaatgerichte werkwijze – waarvan Rotterdam een duidelijk voorbeeld biedt – waarmee bestuurders zich ook wensen te verzekeren van een zekere externe, maatschappelijke, legitimatie. Deze zoektocht van bestuurders naar een grotere maatschappelijke legitimatie komt daarmee enigszins tegemoet aan de behoefte die het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkens «De sociale staat van Nederland 2003» signaleert onder de bevolking aan meer inspraak op het bestuur van de gemeente en aan het kiezen van de

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag, september 2003, p. 339.

² De commissie-Oosting, die onderzoek deed naar de vuurwerkramp in Enschede, constateerde in dat verband het volgende: «Het is opvallend dat de toon van het maatschappelijk debat op slag verandert zodra zich een incident voordoet, zoals een calamiteit bij een bedrijf. Dan immers wordt de blik direct gericht juist op de overheid. De vraag wordt dan gesteld waar de overheid was, en wat zij heeft gedaan om de calamiteit te voorkomen, en om de gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken.» Commissie onderzoek vuurwerkramp, *De vuurwerkramp; eindrapport*; Enschede/Den Haag, 28 februari 2001, p. 226.

³ De Commissie onderzoek vuurwerkramp stelde overigens over de gang van zaken in Enschede zelfs vast dat inzake de vergunningverlening en het toezicht feitelijk ook geen betrokkenheid is geweest van het college van burgemeester en wethouders, noch van de verantwoordelijke wethouder. *De vuurwerkramp; eindrapport*, p. 230.

⁴ Zestig procent van de Nederlanders noemt de burgemeester als hoofd van de gemeente; Nipo, *Aangenaam, de burgemeester*, onderzoeksbijlage Rapport Dualisme en lokale democratie, p. 232–243.

⁵ Rapport Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 110–111.

⁶ Commissie Polak-Versteden, *De cafébrand in Volendam; een ramp om van te leren*, 26 maart 2001, p. 47.

burgemeester door de inwoners van de gemeente.¹ Daaruit blijkt dat 72 procent van de Nederlandse bevolking van mening is dat de burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente.

Effecten dualisering

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 is de formele positie van de burgemeester geëxpliciteerd. Dit heeft zijn vertaling gekregen in verschillende wettelijke zorgplichten en bevoegdheden, zoals de bevordering van de eenheid van het collegebeleid, de mogelijkheid onderwerpen aan de agenda voor een collegevergadering toe te voegen en de mogelijkheid ten aanzien van geagendeerde onderwerpen eigen voorstellen aan het college voor te leggen. De evaluatie van de eerste fase van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur wijst verder uit dat in ruim 80 procent van de gemeenten de burgemeester af en toe, dan wel intensief is geïnformeerd over de voortgang van de collegevorming. In enkele gevallen heeft de burgemeester zelfs als (in)formateur gefungeerd.²

Tegelijkertijd is met de Wet dualisering gemeentebestuur een nadrukkelijker scheiding aangebracht tussen volksvertegenwoordiging enerzijds, de gemeenteraad, en de executieve, het college van burgemeester en wethouders, anderzijds. Daarmee is de positie van de burgemeester in beginsel gecompliceerder geworden, aangezien hij fungeert als voorzitter van zowel de gemeenteraad als van het college van burgemeester en wethouders. In die positie is de kans aanmerkelijk toegenomen dat de burgemeester in een loyaliteitsconflict kan geraken tussen raad en college. Voor zover voorafgaand aan de dualisering de vrees heeft bestaan dat het voorzitterschap van raad en college door de burgemeester moeilijk zou zijn te combineren in een gedualiseerd bestel, blijkt dit achteraf evenwel mee te vallen. Kennelijk kan deze dubbelfunctie van de burgemeester ook in het gedualiseerde bestel diens brugfunctie en coördinerende rol binnen het gemeentebestuur verder accentueren. Uit onderzoek blijkt dat in kringen van het lokaal bestuur weinig animo bestaat de positie van de burgemeesters op dit punt te herzien: «In alle geledingen van het lokaal bestuur vindt een meerderheid dat de burgemeester het voorzitterschap van de raad niet uit handen moet geven».³ Tegelijkertijd bestaat volgens hetzelfde onderzoek in kringen van burgemeesters veel steun voor de gedachte de burgemeesters meer invloed te geven bij de benoeming van de wethouders.

Dit laatste is tekenend voor de situatie dat de burgemeester als bekendste lokale bestuurder is aangewezen op informele machtsbronnen. Nochtans blijkt, zijn procescoördinerende rol ten spijt, dat de burgemeester thans onvoldoende is toegerust met bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid inhoudelijk in te vullen. Het zijn de implicaties voor de positie van de burgemeester die in de dualiseringsoperatie niet de aandacht hebben gekregen die zij verdienen. In het voorgaande is opgemerkt dat het gebruik van de informele status onder omstandigheden functioneel kan zijn voor een burgemeester, maar dat het desalniettemin een probleem verhult in de zin van een gebrek aan formele bevoegdheden. In gedualiseerde verhoudingen komt deze statusincongruentie scherper aan het licht. Tezamen met de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen dwingt dit tot een herbezinning op de positie en aanstellingswijze van de burgemeester.

¹ SCP, *De sociale staat van Nederland 2003*, p. 162.

² «*De eerste klap is een daalder waard!* Evaluatie eerste fase invoering Wet dualisering gemeentebestuur», ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2002.

³ Dr. M. Boogers, BB *trendstudie 2003*, Binnenlands Bestuur 7 maart 2003, p. 32.

3. Andere inbedding burgemeester in gemeentelijk bestel vereist

In het voorgaande is gebleken dat de burgemeester in de ogen van de buitenwacht vaak de belangrijkste bestuurder binnen de gemeente is. Ook in de dagelijkse praktijk speelt de burgemeester veelal een zware rol. De formele positie van de burgemeester is daarmee echter niet in overeenstemming; de burgemeester is als gezegd vooral aangewezen op informele machtsbronnen. Het is zaak dat een einde wordt gemaakt aan deze statusincongruentie, ten einde de slagvaardigheid van het openbaar bestuur te vergroten. Indien de burgemeester door een andere positionering in de gelegenheid wordt gesteld de rol te vervullen die de burger van hem verwacht, komt dat bovendien de transparantie van het lokale bestuur ten goede. Het schept duidelijkheid in de onderlinge verhouding tussen de gemeentelijke organen en draagt alleen daarom al bij aan de kwaliteit van het lokaal bestuur.

In de samenleving bestaat bovendien een steeds groeiende behoefte aan uitvoeringsgericht bestuur dat kan worden aangesproken op resultaten, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat burgers aan hun opvattingen steeds minder een partijpolitieke referentie toekennen.

Aan de behoefte aan een meer uitvoeringsgericht bestuur kan tegemoet worden gekomen door de coördinatiemechanismen binnen het gemeentebestuur te versterken met instrumenten van minder vrijblijvende aard dan de instrumenten waarover de huidige burgemeester beschikt. De spilfunctie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel, waarvan de invulling in de huidige verhoudingen afhangt van de ruimte die de wethouders de burgemeester laten en het vermogen van de burgemeester om zelf het gezag daartoe te verwerven, heeft thans immers slechts formele betekenis. Bevoegdheden om deze rol in politiek-bestuurlijke zin materieel invulling te geven en kracht bij te zetten, ontbreken. De kwaliteit van de gemeentelijke bestuursvoering – in termen van besluitvaardigheid, overtuigingskracht, samenhang en doelgerichtheid – is daarmee in hoge mate afhankelijk van de in een college van burgemeester en wethouders feitelijk aanwezige bereidheid tot samenspraak en samenwerking en van informele mechanismen.

Voor een goed begrip van de noodzaak van een andere inbedding van de burgemeester, zo kort na de dualisering van het gemeentebestuur, is het van belang om erop te wijzen dat de alom noodzakelijk geachte dualisering van het gemeentebestuur is doorgevoerd, terwijl de positie van de burgemeester vrijwel ongewijzigd bleef. Volstaan werd met de toevoeging van bescheiden procedurele bevoegdheden (artikel 53a Gemeentewet). Op de uit de concentratie van de bestuursfunctie voortvloeiende noodzaak om de burgemeester materiële bevoegdheden toe te kennen om in de toegenomen coördinatiebehoefte te voorzien werd geen acht geslagen.

De oorzaak hiervoor was niet zozeer dat er geen reden was om de positie van de burgemeester te heroverwegen, maar lag veeleer in het gebrek aan overeenstemming over de wenselijke richting waarin zowel de aanstellingswijze als de positie van de burgemeester zich zou moeten ontwikkelen. Een herbezinning op de rol en de positie van de burgemeester bleef dan ook uit, hetgeen overigens mede een gevolg was van de in dit opzicht beperkte, want secundaire taakopdracht aan de Staatscommissie.

Met de dualisering van het gemeentebestuur zijn door een duidelijker rolverdeling tussen de raad (kaderstelling en controle) en het college (bestuur) nieuwe verhoudingen tussen beide organen tot stand gebracht. De gemeentewettelijke bestuurlijke bevoegdheden berusten nu bij het college; na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke

medebewindsbevoegdheden¹ zal dit uitgangspunt vrijwel over de hele linie zijn doorgevoerd.

De concentratie van de bestuursfunctie bij het college maakt een duidelijker positionering van de burgemeester binnen het college noodzakelijk ter wille van de eenheid van het collegebeleid en de slagvaardigheid van het gemeentebestuur. De burgemeester is als voorzitter van het college de eerst aangewezen om het risico van (verdere) verzelfstandiging van de wethoudersfunctie in te dammen. De door de dualisering gewijzigde bestuursstructuur vraagt eens te meer leiderschap van de burgemeester in het college. De statusincongruentie van de burgemeester doet zich nu ook in de interne verhoudingen binnen het college sterker gevoelen. De implicaties voor de positie van de burgemeester hebben, zoals zo-even al werd aangegeven, echter in de dualiseringsoperatie niet de aandacht gekregen die zij verdienen. De slagkracht van het lokaal bestuur is daarbij in het geding.

Een gewijzigde positionering van de burgemeester dient bij te dragen aan het scheppen van de institutionele voorwaarden voor de verbetering van de gemeentelijke bestuursvoering, waar verbrokkeling en verkokering dreigt. De burgemeester zal daarin als lokale regeringsleider, dat wil zeggen als voorzitter van het college die daadwerkelijk leiding geeft aan het college, voorop moeten lopen. Voor het waarmaken van deze verantwoordelijkheid dient hij over de noodzakelijke bevoegdheden te beschikken.

De invoering van de gekozen burgemeester dient in het teken te staan van een vergroting van de slagvaardigheid en de responsiviteit van het lokaal bestuur. De verduidelijking en herschikking van de institutionele verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel, zoals ingezet met het (nog lopende) dualiseringsproces, dient te worden gecompleteerd met een vitalisering van de externe oriëntatie van het bestuur in al zijn geledingen. Het proces van dualisering kan aldus worden verdiept en verbreed. De positie van de gekozen burgemeester vormt de sleutel voor een bestel waarin de voorwaarden voor een herkenbaar en slagvaardig bestuur worden gepaard aan een directe betrokkenheid van burgers.

4. Andere aanstellingswijze gewenst

Met een versterking van de positie van de burgemeester in het bestel rijst tevens de vraag naar de aanstellingswijze van de burgemeester die deze gewijzigde positie ondersteunt. Een zwaardere burgemeester vraagt om een eenduidige, externe aanstellingswijze, op grond waarvan de burgemeester daadwerkelijk onafhankelijk kan functioneren. De huidige aanstellingswijze, waarin de Kroon benoemt maar de raad de facto de belangrijkste stem heeft, voldoet in dat opzicht niet.

De ontwikkeling die de procedure van benoeming door de Kroon heeft doorgemaakt, heeft het externe karakter van de legitimatie voor de burgemeester uitgehold. De laatste wetwijziging, die op 1 augustus 2001 in werking trad,² heeft de invloed van de raad door de invoering van een eigen aanbevelingsrecht jegens de Kroon inzake de benoeming van de burgemeester gemaximaliseerd. De beleidsvrijheid van de Kroon om in een te voeren benoemingsbeleid bovenlokale belangen tot gelding te brengen, werd daarmee tot nul gereduceerd. Wat resteert is een kwaliteitstoets van kandidaten. De kroonbenoeming is daarmee teruggebracht tot de formele verantwoordelijkheid voor de voordracht tot benoeming. Als pendant van deze ontwikkeling nadert de verhouding tussen de burgemeester en de raad de vertrouwensregel. De raad heeft immers behalve een aanbevelingsrecht inzake de benoeming tevens het recht gekregen een aanbeveling tot ontslag te doen. De externe legitimatie van

¹ Het wetsvoorstel is thans bij de Tweede Kamer ahangig. Kamerstukken II 2002/03, 28 995.

² Wet van 16 juli 2001, Stb. 2001, 538.

de burgemeester voor zijn spilfunctie (eigenstandige positie) in het lokaal bestel is derhalve vergaand geërodeerd. Dat maakt de positie van de burgemeester diffuus en zijn functie vervulling overmatig afhankelijk van informele factoren.

Waar deze ontwikkeling de facto naar een benoemingsrecht van de raad tendeert, zou die consequentie een wezenlijk andere positie van de burgemeester impliceren en bovendien afbreuk doen aan de dualiseringsoperatie. Wil de burgemeester zijn onafhankelijke positie kunnen hernemen ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen en leiding kunnen geven aan het college, dan vraagt dit om een legitimatie die niet is gekoppeld aan die andere bestuursorganen. Dit betekent dat een verkiezing van de burgemeester door de raad op die grond niet in aanmerking komt. Verkiezing door de raad leidt tot een burgemeester die in zijn functioneren te veel afhankelijk wordt van die raad. Dat zou een belemmering betekenen voor een onafhankelijke positie van de burgemeester en zou bovendien slecht passen in een dualistisch stelsel. Doelstelling van de dualisering van het gemeentebestuur was immers juist om verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de executieve (college en burgemeester) enerzijds en volksvertegenwoordiging anderzijds te ontvlechten. Invoering van de door de raad gekozen burgemeester zou de dualisering gedeeltelijk teniet doen. Ook de Staatscommissie wees op vergelijkbare gronden de door de raad gekozen burgemeester af.¹

Voor een externe legitimatie van de burgemeester zijn zodoende slechts twee varianten voorhanden: de zuivere kroonbenoeming of de direct gekozen burgemeester. Bij een keuze tussen die twee mogelijkheden verdient de direct gekozen burgemeester om meerdere redenen de voorkeur. Terugkeer naar de zuivere kroonbenoeming zou de – in de loop der jaren moeizaam tot stand gebrachte² – indirecte invloed van de bevolking (via de band van de raad) op de aanstelling van de burgemeester ongedaan maken. De zuivere kroonbenoeming is niet meer van deze tijd te achten. De behartiging van bovenlokale belangen via de kroonbenoeming is alleen mogelijk, indien de Kroon over een ruime beleidsvrijheid zou beschikken, welke echter sinds de invoering van de nieuwe procedure, waarbij de als eerste door de raad aanbevolen kandidaat in beginsel wordt benoemd, in het geheel niet meer bestaat. Van een spreidingsbeleid gericht op een evenwichtige samenstelling van het burgemeesterscorps wat betreft politieke kleur, geslacht etc. is derhalve niet langer sprake. Bovendien is het niet langer verdedigbaar om aan het eventuele belang van een evenwichtige samenstelling van het burgemeesterscorps voorrang te geven boven het belang van een democratische legitimatie van de burgemeester.

In 2001 is ook de mogelijkheid van een zogenaamd burgemeestersreferendum geïntroduceerd. Inmiddels is in verschillende gemeenten ervaring met dit instrument opgedaan. In drie gevallen heeft een evaluatie van het burgemeestersreferendum plaats gehad. Gebleken is dat de bevolking positief is over het referendum in de gemeenten die daadwerkelijk een burgemeestersreferendum hebben georganiseerd.³ Wel wordt als algemeen probleem – ook door de kandidaten – ervaren dat de huidige burgemeesterskandidaat in een burgemeestersreferendum niet goed campagne kan voeren, omdat zijn positie in het gemeentelijke bestel onduidelijk is, doordat hij geen werkelijke instrumenten heeft om leiding te geven aan het college, waarop hij kan worden aangesproken.⁴ Het kabinet meent dat het burgemeestersreferendum door velen terecht wordt beschouwd als een halfslachtig instrument: vlees noch vis, omdat het een mix is van invloed van alle mogelijke betrokkenen (raad, burgers, cdK en Kroon). Het huidige burgemeestersreferendum is dan ook alleen begrijpelijk als tussenstap naar de volwaardige rechtstreekse verkiezing.

¹ Rapport *Dualisme en lokale democratie*, p. 292.

² Zie hierover de Verkennende notitie, paragraaf 2.

³ Pieter Tops et al., *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen*, Terugblik op een democratische primeur, Vlaardingen augustus 2002, p. 53: ruim tweederde (71,1%) van de ondervraagde stemgerechtigde Vlaardingers vindt het burgemeestersreferendum een goed initiatief.

⁴ *Ibidem*, p. 45.

Een eenduidige procedure met een doorslaggevende stem van de bevolking is thans gewenst.

Burgers willen immers niet alleen betrokken worden bij de samenstelling van algemeen vertegenwoordigende organen, maar wensen bestuurders ook te kunnen aanspreken op de uitvoering van beleid. Het kabinet acht deze wens gerechtvaardigd, zeker waar het de samenstelling van het lokale bestuur betreft, omdat daar de beslissingen over de directe leefomgeving van de burger worden genomen. De invoering van de rechtstreekse verkiezing is een middel bij uitstek om tegemoet te komen aan de gerechtvaardigde roep om een verdere democratisering van de lokale executieve.

In het bovenstaande is al aangegeven dat de positie van wethouders bij de uitvoering van bestuurlijke taken ten opzichte van de burgemeester sterker is geworden als gevolg van de uit de dualisering voortvloeiende concentratie van het bestuur bij het college. Tegelijkertijd is echter de band tussen het college en de kiezer verzwakt. Wethouders hoeven sinds de dualisering van het gemeentebestuur immers niet meer uit de raad voort te komen en raadsleden die tot wethouder worden benoemd verliezen hun raadslidmaatschap. Het kabinet acht het gewenst dat aan de stem van de kiezer ook in dit opzicht weer meer betekenis toekomt. De verschuiving van het bestuurlijke zwaartepunt naar het college vormt zodoende een extra reden om te kiezen voor een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

De invoering van de gekozen burgemeester biedt voor het eerst aan bestuurders de mogelijkheid om rekenschap af te leggen over het door hen gevoerde bestuur. Burgers krijgen zodoende niet alleen invloed op controle op het bestuur door de volksvertegenwoordiging, maar ook op de uitoefening van het bestuur zelf. Juist in een tijd waarin de behoefte aan uitvoeringsgericht bestuur groter is dan ooit, is zulks van belang. Deze vorm van bestuurlijke vernieuwing is ook om die reden van grote betekenis.

De directe verkiezing van de burgemeester leidt tenslotte ook tot een vergroting van de transparantie van het lokale openbaar bestuur. Van de huidige aanstellingsprocedure kan bezwaarlijk worden volgehouden dat zij transparant is. De formele benoemingsbevoegdheid berust bij de Kroon, in de praktijk spelen alle bestuurslagen – minister, commissaris der Koningin, gemeenteraad – een rol in de procedure, terwijl ook nog de mogelijkheid bestaat dat de burgers door middel van een referendum betrokken worden bij de aanstelling van hun burgemeester. Bij een directe verkiezing is duidelijk dat de burgemeester zijn mandaat ontleent aan de kiezers en niet aan meerdere andere bestuurlijke organen.

5. Directe verkiezing aangewezen

De hiervoor kort beschreven ontwikkelingen maken een scherpere markering van de positie van de burgemeester en een heroverweging van zijn aanstellingswijze urgent. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat beide ontwikkelingen voortvloeien uit bestuurlijke en maatschappelijke processen. De met de dualisering nagestreefde functiescheiding binnen het gemeentelijk bestel en de vergroting van de invloed van de raad op de benoeming van de burgemeester strekten ertoe de betrokkenheid van de lokale samenleving bij het bestuur te vergroten. Verdergaande veranderingen in de samenleving hebben intussen hun weerslag op het politiek-bestuurlijk systeem als geheel en de lokale democratie in het bijzonder. Bestendige partijpolitieke voorkeuren bepalen in steeds mindere mate het stemgedrag van de burger en zijn verwachtingspatroon

jegens de overheid. De stabiliteit van de vertegenwoordigende democratie staat daardoor onder permanente druk. Daar komt bij dat burgers nauwelijks behoefte hebben zich te mengen in een beleidsdebat, zolang zij redenen hebben – of menen te hebben – te betwijfelen dat de uitvoering in overeenstemming zal zijn met de te nemen besluiten en dat de resultaten tijdig tot stand zullen komen. Voorts is in samenhang met het voorgaande onmiskenbaar een ontwikkeling van personalisering van de politiek gaande. De reponsiviteit van het bestuur of van algemeen vertegenwoordigende organen voor maatschappelijke vraagstukken die door de burger zelf als belangrijk worden ervaren, wordt meer en meer toegeschreven aan de persoon van de bestuurder of de volksvertegenwoordiger. Het vertrouwen in het stelsel wordt in toenemende mate mede ontleend aan het vertrouwen in personen.

Dat alles stelt nieuwe eisen aan de kwaliteit van het lokaal bestuur -in termen van besluitvaardigheid, overtuigingskracht, samenhang en doelgerichtheid- als bestuur dat het dichtst bij de burger staat. Uitvoeringsgericht bestuur dat aan deze kwaliteitseisen voldoet mag bij uitstek worden verwacht op lokaal niveau. De resultaten en het uitblijven daarvan zijn op dat niveau voor de burger het meest concreet voelbaar. Waar politieke en bestuurlijke vernieuwing gelet op de veranderde betrokkenheid van burgers bij politiek en bestuur geboden is, zal zij juist op lokaal niveau op passende wijze gestalte moeten krijgen. De duidelijkheid die de dualisering voor de interne verhoudingen binnen het gemeentebestuur heeft opgeleverd, zou ook in verhouding van het gemeentebestuur ten opzichte van de burger tot uitdrukking moeten komen. De positie van de burgemeester is in dit verband essentieel; de burgemeester is immers de verbindingsfiguur binnen het bestuur én tussen bestuur en burger. De burgemeester neemt dan ook in het geheel van deze verhoudingen een spilfunctie in. Hij zal de personificatie kunnen zijn van betere verhoudingen in het lokaal bestuur, mits zijn positie zodanig helder is dat hij daartoe in staat wordt gesteld. De gedualiseerde verhoudingen in aanmerking nemende, kan de burgemeester een dergelijke rol in het gemeentebestuur alleen met voldoende gezag uitoefenen als hij beschikt over een externe legitimatie. Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is daarvoor – gelet op de onmogelijkheid terug te keren naar de zuivere kroonbenoeming én de onwenselijkheid afbreuk te doen aan de democratisering die binnen dat kader gestalte heeft gekregen – de enig juiste en overigens enig mogelijke optie. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zal gepaard moeten gaan met het toedelen van bevoegdheden om zijn rol daadwerkelijk invulling te kunnen geven. Net als voor het beëindigen van de rolverwarring in de verhouding raad-college tijdens de eerste fase van de dualisering gold, dient ook voor de burgemeester te gelden dat zijn formele positie in overeenstemming is met de rol die van hem wordt verwacht. Voorkomen dient te worden dat de gekozen burgemeester, als gevolg van ontoereikende bevoegdheden juist het respect en het vertrouwen zou verliezen dat nodig is om aan het politiek-bestuurlijke proces leiding te geven. De slagvaardigheid én de herkenbaarheid van het lokaal bestuur vragen om een duidelijke politiek-bestuurlijke profilering van de positie van de burgemeester.

6. De doelstellingen

In het voorgaande is met kracht van argumenten aangetoond waarom het kabinet kiest voor de invoering van de direct gekozen burgemeester die bovendien krachtig gepositioneerd zal zijn. De invoering van de gekozen burgemeester is een complexe operatie die meerdere doelen tegelijk moet dienen. In het onderstaande worden deze doelen nog eens op een rij gezet.

Een eenduidige, volwaardige rol voor de burgemeester

De ontwikkelingen in de gemeentelijke bestuurspraktijk zelf leiden tot de dringende behoefte aan een herijking van de rol van de burgemeester, die moeten resulteren in grotere sturingsmogelijkheden voor de burgemeester, om de slagvaardigheid van het gehele openbaar bestuur op lokaal niveau te vergroten. Het kabinet kiest voor een sterke burgemeester, in het belang van het lokale openbaar bestuur.

Aanstellingswijze die in overeenstemming is met de nieuwe positie van de burgemeester

De bestaande aanstellingsprocedure van de burgemeester is dringend aan herziening toe. De aanstellingsprocedure dient transparant te zijn, passend te zijn bij een onafhankelijke, zware rol van de burgemeester en recht te doen aan de gerechtvaardigde wens om de burgers zoveel mogelijk bij het bestuur te betrekken.

Bestuurlijke vernieuwing waar de burger bij gebaat is

Dit kabinet heeft bestuurlijke vernieuwing hoog in het vaandel staan en wenst daadwerkelijke resultaten op dat vlak te behalen. Doel daarbij is om vernieuwingen door te voeren waar de burger daadwerkelijk vruchten van kan plukken.

Door de vraag wie het ambt van burgemeester zal bekleden in handen van de bevolking te leggen, wordt die bevolking reële zeggenschap verleend en direct bij het bestuur betrokken. Een burgemeester die door de bevolking is gekozen zal zich rekenschap geven van de wensen van die bevolking. Niet alleen in de vorming van beleid, maar ook juist in de uitvoering – die in de dagelijkse praktijk van het lokale bestuur centraal staat – zal de burger zodoende een stem krijgen. De gekozen burgemeester zal zodoende een direct aanspreekpunt voor burgers kunnen zijn.

Een stelsel dat past in de Nederlandse verhoudingen

Het kabinet wil een stelsel invoeren dat past binnen de Nederlandse verhoudingen. Kenmerk van het Nederlands openbaar bestuur is dat het functioneert op basis van coalitieverbanden. In het stelsel komt zulks onder meer tot uitdrukking door meer of minder vergaande vormen van collegiaal bestuur en door het parlementaire karakter ervan. Het kabinet staat een stelsel voor ogen waarin het collegiaal bestuur wordt gehandhaafd en aan de volksvertegenwoordiging een beslissende rol toekomt.

Volwaardig bestuursmodel

De invoering van de gekozen burgemeester moet – voortbouwend op de veranderingen die met de dualisering reeds tot stand zijn gebracht – leiden tot een stelsel voor lokaal bestuur dat weer enige tijd mee kan. Het kabinet kiest voor het in deze notitie gepresenteerde model als eindmodel. Uiteraard kan niet worden uitgesloten dat in de toekomst nadere aanpassingen worden doorgevoerd, bij voorbeeld naar aanleiding van een evaluatie. Het nu gepresenteerde model loopt hierop echter niet vooruit en past binnen de huidige grondwettelijke contouren van het gemeentelijke bestel.

Transparant en goed openbaar bestuur op lokaal niveau

Transparant bestuur is een zelfstandige doelstelling van de invoering van de gekozen burgemeester. Een andere aanstellingswijze en een andere rol voor de burgemeester zullen meer duidelijkheid brengen in de vraag wie

waarop aangesproken kan worden. Door de opheffing van de status-incongruentie van de burgemeester wordt de inzichtelijkheid van het lokale bestuur voor burger en andere betrokkenen vergroot. Alleen daarvoor al wordt de kwaliteit van het openbaar bestuur verhoogd. Transparantie vereist ook een doorzichtige aanstellingsprocedure waarin de bevoegdheden van de verschillende actoren helder zijn verdeeld.

Invoering in maart 2006

Het kabinet is van mening dat het nieuwe stelsel in 2006 ingevoerd kan worden. Alle inspanningen zullen erop gericht zijn dat bij de raadsverkiezingen in 2006 ook de burgemeester in alle gemeenten kan worden gekozen. Het kabinet realiseert zich dat dit ambitieus is en veel inspanning zal vergen, zowel op het vlak van de wetgeving als (vooral) in de sfeer van uitvoering, cultuurverandering, implementatie e.d. Aan het slot van deze notitie is globaal aangegeven welk tijdpad het kabinet voor ogen staat. Met medewerking van alle betrokkenen meent het kabinet dat het haalbaar is om in 2006 de gekozen burgemeester in te voeren.

Zorgvuldige omslag van benoemde naar gekozen burgemeester

Invoering op korte termijn mag geen afbreuk te doen aan een zorgvuldige omslag van de benoemde naar de gekozen burgemeester. Wij zijn ons bewust van het feit dat de invoering van de gekozen burgemeester voor het lokale openbaar bestuur een ingrijpende operatie is. Tijdens de invoering dient de continuïteit van het openbaar bestuur te worden gegarandeerd. Ook dient in de invoering zoveel als mogelijk rekening te worden gehouden met de positie van de zittende burgemeesters, waar de huidige burgemeesters als beroepsgroep voor het Nederlands openbaar bestuur van grote betekenis zijn geweest, zijn en hopelijk blijven. Dit betekent dat een zorgvuldige werkwijze is geboden, waarbij alle betrokkenen op geëigende momenten aan bod komen. Ook is snelle besluitvorming van belang, zodat gedurende een zo kort mogelijke periode onzekerheid bestaat over wat het lokale bestuur precies kan verwachten. Verder moet veel betekenis worden gehecht aan een goede invoering van de gekozen burgemeester. Op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden om die reden voorbereidingen getroffen voor die invoering en wordt nagedacht over de wijze waarop die invoering, door middel van voorlichting, een website, het schrijven van handreikingen etc. kan worden begeleid. De manier waarop de dualisering van het gemeentebestuur is begeleid door de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie staat hier ten dele model voor.

II DE POSITIE VAN DE NIEUWE BURGEMEESTER

7. Algemene positie binnen gemeentelijk bestel

Algemeen

Bij de positiebepaling van de gekozen burgemeester en de implicaties daarvan voor de vormgeving van het gemeentelijk bestel moet worden bedacht dat de Grondwet na de voltooiing van de deinstitutionalisering van de aanstellingswijze weliswaar invoering van de gekozen burgemeester mogelijk maakt, maar in andere opzichten om continuïteit vraagt. De gekozen burgemeester blijft deel uitmaken van een bestel dat wordt gekenmerkt door een collegiale bestuursvorm en waarin de raad als lokale volksvertegenwoordiging uiteindelijk doorslaggevend is (het hoofdschap van de raad). Een wezenlijke bevoegdheid in dat verband is de bevoegdheid van de raad tot benoeming en ontslag van de wethouders, welke

bevoegdheid tevens impliceert dat de vertrouwensregel tussen raad en wethouders blijft gelden. Hoewel hij zelf in verband met zijn eigen kiezerslegitimatie niet in een formele vertrouwensrelatie tot de raad staat, maar de raad wel verantwoording verschuldigd is, zal de gekozen burgemeester veel moeten investeren in de samenwerking met de raad. Het college heeft onverminderd de instemming van (een meerderheid van) de raad nodig voor het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van beleid. De verhouding met de raad heeft overigens een bijzondere dimensie, omdat de gekozen burgemeester krachtens grondwettelijk voorschrift de vergaderingen van de raad zal blijven voorzitten. Ook de gekozen burgemeester blijft derhalve de spilfunctie in het lokale bestel – voorzitter van de raad, voorzitter van het college, eenhoofdig bestuursorgaan met eigen wettelijke taken – vervullen. De grondtrekken van het huidige gedualiseerde bestel blijven daarmee bestaan. De functie van de burgemeester krijgt een politieke karakter, maar niet per se in de betekenis van partijpolitiek.

Met het voorgaande zijn in globale zin de grenzen gegeven aan de mate van dualisering die in combinatie met de invoering van de gekozen burgemeester binnen het huidige grondwettelijke bestel kan worden nagestreefd. In de Verkennende notitie over de rechtstreeks gekozen burgemeester van januari jl. is uitgebreider aangegeven wat grondwettelijk gezien het speelveld is. Daarnaast zij hier kortheidshalve verwezen. Het kabinet benadrukt dat het een verdergaand model dan het thans grondwettelijk mogelijke, niet nastreeft. Aan de in de Nederlandse bestuurlijke traditie hecht verankerde collegiale bestuursvorm en de eindverantwoordelijkheid van de lokale volksvertegenwoordiging, hecht het kabinet grote waarde, evenals aan de spilfunctie van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestel. Het in deze hoofdlijnennotitie voorgestelde model biedt naar zijn oordeel 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 zullen kunnen geven.

De invulling van het model: de bevoegdheden van de burgemeester

Zoals hiervoor is aangegeven is uitgangspunt dat een rechtstreekse verkiezing tot een zekere politisering van het burgemeestersambt zal leiden en dat er dus meer zal veranderen dan de aanstellingswijze alleen. Een burgemeester die door de burgers is gekozen zal zijn kiezersmandaat moeten kunnen omzetten in zichtbare invloed op belangrijke processen in de gemeentelijke bestuursvoering. Dat betekent dat de burgemeester behalve zijn huidige coördinerende taken ook instrumenten zal moeten hebben om een sturende rol te kunnen vervullen. Vandaar dat de burgemeester in deze notitie wordt aangeduid als lokaal regeringsleider, 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 doen gelden. Deze bevoegdheden hebben betrekking op:

1. het proces van collegevorming;
2. de personele samenstelling van het college;
3. de portefeuillevverdeling binnen het college;
4. zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid
5. de verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat.

Ad 1 (collegevorming)

Voor de positionering van de burgemeester als lokaal regeringsleider 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. Dat kan het best vorm krijgen door hem als formateur de leiding te geven in het formatieproces. In het kader van 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 college-onderhandelingen 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 een materiële betrokkenheid bij het gehele formatieproces. Het optreden als formateur biedt de mogelijkheid om bij de totstandkoming van het collegeprogramma de voorwaarden te scheppen, zowel ten aanzien van de inhoud van het programma als ten aanzien van de voor de uitvoering benodigde samenwerking, voor die meer sturende rol. Dat laat onverlet dat de politieke wil om tot collegevorming over te gaan een eigen afweging van de 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. In de praktijk zal dat betekenen dat bij de verkiezing van de burgemeester en gedurende zijn campagne de toekomstige coalitievorming een rol zal spelen. In ieder geval zullen kandidaten zich bewust (moeten) zijn van het feit dat zij met een raadsmeerderheid zullen moeten samenwerken. Kandidaten 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 (benoeming en ontslag wethouders)

Voor zijn positionering als lokaal regeringsleider is voorts van belang dat de gekozen burgemeester een betekenisvolle invloed krijgt op de keuze van de wethouders. De maximale invloed die de burgemeester kan worden gegeven is een recht van voordracht, hetgeen in deze specifieke situatie inhoudt dat de raad de 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 praktijk zal de burgemeester met de bij de collegevorming betrokken fracties overleggen over de voor te dragen kandidaten.

¹ Artikel 35, tweede lid, Gemeentewet.

Met betrekking tot het ontslag zal eveneens worden voorzien in een recht van voordracht van de burgemeester. De situatie bij ontslag is echter in zoverre anders dat de raad bij vertrouwensverlies ook zonder voorafgaande voordracht van de burgemeester tot ontslag zal kunnen besluiten. Het zou te ver gaan de uitoefening van de ontslagbevoegdheid van de raad afhankelijk te stellen van de bereidheid van de burgemeester een voordracht tot ontslag te doen. Weigert de burgemeester, dan heeft de raad geen sanctie omdat de raad niet de mogelijkheid heeft de burgemeester heen te zenden.

Ad 3 (portefeuilleverdeling)

Als uitvloeisel van de leidende rol van de burgemeester bij de collegevorming en zijn invloed op de benoeming van de wethouders wordt de burgemeester ook primair verantwoordelijk voor de portefeuilleverdeling. Als hij daartoe aanleiding ziet, kan de burgemeester tussentijds wijzigingen in die verdeling aanbrengen. Hij zal daarover verantwoording moeten afleggen aan de raad.

Ad 4 (eenheid van het collegebeleid)

In het kader van de dualisering van het gemeentebestuur is in de Gemeentewet (artikel 53a, eerste lid) 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 gemeentewettelijke regeling heeft voor de beoogde positie van de gekozen burgemeester bepaald 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 de portefeuilleverdeling – zijn immers reeds in hoge mate constituerend voor de verhoudingen in een zittend college. Gegeven de bevoegdheid die de burgemeester krijgt om een wethouder voor te dragen voor ontslag, mag gevoegelijk worden aangenomen dat de burgemeester een sturende rol kan vervullen in het college. Een nadere wettelijke instrumentering van deze verantwoordelijkheden komt het kabinet onnodig voor.

Ad 5 (ambtelijk apparaat)

Een laatste aspect dat bij de verzwaring van de positie van de burgemeester onder ogen moet worden gezien is zijn relatie met het ambtelijk apparaat. Zeggenschap over het ambtelijk apparaat is een factor die voor de verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel van wezenlijk belang is. De sturende rol die de gekozen burgemeester in de nieuwe verhoudingen moet kunnen vervullen, brengt mee dat de burgemeester het bevoegd gezag is van het ambtelijk apparaat. Dat heeft ook gevolgen voor de aanstelling en de positie van de gemeentesecretaris. In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel zal nader worden bezien welke wijzigingen in de positie van de gemeentesecretaris dienen te worden aangebracht.

Terzijde zij hier opgemerkt dat de gekozen burgemeester de wettelijke taken die de huidige (benoemde) burgemeester vervult, zal blijven behartigen. De toedeling van deze wettelijke taken heeft geen directe relatie met

de aanstellingswijze van de burgemeester, maar vloeit voort uit zijn positie als eenhoofdig bestuursorgaan. Verderop in de notitie wordt op de eigen taken van de burgemeester en de beoogde aanscherping en uitbreiding daarvan, nader ingegaan (paragraaf 9).

8. Verhouding tot de raad en het college

De hiervoor geschetste positiebepaling van de rechtstreeks gekozen burgemeester en de daarbij behorende bevoegdheden raakt, zoals eerder gesteld, de verhoudingen in het gemeentelijk bestuur in al zijn onderdelen. In het bovenstaande zijn de veranderingen geschetst vanuit het perspectief van de gekozen burgemeester. Hieronder worden de wijzigingen bezien vanuit de positie van de raad en vanuit de positie van de wethouders.

De raad

De gemeenteraad krijgt in de nieuwe verhoudingen te maken met een college waaraan de burgemeester, anders dan thans, wordt geacht politiek leiding te geven en in materiële zin de eenheid van het collegebeleid te bewaken. Dat leiderschap vindt zijn basis in zijn eigen kiezersmandaat, dat hem legitimeert op te treden als formateur van het college en wethouders bij de raad voor te dragen voor benoeming. Deze politiek duidelijker geprofileerde rol van de burgemeester vraagt de raad op te treden als countervailing power. Een sterke burgemeester vraagt een sterke raad. Hoewel de raad, net zomin als in het huidige bestel, de burgemeester bij gebrek aan vertrouwen kan ontslaan, is de burgemeester de raad ten volle verantwoordelijk over het door hem gevoerde bestuur. Dat betekent dat het college om te kunnen besturen het vertrouwen van (een meerderheid van) de raad nodig heeft. 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 de burgemeester en (een meerderheid in) 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 des woords) betekent dat de positie van de raad in de machtsbalans met het college uiteindelijk doorslaggevend is.

Het college

Het voorgaande is ook van betekenis voor de verhoudingen binnen het college. De wethouders zijn door hun vertrouwensrelatie jegens de raad en hun politieke binding aan de fracties die het college steunen voor hun functioneren afhankelijk van de raad. Tegelijkertijd zijn zij aangewezen op een goede samenwerking binnen het college. Door de sterkere positie van de burgemeester binnen het college, zullen de wethouders immers meer dan thans te maken krijgen met een burgemeester die hen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid aanspreekt op de wijze waarop zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheden. Dat moge uit het gezichtspunt van de individuele wethouder minder wenselijk lijken, positief moet worden beoordeeld dat aldus een dam kan worden opgeworpen tegen de verzelfstandiging van de wethouder. De burgemeester zal met de hem ten dienste staande bevoegdheden verkering in het beleid en de organisatie effectief kunnen aanpakken en daarmee de eenheid van het collegebeleid daadwerkelijk gestalte kunnen geven.

De Grondwet bepaalt dat de burgemeester voorzitter is van de vergaderingen van de gemeenteraad (artikel 125, derde lid). In gedualiseerde verhoudingen waarin de posities van college en raad gescheiden zijn om het verschil in rollen en functies te markeren – het college bestuurt, de raad stelt kaders en controleert – kan het raadsvoorzitterschap van de burgemeester ter discussie komen. Dat hangt evenwel samen met de mate waarin de dualisering is doorgevoerd. In het gematigd dualistische model dat met de Wet dualisering gemeentebestuur is ingevoerd, levert de continuering van het raadsvoorzitterschap geen problemen op. In de huidige verhoudingen staat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester niet ter discussie. Het raadsvoorzitterschap accentueert onverminderd de integrerende rol van de burgemeester in het gemeentebestuur. Het meer politieke profiel van de rechtstreeks gekozen burgemeester dat overigens primair tot uitdrukking komt in de verhoudingen binnen het college, vraagt wel een grotere distantie van de burgemeester bij het vervullen van het raadsvoorzitterschap. De noodzaak van een constructieve samenwerking met de raad is een belangrijke «incentive» voor deze distantie. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om het grondwettelijk vereiste van het raadsvoorzitterschap ter discussie te stellen.

Conflictregeling

Het begrip conflictregeling verwijst naar de vraag of er voorzieningen dienen te worden getroffen om conflicten te beslechten tussen de executieve en het vertegenwoordigend orgaan. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan ontslag en ontbinding. Beide moeten uit een oogpunt van checks and balances in samenhang worden beschouwd, waarbij als randvoorwaarde dient te gelden dat de positie van de raad uiteindelijk doorslaggevend is. In de toekomstige verhoudingen die deze notitie schetst, gaat het derhalve om de vraag of een ontslagbevoegdheid van de raad jegens burgemeester wenselijk is in combinatie met een door hem uit te oefenen bevoegdheid de raad (tussentijds) te ontbinden. Ontslag van wethouders blijft, gelet op zijn benoemingsrecht, een bevoegdheid van de raad.

In de huidige verhoudingen kan de raad bij conflicten tussen de raad en de burgemeester aan de Kroon een aanbeveling tot ontslag doen. Dit aanbevelingsrecht is de pendant van het aanbevelingsrecht van de raad bij de benoeming. De formele ontslagbevoegdheid is in de huidige verhouding voorbehouden aan de Kroon. Met de komst van de gekozen burgemeester ontleent deze zijn aanstelling aan een verkiezing door de ingezetenen van de gemeente. In die constellatie past het minder goed dat de raad bij een conflict de burgemeester kan ontslaan, omdat de raad daarmee de electorale legitimatie van de burgemeester teniet zou doen. Een ontbindingsrecht in handen van de burgemeester kan dan evenmin aan de orde zijn omdat aldus de doorslaggevende positie van de raad in de lokale verhoudingen zou worden opgegeven. Hierbij is overigens ook sprake van een grondwettelijk beletsel. Artikel 129, vierde lid, van de Grondwet gaat immers uit van een vaste raadsperiode van vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. Dit impliceert dat een conflict niet ter oplossing aan de kiezers kan worden voorgelegd en dat raad en burgemeester met elkaar dienen samen te werken en daarvoor een modus moeten vinden. Deze situatie is niet alleen vanuit staatsrechtelijk-stelselmatige overwegingen, maar ook vanuit de praktijk van het openbaar bestuur verdedigbaar. Een dwang tot samenwerking leidt normaliter tot reductie van conflicten.

De raad zal bij een conflict de beslissende stem kunnen hebben. De door-
slaggevende positie van de raad bij conflicten is gelegen in de omstandig-
heid dat de burgemeester voor de vorming en instandhouding van het
college afhankelijk is van de medewerking van de raad. Bij de uitwerking
van het wetsvoorstel zullen de conflictregelingen die in het buitenland
worden gehanteerd, in de beschouwingen worden betrokken.

9. Eigen bevoegdheden burgemeester

De Gemeentewet en andere bijzondere wetten verlenen algemene en
bijzondere bevoegdheden aan de burgemeester.

In algemene zin heeft de burgemeester de verantwoordelijkheid om de
goede behartiging van gemeentelijke aangelegenheden te bevorderen.
Daartoe ziet de burgemeester in het bijzonder toe op bijvoorbeeld een
tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk
beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, een goede interge-
meentelijke samenwerking en een zorgvuldige behandeling van bezwaar-
schriften en klachten.¹ Tevens bevordert de burgemeester de eenheid van
het collegebeleid, bezit hij een agenderingsbevoegdheid ten aanzien van
de vergaderingen van het college en kan hij ten aanzien van
geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voorleg-
gen.² De burgemeester kan daarin een coördinerende rol vervullen. Een
andere algemene taak voor de burgemeester is het vertegenwoordigen
van de gemeente in en buiten rechte.³

Voor enkele beleidstaken berusten specifieke verantwoordelijkheden bij
de burgemeester. Het gaat dan met name om het opperbevel bij brand en
rampenbestrijding en de handhaving van de openbare orde en veilig-
heid.⁴ Op basis van bijzondere wetten is de burgemeester belast met een
groot aantal specifieke taken, die vaak een relatie hebben met de hand-
having van de openbare orde. Zo is de burgemeester bijvoorbeeld betrokken
bij de gedwongen opname van psychiatrische patiënten.⁵ Voorzover in
dergelijke gevallen specifieke bevoegdheden aan de burgemeester als
bestuursorgaan worden toegekend lijkt het criterium daarvoor te zijn dat
bepaalde beslissingen betrokkenheid van een eenhoofdige ambt vergen
vanwege de geboden doortastendheid en snelheid. In de noodzaak derge-
lijke bevoegdheden om die redenen toe te kennen aan een eenhoofdige
bestuursorgaan wordt op zichzelf geen wijziging gebracht door de invoer-
ing van de gekozen burgemeester.

In het kader van de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester
past ten aanzien van de algemeen coördinerende verantwoordelijkheden
bovendien een verdere accentuering en versterking van de bevoegdheden
terzake van de burgemeester. Daarbij kan onder meer worden gedacht
aan de (coördinerende) rol van de burgemeester ten aanzien van het
handhavings- en veiligheidsbeleid in het verlengde van zijn bijzondere
bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Bij de
voorbereiding van het wetsvoorstel inzake de gekozen burgemeester
wordt bezien hoe de verantwoordelijkheid voor en de bevoegdheden van
de burgemeester op het terrein van de handhaving zijn ingebed in de
checks and balances van de bestuurlijke toezichtsarrangementen.

Relatie met politiebestedel

Ten aanzien van de relatie die het hoofdlijnenakkoord met het politiebestedel
legt, moeten twee aspecten worden onderscheiden: de gezagsrol van de
burgemeester en de rol van de burgemeester die tevens korpsbeheerder
is.

Ten aanzien van de positie van de burgemeester als gezagsdrager met
betrekking tot de handhaving van de openbare orde is er, zoals opge-

¹ Artikel 53a Gemeentewet.

² Artikel 170 Gemeentewet.

³ Artikel 171 Gemeentewet.

⁴ Artikelen 172 en 173 Gemeentewet, alsmede
artikel 12 Politiewet 1993.

⁵ Artikel 20 Wet bijzondere opnemingen in
psychiatrische ziekenhuizen bevat de
bevoegdheid voor de burgemeester tot een
lastgeving voor gedwongen opname.

merkt, geen reden om deze taak, die van oudsher des burgemeesters is, te heroverwegen. Het pakket aan taken en bevoegdheden van openbare orde en veiligheid blijft berusten bij de burgemeester, waaronder het gezag over de politie.

Niettemin is het realistisch rekening te houden met de mogelijkheid dat na de invoering van de gekozen burgemeester mensen met weinig bestuurlijke ervaring tot het ambt zullen worden geroepen. Een aanvulling op het stelsel van checks en balances in het politiebesteding ligt daarom in de rede. Een versterking van het instrumentarium van bestuurlijk toezicht door verbreding van de reeds bestaande aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK ten aanzien van de handhaving van de openbare orde in de gemeente (artikel 16 Politiewet 1993) lijkt daarvoor het aangewezen middel. De invoering van de gekozen burgemeester biedt overigens aanleiding om nieuwe impulsen te geven aan het lokale veiligheidsbeleid in de breedste zins des woords en de positie van de burgemeester daarin. Relevant hierbij zijn – als opgemerkt – ook de bestaande toezichtsarrangementen op de handhaving door de burgemeester.

Het tweede punt dat het hoofdlijnenakkoord in relatie tot het politiebesteding noemt, is een herziening van de verantwoordelijkheid voor het korpsbeheer. Voor die herziening, die overigens los staat van de invoering van de gekozen burgemeester, wordt elders in het hoofdlijnenakkoord de beleidsrichting aangegeven. Doorgegaan zal worden op de reeds ingeslagen weg naar versterking van de beheersbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In een op korte termijn in te dienen wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 zal daartoe de rol van de korpsbeheerder en zijn relatie tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden ingekaderd.

De in het hoofdlijnenakkoord voorziene evaluatie naar het functioneren van de politie zal in 2005 plaatsvinden. Daarbij zal tevens aan de orde komen of het beheer een verdergaande centralisatie vraagt en dientengevolge of de burgemeester nog wel belast kan blijven met het korpsbeheer. De invoering van de gekozen burgemeester is daarbij geen doorslaggevend argument, maar wel een relevante overweging.

Het kabinet heeft zijn beleidsvoornemens ten aanzien van de versterking van de beheersbevoegdheden op rijksniveau in een brief aan de Kamer neergelegd. Daarnaar zij hier kortheidshalve verwezen.

10. Verhouding tot andere bestuurslagen

Voor de vraag in welke relatie de burgemeester tot andere bestuurslagen staat, is het allereerst van belang om vast te stellen dat de burgemeester, noch in formele, noch in materiële zin, thans te beschouwen is als rijksorgaan. Kan de commissaris der Koningin krachtens artikel 126 Grondwet belast worden met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie, zulks geldt niet voor de burgemeester. De burgemeester is orgaan van en voor de gemeente, hetgeen in artikel 125 Grondwet tot uitdrukking is gebracht door de burgemeester uitdrukkelijk alleen als gemeentelijk orgaan te noemen.

De invoering van de gekozen burgemeester zal leiden tot een ander karakter van het burgemeestersambt. De lokale gerichtheid bij het uitoefenen van de functie van burgemeester zal door de bank genomen toenemen, alleen al vanwege de verantwoording die de burgemeester (en eventueel de politieke partij door wie hij is gekandideerd), bij verkiezingen zal dienen af te leggen. Een vergroting van die lokale gerichtheid kan, gelet op de zo-even beschreven positie van de burgemeester, niet anders dan als positief worden beoordeeld.

In de huidige constellatie is de burgemeester een belangrijke verbindingspersoon in de verhouding met andere bestuursorganen. Een aantal taken van de burgemeester worden wel samengevat onder de term «scharnierfunctie».¹ De scharnierfunctie komt tot uitdrukking in de volgende taken van de burgemeester.

Aan de burgemeester zijn in de eerste plaats taken toebedeeld die naar hun aard 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 dan met name om taken in de sfeer van de openbare orde, de rampenbestrijding en brandweer, alsmede om de daarmee annexe bevoegdheden tot het vaststellen van noodverordeningen en 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 wie het aangaat (artikel 273 Gemeentewet), opdat 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 intergemeentelijke samenwerking.

Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zal veranderingen kunnen bewerkstelligen en onder meer kunnen leiden tot een – als zodanig positief te waarderen – sterkere accentuering van de burgemeestersfunctie en een versterking van de lokale gerichtheid. Deze aspecten geven profiel aan de functie van de burgemeester en kunnen ook, tezamen met vele andere factoren, uiteindelijk van invloed zijn op de verhouding tussen bestuurslagen. Deze verhouding zal in de toekomst ontwikkelingen doormaken, maar welke dat zijn is onvoorspelbaar. Hier spelen tal van maatschappelijk en bestuurlijke factoren een rol. Daarbij kan worden gedacht aan Europese ontwikkelingen, sociaal-economische factoren, technologische ontwikkelingen etc. Als de invoering van de gekozen burgemeester al van invloed zal zijn op de ontwikkelingen tussen bestuurslagen, zal het slechts één van de vele medebepalende factoren zijn.

Voorts vergen veel gemeentelijke vraagstukken vandaag de dag een bovenlokale aanpak. Gemeentebesturen zijn wederzijds van elkaar afhankelijk en de noodzaak van samenwerking tussen gemeenten blijft ook na de introductie van de gekozen burgemeester onverkort aanwezig. Een wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester zal dan ook niet van doorslaggevende invloed zijn op de bovenlokale aanpak van bestuurlijke vraagstukken. Ook vallen veel bovenlokale vraagstukken nu in de beleidsportefeuilles van (tot voor kort door de bevolking als raadslid gekozen) wethouders, terwijl niet bekend is dat dit tot problemen aanleiding heeft gegeven.

De invoering van de gekozen burgemeester leidt dan ook niet tot de noodzaak wijzigingen van principiële aard aan te brengen in de scharnierfunctie van de burgemeester. Een gekozen burgemeester moet in staat worden geacht deze verantwoordelijkheden te dragen. Met betrekking tot schorsing en vernietiging zou nog opgemerkt kunnen worden dat de meer gepolitiseerde functie van de gekozen burgemeester zich daar minder goed toe verhoudt. Aan de andere kant is schorsing en vernietiging een instrument – dat overigens bij uitzondering wordt toegepast – dat het mogelijk maakt dat de Kroon gemeentelijke besluiten die in strijd met het recht of het algemeen belang zijn ongedaan maakt. Dat past op zichzelf gezien in de algemene taak van de burgemeester om een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden te bevorderen.

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

Er is vooralsnog dan ook geen reden om de taak met betrekking tot schorsing en vernietiging bij de burgemeester weg te halen. Wel zal in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel tot invoering van de gekozen burgemeester ten aanzien van alle specifieke wettelijke taken van de burgemeester moeten worden nagegaan of aanpassing op onderdelen wellicht gewenst is.

III DE BURGEMEESTERSVERKIEZINGEN

11. Passief en actief kiesrecht

Voor de verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen, zoals gemeenteraden, zijn wettelijke regels gesteld omtrent het recht de leden daarvan te verkiezen – het actief kiesrecht – en om tot lid van deze organen te worden verkozen, het passief kiesrecht. Voor een in het Nederlandse bestuursstelsel nieuw element van burgemeestersverkiezingen is het noodzakelijk dat daarvoor ook wettelijke regels worden gesteld inzake het passief en actief kiesrecht.

Evenzeer zoals het recht om te mogen worden verkozen in algemeen vertegenwoordigende organen wettelijk is ingekaderd, zal ook het passief kiesrecht inzake de verkiezingen voor de burgemeester op enigerlei wijze worden ingekaderd. Uitgangspunt in het Nederlandse kiesrecht is thans een gelijke invulling van het actief en het passief kiesrecht. De vraag is of bij burgemeestersverkiezingen onverkort aan dit uitgangspunt kan worden vastgehouden. In het verlengde daarvan is het de vraag of het actief en passief kiesrecht voor de burgemeestersfunctie op dezelfde wijze dient te worden ingevuld als bij de gemeenteraadsverkiezingen. Bij die invulling spelen met name aspecten van nationaliteit, leeftijd, en ingezetenschap een rol.

Passief kiesrecht: nationaliteit

Artikel 63 van de Gemeentewet bepaalt dat voor de benoembaarheid tot burgemeester het Nederlanderschap is vereist. Een belangrijke overweging daarbij was onder meer dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde in de gemeente en in dat verband tevens het gezag draagt over de politie.¹

Invoering van rechtstreekse verkiezing van de burgemeester vergt een bezinning op dit vereiste van Nederlanderschap. Een beperking van de verkiesbaarheid in de vorm van het vereiste van Nederlanderschap zou een betekenen dat het passief kiesrecht voor burgemeestersverkiezingen beperkter zou zijn dan het passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen. Ingevolge de Europese richtlijn inzake de uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen lidstaten bepalen dat alleen de eigen onderdanen verkiesbaar zijn voor de functies van hoofd, plaatsvervanger/adjunct of lid van het bestuur van een primair lokaal lichaam.² In dat licht wordt overwogen dat het in het geval van de burgemeestersfunctie gaat om de uitoefening van het openbaar gezag, mede op het terrein van de openbare orde en veiligheid, door een éénhoofdig bestuursorgaan waaraan andere eisen behoren te worden gesteld dan aan meerhoofdige bestuursorganen. Het is dienstig aan de bescherming van de algemene belangen, vooral in zeer uitzonderlijke situaties, dat de functie van burgemeester door een persoon met de Nederlandse nationaliteit wordt uitgeoefend. De relevantie van deze overweging wordt door de eerdergenoemde richtlijn dan ook onderkend door een daartoe strekkende uitzondering op het beginsel van toegang van alle kiesgerechtigde EU-onderdanen tot de verkiezingen.

¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 1986–1987, 19 076, nr. 7, p. 1.

² Richtlijn 94/80/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 december 1994, PbEG L 368/38.

Passief kiesrecht: minimumleeftijd

Voor de functie van benoemde burgemeester geldt momenteel geen formele minimumleeftijdsgrens. Voor leden van gemeenteraden (en voor het lidmaatschap van vertegenwoordigende organen in het algemeen) geldt zowel voor het actief, als het passief kiesrecht de leeftijdsgrens van achttien jaar. Het ligt in de rede voor het actief kiesrecht voor de burgemeestersverkiezingen ook de leeftijdsgrens van achttien jaar te hanteren. Met het uitgangspunt dat het actief en het passief kiesrecht in Nederland op dezelfde wijze inhoud wordt gegeven, betekent dit dat ook voor het passief kiesrecht voor burgemeestersverkiezingen in beginsel de (algemene) grens behoort te worden gehanteerd van achttien jaar. Vanwege het algemene uitgangspunt dat personen die de achttienjarige leeftijd hebben bereikt geacht worden volwassen te zijn kunnen alleen zwaarwegende belangen aanleiding vormen een andere, hogere, leeftijdsgrens te hanteren. De vraag is of de aard en zwaarte van de functie en bevoegdheden van (gekozen) burgemeester reden zouden kunnen zijn een hogere leeftijdsgrens te stellen. In bijvoorbeeld Duitse deelstaten, waar burgemeesters rechtstreeks worden gekozen, wordt een leeftijdsgrens gehanteerd van 23 of 25 jaar. Aan de andere kant mag van de kiezers voldoende onderscheidend vermogen worden verwacht om een capabele kandidaat te kiezen, in welke beoordeling leeftijd ook een rol zou kunnen spelen. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat een jonge leeftijd niet één lijn mag worden gesteld met het beschikken over minder capaciteiten voor het burgemeestersambt, hetgeen niet wegneemt dat bestuurlijke ervaring als zodanig wél een relevant beoordelingselement kan zijn. Alles overwegende lijkt er onvoldoende aanleiding te zijn voor het passief kiesrecht een andere dan de algemeen gehanteerde leeftijdsgrens van achttien jaar te kiezen.

Passief kiesrecht: maximumleeftijd

Voor verschillende politieke ambten, zoals bijvoorbeeld voor wethouders en gemeenteraadsleden, geldt geen maximumleeftijd. De huidige benoemde burgemeesters zijn pensioengerechtigd op hun 65e. In sommige gevallen fungeren oud-burgemeesters na hun pensionering nog als waarnemend burgemeester. Ook indachtig het uitgangspunt, dat het actief en passief kiesrecht voor dezelfde verkiezingen op gelijke wijze wordt ingevuld, ligt het in de rede dat voor de functie van gekozen burgemeester geen maximumleeftijdsgrens wordt bepaald.

Passief kiesrecht: ingezetenschap

In het huidige stelsel dient de benoemde burgemeester zijn werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben. Wethouders dienen eveneens ingezetene te zijn van de gemeente. Zowel burgemeesters als wethouders kunnen voor ten hoogste één jaar ontheffing krijgen. Uitgangspunten bij het stelsel van de gekozen burgemeester zijn dat ook de gekozen burgemeester in de desbetreffende gemeente dient te wonen, maar ook dat een optimaal rekruteringsbereik en ruime kandidaatstelling-smogelijkheden moeten worden geboden. Het zijn deze overwegingen die ertoe leiden dat in beginsel voor de duur van de ambtstermijn het ingezetenschap als vereiste zal gelden, maar geen voorwaarde zal zijn voor de kandidaatstelling.

Actief kiesrecht voor niet-Nederlanders

In het voorgaande is reeds de verhouding tussen het actief en het passief kiesrecht aan de orde gekomen. Het uitgangspunt in het Nederlandse kiesrecht is dat in beginsel het actief kiesrecht op gelijke wijze wordt inge-

vuld als het passief kiesrecht. Bij gemeenteraadsverkiezingen beschikken niet-EU-onderdanen ook over het kiesrecht, indien zij minimaal vijf jaar onafgebroken en rechtmatig in Nederland hebben verbleven. EU-onderdanen zijn kiesgerechtigd indien zij op de dag van kandidaatstelling ingezetene van een Nederlandse gemeente zijn. Het ligt in de rede dat het actief kiesrecht voor de burgemeestersverkiezingen op dezelfde wijze wordt ingevuld als het actief kiesrecht voor de gemeenteraden. Zowel burgemeester als gemeenteraad zijn organen van de gemeente en vervullen een rol in de gemeentelijke politiek. Het zou vragen oproepen indien personen wel hun stem zouden mogen uitbrengen op kandidaat-gemeenteraadsleden, maar niet op kandidaat-burgemeesters. Elementen die echter een rechtvaardiging zouden kunnen vormen voor het maken van een onderscheid op dit punt zijn de wenselijkheid van een gelijke invulling van het actief en passief kiesrecht voor burgemeestersverkiezingen en de wenselijkheid striktere nationaliteitsvereisten te stellen aan de kandidatuur voor de functie van gekozen burgemeester. Ook het feit dat het burgemeestersambt een bestuurlijke, eenhoofdige functie betreft zou een rol kunnen spelen. Alles afwegende wordt in beginsel gekozen voor het toekennen van het actief kiesrecht aan dezelfde personen als die kiesgerechtigd zijn voor de raadsverkiezingen. Dat betekent wel dat het actief kiesrecht bij burgemeestersverkiezingen in dat opzicht ruimer zal zijn dan het passief kiesrecht.

12. Kandidaatstellingsprocedure

Kandidaatstellingsprocedure

Voor de kandidaatstellingsprocedure bestaan twee hoofdmodellen:

- a. een geheel open en individuele kandidaatstelling of;
- b. kandidaatstelling slechts namens een politieke partij.

Ad a

In het eerste geval kan een ieder zich op persoonlijke titel kandideren, mits aan bepaalde formele eisen is voldaan. Een dergelijke, volledig open wijze van kandidaatstelling komt tegemoet aan de uit democratisch oogpunt gerechtvaardigde behoefte aan ruime mogelijkheden tot kandidaatstelling, maar bergt het risico in zich van al te lichtvaardige kandidaatstellingen. Dit model kan in zijn open vorm leiden tot een grote hoeveelheid kandidaten, hetgeen de keuze voor de kiezer kan bemoeilijken. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat een burgemeester wordt gekozen die niet of nauwelijks binding heeft met de fracties uit de gemeenteraad, hetgeen de onderlinge samenwerking tussen de gemeentelijke organen kan compliceren.

Ad b

In dit model is kandidaatstelling slechts mogelijk door tussenkomst van een op gemeentelijk niveau geregistreerde politieke partij. In dat geval zal de mogelijkheid van een al te lichtvaardige kandidaatstelling worden beperkt. Kandidaatstelling langs de weg van politieke partijen zal tevens recht doen aan de bestaande intermediaire positie van politieke partijen in het democratisch bestel. In geval van burgemeestersverkiezingen zullen politieke partijen hun invloed kunnen aanwenden om te voorkomen dat kandidaten van één partij elkaar beconcurreren. Een onaantrekkelijk aspect van een dwingend voorgeschreven rol van politieke partijen is evenwel dat daarmee de mogelijkheden van personen om zich kandidaat te stellen sterk worden beperkt.

Gezien het vorengaande is het uitwerken van een tussenoptie op zijn plaats, waarbij de ruimte bestaat voor een open en individuele kandidaatstelling, maar waarbij tevens een kandidaatstelling door tussenkomst van een politieke partij tot de mogelijkheden behoort. Op een dergelijke wijze worden de voordelen van de twee hoofdvarianten gecombineerd. In de technische uitwerking kan vervolgens nog worden gezien op welke wijze de eisen die aan de verschillende wijzen van kandidaatstelling worden verbonden, kunnen worden gedifferentieerd om de mogelijkheden van te lichtvaardige kandidaatstellingen te verkleinen. Zo is het denkbaar dat aan kandidaatstellingen op persoonlijke titel strengere eisen worden verbonden – met name in de sfeer van voorgeschreven ondersteuningsverklaringen – dan aan kandidaatstellingen door politieke partijen.

Overigens dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat een groot aantal personen zich binnen één gemeente kandideert voor het burgemeesterschap. De Kieswet stelt reeds voor politieke partijen die deelnemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer, provinciale staten en de gemeenteraad de verplichting een aantal ondersteuningsverklaringen te overleggen. Daarnaast dient een waarborgsom te worden betaald. De reden hiervan is gelegen in het voorkomen van een lichtvaardige kandidaatstelling en daardoor de keuze voor de kiezers overzichtelijk te houden. Ook voor de burgemeestersverkiezingen zullen dergelijke formele vereisten worden verbonden aan de kandidaatstelling. In uitzonderlijke gevallen zou echter ook een gebrek aan kandidaten voor de burgemeestersverkiezingen kunnen bestaan. Lokale politieke omstandigheden kunnen daartoe mogelijkwijs aanleiding geven. In de regelgeving wordt een voorziening getroffen hoe om te gaan met dergelijke uitzonderlijke situaties. Overigens moet het ook tot de verantwoordelijkheid van politieke partijen worden gerekend te voorkomen dat in een gemeente in het geheel geen kandidaten voor de burgemeestersfunctie beschikbaar zijn.

Campagnefinanciering

Overwogen wordt of een regeling getroffen moet worden inzake de financiering van de verkiezingscampagnes. Deze regeling zal betrekking kunnen hebben op het ontvangen van giften en sponsorbijdragen. De regeling zou in ieder geval voorschriften moeten bevatten omtrent de transparantie van deze inkomsten. Bezien zou moeten worden of het wenselijk is maxima te stellen aan de mogelijkheid giften en sponsorbijdragen te ontvangen. Zo mogelijk zal aangesloten worden bij de (te ontwikkelen) wetgeving inzake de financiering van politieke partijen. Ook hier is het van belang om de resultaten van het onderzoek naar buitenlandse stelsels in de afweging te kunnen betrekken.

13. Kiesstelsel

Voor de methodiek van het stemmen en het bepalen van de uitslag van burgemeestersverkiezingen zal een systematiek moeten worden ontworpen. Aangezien het bij burgemeestersverkiezingen om een eenhoofdige ambt gaat, zijn dergelijke verkiezingen in de Nederlandse context geheel nieuw. Dat vergt een grondige afweging inzake het te hanteren kiesstelsel.

De Staatscommissie is in het verleden reeds ingegaan op mogelijke stelsels voor het kiezen van een burgemeester.¹ Kernvraag voor een kiesstelsel is of voor het bepalen van de winnaar van de verkiezing het behalen van de meeste stemmen volstaat (relatieve meerderheid), of dat een kandidaat meer dan de helft van de stemmen nodig heeft (absolute meerderheid).

¹ Rapport van de *Dualisme en lokale democratie*, p. 511 e.v.

Alhoewel ieder afzonderlijk kiessysteem eigen voor- en nadelen met zich brengt, moeten tegelijkertijd enige randvoorwaarden worden gesteld aan een dergelijk kiessysteem. Uitgangspunt is dat uit 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. Daarnaast moet het stelsel eenvoudig en inzichtelijk te zijn.

Bij een stelsel van *relatieve meerderheid*, waarbij de kandidaat die de meeste stemmen behaalt de functie van burgemeester mag uitoefenen, volstaat altijd één verkiezingsronde. De consequentie kan echter zijn dat de uiteindelijke winnaar slechts het mandaat bezit van een minderheid van de kiezers.

Bij een stelsel van *absolute meerderheid*, waarbij een kandidaat meer dan 50% van de stemmen nodig heeft om als winnaar te worden uitgeroepen, beschikt de uiteindelijke winnaar over het mandaat van meer dan de helft van de kiezers, hetgeen bijdraagt aan de legitimiteit van de positie van de gekozene. Drie methoden die hiertoe in de praktijk worden gehanteerd, zijn :

- a. Er wordt een *tweede ronde* gehouden tussen de twee kandidaten die de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald;
- b. De kiezer wordt in de gelegenheid gesteld de kandidaten te nummeren in volgorde van voorkeur (de zogenoemde «*alternative vote*»). Dit systeem betekent feitelijk dat de kiezer direct wordt gevraagd welke kandidaat zijn voorkeur heeft in geval de kandidaat van zijn eerste voorkeur afvalt. De uitslag wordt als volgt bepaald: eerst wordt bekeken hoeveel eerste voorkeuren iedere kandidaat heeft; in geval geen van de kandidaten een absolute meerderheid heeft, valt de kandidaat met de minste eerste voorkeuren af; zijn stemmen worden overeenkomstig de daarop aangebrachte tweede voorkeuren verdeeld over de andere kandidaten; dit wordt herhaald tot een kandidaat de meerderheid van stemmen heeft. Het voordeel daarvan is dat kan worden volstaan met één stemronde. Als bezwaar zou gezien kunnen worden dat het zeker de eerste keer meer uitleg vergt aan de kiezers.
- c. De kiezer wordt in de gelegenheid gesteld zijn een tweede voorkeur aan te geven («*supplementary vote*»). Als geen van de kandidaten op basis van de eerste voorkeur een absolute meerderheid behaalt, worden de twee kandidaten met de meeste stemmen geselecteerd en wordt op basis van de tweede voorkeuren op de overige stembiljetten gezien wie van beide kandidaten als beste uit de bus komt.

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel zal een nadere keuze moeten worden gemaakt voor één van de stelsels van absolute meerderheid. Ook hier zal nader onderzoek naar de situatie in het buitenland een rol kunnen spelen in de afweging.

14. Zittingstermijn

Ten aanzien van de zittingstermijn voor de gekozen burgemeester is de vraag hoe zich deze termijn dient te verhouden tot de zittingstermijn van de gemeenteraad. Het gaat daarbij om zowel de aanvang van de zittingstermijn, als de duur ervan. De vraag daarbij is of de zittingstermijn van de gekozen burgemeester dient samen te vallen met de zittingstermijn van de gemeenteraad. De zittingstermijn van de gemeenteraad is zoals bekend vier jaren, terwijl de burgemeester thans wordt benoemd voor een vaste wettelijke periode van zes jaren.

Niet-gelijktijdige verkiezingen van raad en burgemeester vergroten het eigen karakter van raad en burgemeester. De commissie-Opstelden van de

VVD, gaf om die reden de voorkeur aan het niet-synchroon laten lopen van de verkiezingen.¹ Daarbij moet worden aangetekend dat de commissie-Opstelten uitging van een stelsel waarin de wethouders door de burgemeester worden benoemd. Belangrijk is te onderkennen dat in een stelsel waarbij de raad op voordracht van de burgemeester de wethouders benoemt, bij niet-gelijktijdige verkiezingen om de twee jaar de wethouders zouden moeten worden benoemd. Het is met name dit gegeven dat ertoe noopt de verkiezingen van gemeenteraad en burgemeester te combineren en derhalve uit te gaan van gelijke zittingstermijnen voor beide organen. Congruentie met de raadsverkiezingen is met andere woorden essentieel omdat discongruentie tot grote nadelige effecten, onder meer voor de stabiliteit van het lokaal bestuur, zal leiden. Niet-synchrone verkiezingen vergroten tevens de kans op een burgemeester/college dat niet dezelfde politieke kleur heeft als de meerderheid van de raad.

Een en ander betekent derhalve dat, teneinde complicaties in de verhouding tussen raad en burgemeester te vermijden, de lengte van de zittings-termijn van de gekozen burgemeester zal samenvallen met de zittingstermijn van gemeenteraden, te weten vier jaar.

Uitgaande van gelijktijdige verkiezingen van gemeenteraad en burgemeester zullen de eerste burgemeestersverkiezingen in 2006 kunnen plaatsvinden. De inspanningen van het kabinet zijn erop gericht de gekozen burgemeester daadwerkelijk met ingang van 2006 in te voeren.

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel zal de vraag, of het aantal ambtstermijnen voor een burgemeester zou moeten worden beperkt, onder ogen worden gezien.

15. Vervangingsregeling, waarneming van het ambt

Bij de vormgeving van een vervangings- of waarnemingsregeling dient onderscheid gemaakt te worden tussen incidentele en structurele afwezigheid van de burgemeester. In het eerste geval gaat het dan om (korte) ziekte of tijdelijke afwezigheid op andere gronden zoals verblijf in het buitenland. Bij structurele afwezigheid moet gedacht worden aan langdurige ziekte, aftreden of overlijden.

Voor tijdelijke, kortstondige afwezigheid zal de wet een regeling dienen te bevatten die de burgemeester binnen bepaalde grenzen de mogelijkheid biedt zijn eigen waarnemer aan te wijzen. Gedacht kan worden aan een voorziening van de strekking dat de burgemeester één van zijn wethouders aanwijst als loco-burgemeester, die hem bij incidentele afwezigheid kan waarnemen. De waarnemingsregeling voor de burgemeester in zijn hoedanigheid van raadsvoorzitter – de waarneming geschiedt hier door een lid van de raad – zal overigens ongewijzigd kunnen blijven. Voor zover sprake is van structurele afwezigheid is, afhankelijk van het moment in de zittingstermijn, een vervangings- of waarnemingsregeling minder op zijn plaats. Een mogelijkheid zou zijn, indien reeds in de eerste periode van de zittingstermijn duidelijk zal zijn dat de persoon, die tot burgemeester is gekozen, de functie niet meer zal vervullen, om nieuwe tussentijdse verkiezingen te houden voor een burgemeester die de functie zal uitoefenen tot het moment van de reguliere verkiezingen. Vanaf welk moment tussentijdse verkiezingen niet meer zinvol zijn, zal nader moeten worden onderzocht.

¹ VVD-commissie Positie burgemeester en verandering lokaal bestuur (commissie-Opstelten), *Naar een nieuwe ambtsketen voor de burgemeester?*, 18 september 2002 (gewijzigde versie n.a.v. partijraad d.d. 13 juli 2002).

16. Integriteit

Politieke ambtsdragers dienen van onbesproken gedrag te zijn. Dat geldt ook voor de gekozen burgemeester. Hier ligt een zware verantwoordelijkheid voor kandidaat-burgemeesters en niet in de laatste plaats ook bij politieke partijen die met de recrutering van kandidaat-burgemeesters belast zijn. Ook de kiezer speelt hier een belangrijke rol: hij is immers in de gelegenheid aspecten rond de integriteit van de kandidaten in zijn stem te laten meewegen.

De vraag is of naast allerlei meer indirecte mechanismen ter bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur in het algemeen en de burgemeester in het bijzonder – gedacht kan worden aan het vaststellen van gedragscodes, procedures rond interne kandidaatstellingen binnen politieke partijen, regels omtrent openbaarheid van nevenfuncties, openbaarheid van giften en sponsoring – ook in een dwingend-juridisch instrument moet worden voorzien ter toetsing van de individuele (kandidaat-) burgemeester. In de Verkennende notitie is zeer uitgebreid aandacht besteed aan de verschillende aspecten die hier een rol spelen, waarnaar uitdrukkelijk ook zij verwezen.¹ Ook de mogelijkheid van maatregelen tegen zittende (gekozen) burgemeesters die niet-integer handelen spelen hier een rol. Een beperkte beschikbaarheid van mogelijkheden in de preventieve sfeer kan immers worden gecompenseerd door mogelijkheden in de repressieve sfeer.

Voor burgemeesters is nu in de benoemingsprocedure voorzien in een beperkte integriteitstoets. Die behelst een antecedentenonderzoek op basis van een uittreksel uit het Algemeen Documentatieregister (veroordelingen en transacties). In het geval van de gekozen burgemeester vindt voorafgaand aan zijn aantreden echter geen benoemingsprocedure plaats, maar een kandidaatstellingsprocedure, gevolgd door een verkiezing, waarna door het centraal stembureau min of meer automatisch de kandidaat die de verkiezing heeft gewonnen, zal worden benoemd. De gronden waarop een kandidaat – in afwijking van de verkiezingsuitslag – niet wordt benoemd of toegelaten wordt tot de kandidaatstelling, zullen dan ook objectiveerbaar moeten zijn. Potentiële kandidaten zullen in ieder geval aan de hand van objectief vastgelegde criteria moeten weten aan welke algemene integriteitseisen zij dienen te voldoen als voorwaarde voor het kunnen vervullen van het burgemeestersambt c.q. toelating tot de kandidaatstelling.

De aard van het passief kiesrecht en de daaruit voortvloeiende eis dat slechts op grond van objectieve criteria wordt getoetst of een inbreuk op dat recht gerechtvaardigd is, brengt mee dat daarin op het niveau van de wet moet worden voorzien en dat bij het toepassen van enigerlei vorm van integriteitstoets de toetsende instantie geen beleidsvrijheid mag toekomen. De integriteit van het bestuur is er niet mee gediend als twijfel kan ontstaan over de wijze waarop het oordeel over bij voorbeeld de toegang tot de kandidaatstellingsprocedure tot stand is gekomen.

De vraag is op welke wijze een integriteitstoets kan worden ingepast in de verkiezingsprocedure en welke aard die integriteitstoets zou moeten hebben. De vormgeving is mede afhankelijk van de aard van de toetsing. Bezien wordt of daarvoor de strafrechtelijke gegevens in de zin van de Wet justitiële gegevens kunnen worden gehanteerd en of aansluiting kan worden gezocht bij het in deze wet voorziene instrumentarium. Deze wet regelt de verstrekking van gegevens over het justitiële verleden van een persoon voor een aantal wettelijk bepaalde doeleinden en voorziet in dat

¹ Verkennende notitie, paragraaf 7.

kader onder meer in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Onderzocht dient te worden op welke wijze dit instrumentarium kan worden benut om de integriteit van kandidaat burgemeesters te beoordelen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de aard van het burgemeestersambt en met de bijzondere aspecten van een verkiezingsprocedure. Dit vergt nader onderzoek en uitwerking.

Tevens zal nader worden bekeken of voor het burgemeesterschap nadere eisen kunnen worden gesteld in de zin dat een onherroepelijke veroordeling door de rechter wegens het begaan van (specifiek aangewezen) strafbare feiten zou moeten leiden tot de onmogelijkheid verkozen en vervolgens (door het centraal stembureau of een vergelijkbare instantie) benoemd te worden. Daarbij dient de verhouding met de algemene ontzetting uit het kiesrecht nader onderzocht te worden.

17. Ontzetting uit het ambt

In het verlengde van de vraag aan welke eisen iemand moet voldoen om tot burgemeester te worden gekozen ligt de vraag of er een voorziening moet zijn die ertoe kan leiden dat de gekozen burgemeester uit zijn ambt wordt gezet wegens gebleken problemen op het vlak van integriteit. Deze vraag moet in zijn abstracte vorm met «ja» worden beantwoord. Het kan niet zo zijn dat de positie van een gekozen burgemeester gedurende de tijd van zijn mandaat geheel onaantastbaar is. Een vorm van «ontzetting uit het ambt» op bepaalde, wettelijk omschreven gronden (vergelijkbaar met impeachment) van een zittende gekozen burgemeester moet mogelijk zijn.

De Staatscommissie heeft op dit vlak twee suggesties naar voren gebracht: ontslag door de raad (met een gekwalificeerde meerderheid) en een zogeheten recall-procedure, waarbij de burgemeester uiteindelijk na een daartoe strekkende uitspraak van de kiezers ontslagen wordt. Beide mogelijkheden zullen nader worden onderzocht.

18. Rechtspositie

De inhoud van de bestaande rechtspositieregeling van de burgemeester is bepaald door de aard van de functie. Bestuurlijke vernieuwing van het burgemeestersambt brengt met zich dat ook beoordeeld dient te worden of tevens de materiele rechtspositie aanpassing behoeft. De overgang van een benoemde naar een gekozen burgemeesters betekent dat het ambt, veel sterker dan thans al het geval is, een politieke functie wordt met daaraan verbonden politieke risico's. Dit heeft ook rechtspositionele gevolgen. De rechtspositie zal voorwaarden moeten scheppen voor de toegankelijkheid en de adequate uitoefening van de functie. De nieuw te treffen rechtspositieregeling zal verder beter op de politieke functie toegesneden moeten worden. Het ligt daarbij voor de hand dat de huidige op ambtenarenleest geschoeide regelingen vervangen worden door regelingen die passen bij politieke functies. Zo is in de notitie Rechtspositie van politieke ambtsdragers¹ reeds het voorstel gedaan burgemeesters in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers onder te brengen. Deze wet regelt het pensioen en de uitkering bij aftreden van politieke ambtsdragers.

Voor de verdere invulling van de materiele rechtspositie van burgemeesters, in samenhang te bezien met de rechtspositie van overige groepen politieke ambtsdragers, wil ik verwijzen naar de taakopdracht van de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, de naar zijn voorzitter vernoemde «commissie Dijkstal». Deze commissie zal naar verwachting begin 2004 haar advies uitbrengen.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 479, nr. 1.

V OVERGANG NAAR HET NIEUWE STELSEL

19. Vacatures

In de jaren voorafgaand aan de invoering van de gekozen burgemeester zullen nog op reguliere wijze (voornamelijk door pensionering) vacatures ontstaan voor benoemde burgemeestersposten. Het kabinet is van mening dat er zo lang mogelijk volwaardige burgemeesters dienen te worden benoemd volgens de wettelijke benoemingsprocedure voor de wettelijke termijn van zes jaar. Dit betekent dat vacatures zoveel mogelijk worden opengesteld, tot het moment dat de politieke besluitvorming over de introductie van de gekozen burgemeester is afgerond. In de periode tussen aanvaarding van het wetsvoorstel en de feitelijke introductie van de gekozen burgemeesters zullen ontstane vacatures alleen nog maar door waarnemers worden ingevuld en dus niet langer worden opengesteld.

Bij openstelling van vacatures voordat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard kan zich in een specifiek geval het knelpunt voordoen dat er zich geen (benoembare) kandidaten aanmelden, gezien de benoeming voor zo korte tijd. In dat geval dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te beslissen of de vacature opnieuw wordt opengesteld. Indien er voor wordt gekozen de vacature niet open te stellen bestaat de mogelijkheid om de commissaris van de Koningin op basis van artikel 78 van de Gemeentewet een waarnemer aan te laten stellen.

Met betrekking tot de tussentijdse vacatures geldt dat het verschil tussen benoemde burgemeesters en waarnemers als functie beperkt dient te zijn. Dat betekent dat de financiële rechtspositie van waarnemers zoveel mogelijk gelijkwaardig moet zijn aan de benoemde burgemeesters, opdat de vervulling van het waarnemerschap aantrekkelijk is.

20. Ontslagregeling voor het zittende burgemeesterscorps

Het ontslag van de zittende burgemeester zal wettelijk geregeld moeten worden. Aan alle burgemeesters zal bij de omslag op een of andere manier ontslag moeten worden verleend. Een ieder zal aanspraak hebben op een WW- en bovenwettelijke uitkering voorzover men geen gebruik maakt van de relatief gunstige FPU-regeling. Het ligt voor de hand om voor de uitkeringsregelingen aan te sluiten bij de bestaande regelingen voor herindelingsontslag. Ook in dat geval is sprake van een uit de wet voortvloeiend gedwongen ontslag.

21. Invoering

Voor een succesvolle invoering van de gekozen burgemeester zijn twee parallel lopende processen van belang. Naast het wetgevingstraject, dat de formele randvoorwaarden schept om invoering mogelijk te maken, zijn maatschappelijke acceptatie en aanvaarding door burgers en andere relevante actoren eveneens belangrijke voorwaarden voor succes. Het instituut «burgemeester» verandert op een wijze die van actoren in het openbaar bestuur, van burgers en van het maatschappelijk middenveld (maatschappelijke organisaties als politieke partijen, onderwijsorganisaties, organisaties die zich bezig houden met zorg en welzijn, vakbonden, werkgeversorganisaties en kerken) een nieuwe acceptatie vraagt van het ambt-nieuwe-stijl. Congruente verwachtingen over het profiel en over de taakopvatting van de nieuwe functionaris zijn bepalend voor een succesvolle start in 2006. Naast de aandacht die zal moeten worden gegeven aan een gedegen voorlichting over de feitelijke verande-

ringen zal acceptatie en attitudeverandering ten opzichte van het nieuwe instituut in de periode van de invoering van de gekozen burgemeester veel aandacht vergen.

Dat vraagt niet alleen een actieve bijdrage van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de «kandidaten burgemeester»; ook van het openbaar bestuur en het middenveld worden hier actieve bijdragen gevraagd. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen vanuit een zogenaamde invoeringsimpuls verschillende activiteiten worden ontplooid, vaak in samenwerking met betrokkenen. Instrumenten daarbij zijn het formeren van klankbordgroepen, de inzet van een kwalitatief hoogwaardige website, het entameren van diverse vormen van onderzoek, het organiseren van expertmeetings, congressen etc., en de inzet van diverse voorlichtingsmiddelen.

22. Tijdpad

In het bovenstaande is al aangegeven dat het kabinet streeft naar invoering van de gekozen burgemeester in maart 2006, te weten op het moment dat de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen zullen plaatsvinden.

Dit betekent dat voor het realiseren van deze majeure verandering van het lokale openbaar bestuur minder dan een volle kabinetsperiode beschikbaar is. Dat vraagt van alle actoren in het beleids- en wetgevingsproces een enorme inspanning.

Wil de invoering van de gekozen burgemeester in maart 2006 goed voorbereid kunnen plaatsvinden, dan heeft het de sterke voorkeur dat de wetgevingsprocedure vóór de zomer van 2005 is afgerond. Zodoende is – na aftrek van de zomerperiode – ruim een half jaar beschikbaar voor de feitelijke voorbereiding van de invoering van de gekozen burgemeester. In dit half jaar zullen niet alleen allerlei uitvoeringsmaatregelen moeten worden vastgesteld, maar zal ook binnen politieke partijen en daarbuiten de daadwerkelijke voorbereiding – waaronder interne kandidaatstellingsprocedures – ter hand dienen te worden genomen. Ook zal de feitelijke uitvoering van de nieuwe burgemeestersverkiezingen, hetgeen een geheel nieuwe inspanning van de gemeenten vraagt, gedegen moeten kunnen worden voorbereid.

Gelet op de korte termijnen die in acht moeten worden genomen, wil publicatie van de wet tot invoering van de gekozen burgemeester medio 2005 gerealiseerd worden, wordt van alle betrokkenen medewerking gevraagd om het strakke tijdschema te halen. Graag treden wij hierover te gelegener tijd in overleg met de betrokkenen.