

Vergaderjaar 2003–2004

29 223

Direct gekozen burgemeester

Nr. 2

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, 5 december 2003

1. Inleiding

Bij brief van 26 september jl. hebben wij u de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester aangeboden (kamerstukken II 2003/04, 29 223, nr. 1; verder: hoofdlijnennotitie). Tegelijkertijd is deze notitie voor commentaar op hoofdlijnen voorgelegd aan diverse adviesorganen en (belangen-) organisaties met het verzoek om uiterlijk op 15 november 2003 een reactie te mogen vernemen.

Wij zijn verheugd dat alle benaderde organisaties bereid en in staat zijn geweest op deze korte termijn te reageren. Wij zijn hen daarvoor erkentelijk. Bijgevoegd bieden wij u de commentaren van het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (verder: NGB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG), de Vereniging van Gemeentesecretarissen (verder: VGS), de Vereniging van Griffiers (verder: VvG), alsmede de adviezen van de Kiesraad en de Raad voor het openbaar bestuur (verder: Rob) aan.¹ Ook de brief over de hoofdlijnennotitie die wij van de commissarissen der Koningin mochten ontvangen en de brief van één van hen met een minderheidsstandpunt, zijn bijgevoegd, alsmede een korte reactie van het Interprovinciaal Overleg waaruit blijkt dat het geen behoefte heeft om inhoudelijk op de hoofdlijnennotitie te reageren. Wij ontvingen ook nog diverse spontane commentaren: van de commissaris der Koningin in Noord-Holland namens de burgemeesters van die provincie en van diverse gemeenten. Ook van de Vereniging tot behartiging der belangen van burgemeesters en de Vereniging van Bestuurders bij Decentrale Overheden ontvingen wij reacties. De betrokken bond zal samen met de andere in het georganiseerd overleg burgemeesters vertegenwoordigde organisaties bij de in dat verband te voeren besprekingen over de rechtspositionele aspecten worden geraadpleegd.

Al bij de verzending van de hoofdlijnennotitie aan de Tweede Kamer hebben wij aangegeven dat wij naar aanleiding van de ontvangen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

commentaren en adviezen nog voor het debat met de Tweede Kamer op die adviezen en commentaren zouden reageren. Deze brief strekt daartoe.

Alle reacties overziend menen wij te kunnen constateren dat het debat over de gekozen burgemeester een wezenlijke wending heeft genomen. Het gros van de deelnemers aan het debat spreekt niet langer over de vraag of invoering van de direct gekozen burgemeester wenselijk is, maar concentreert zich op de vraag welk model de voorkeur verdient al dan niet in combinatie met de vraag op welke termijn de gekozen burgemeester er moet komen. Wij zijn verheugd dat de energie nu positief gericht kan worden op deze vormgevingsvragen. De ontvangen adviezen en commentaren helpen bij het maken van de juiste keuzen op dit vlak.

De vraag welk model van de gekozen burgemeester het meest wenselijk is, heeft de pennen in beweging gebracht. De Rob en het NGB komen met eigen modellen. Anderen doen voorstellen om het door het kabinet gepresenteerde model op onderdelen aan te passen. Voordat op deze voorstellen wordt ingegaan, is het goed om vast te stellen dat geen enkele organisatie de invoering van een presidentiële burgemeester – in de zin van een burgemeester die zijn eigen wethouders benoemt, waaraan als eenhoofdig ambt alle bestuurlijke bevoegdheden zijn toegekend en die betrekkelijk los van de raad kan functioneren omdat er geen sprake is van een parlementaire verhouding tussen burgemeester en raad – bepleit. Zowel Rob als NGB beschrijven deze mogelijkheid, maar houden er geen pleidooi voor.

Dit betekent dat het aantal opties dat diepgravende bespreking verdient, naar onze opvatting is verkleind. De facto is de vraag nu welk model voor een gekozen burgemeester de voorkeur heeft, uitgaande van handhaving van de hoofdlijnen van het parlementair stelsel op lokaal niveau inclusief het voor Nederland zo typerende collegiaal bestuur.

Opvallend is verder de geuite kritiek op de invoeringsdatum mede in relatie tot de vraag of eerst de Grondwet moet worden aangepast. Met name de kwestie van het raadsvoorzitterschap wordt in dit verband in een aantal reacties aan de orde gesteld. Verder in deze brief zullen wij hierop nader ingaan.

Daarop vooruitlopend merken wij hier vast op dat de adviezen ons geen aanleiding geven de hoofdlijnen van het door het kabinet gepresenteerde model en het daaraan verbonden tijdspad te herzien. Voorafgaande grondwetsherziening achten wij – na de aanvaarding van het grondwetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze – niet nodig. Wel hebben de reacties op onderdelen tot nadere uitwerking of bijstelling van het model geleid.

Een veel terugkerend element in de reacties is de zorg voor de kwaliteit van het burgemeesterscorps, mede tot uitdrukking komend in de wens een voorziening te treffen ter bewaking van de integriteit van de burgemeester. Ook de behoefte aan een vorm van een conflictregeling, wordt van verschillende kanten met nadruk naar voren gebracht.

Wij onderschrijven gelet op de reacties de wenselijkheid van een voorziening voor conflicten die tot onwerkbaar verhoudingen leiden. In het onderstaande wordt om die reden een aanvulling op het kabinetsmodel voorgesteld. In paragraaf 3, onderdeel b, wordt hierop ingegaan. Van de noodzaak in te kunnen grijpen als integriteitsschendingen aan de orde zijn, waren wij reeds overtuigd. Dit aspect komt onder in paragraaf 3, onderdeel f, aan de orde.

Afgezien is van het weergeven van de afzonderlijke adviezen op hoofdlijnen. Daarmee zou geen recht worden gedaan aan de adviezen. Deze brief zal ook niet op alle aspecten die in de adviezen en commentaren zijn aangesneden, kunnen ingaan. Reden hiervoor is dat de discussie nu naar onze stellige overtuiging op hoofdlijnen moet worden gevoerd en dat deze brief derhalve ook alleen op die hoofdlijnen betrekking dient te hebben. Dat betekent niet dat meer gedetailleerde opmerkingen van de kant van de adviesorganen en (belangen)organisaties zullen worden genegeerd. Alle aspecten die zijn gesignaleerd in de adviezen zullen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel worden betrokken.

Een deel van de commentaren heeft betrekking op de werking van het nieuwe stelsel in de bestuurspraktijk. Benadrukt zij nogmaals dat voorstellingen over de precieze effecten van de gekozen burgemeester eigenlijk niet te geven zijn. Uitspraken hierover moeten dan ook worden aangegeven als inschattingen over de te verwachten effecten. Verder betreffen veel van die effecten zaken die niet door het maken van regels te sturen zijn. Van belang is niet alleen de ontwikkeling van een goed doordacht bestuurlijk stelsel, dat zijn neerslag in wetgeving zal vinden. Daarnaast is ook de ontwikkeling van een solide bestuurlijke praktijk binnen de kaders van dat stelsel een noodzakelijke voorwaarde. Daarbij is een goede begeleiding van de invoering van groot belang. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt hier, samen met degenen die in de bestuurspraktijk betrokken zijn bij de invoering, serieus aandacht aan gegeven.

De opbouw van deze brief is als volgt. Allereerst zullen vier algemene aspecten die structurerend zijn voor de discussie over het kabinetsmodel, aan de orde komen. Vervolgens zullen de belangrijkste deelonderwerpen die in de adviezen aan de orde worden gesteld, de revue passeren (onder 3), waarna enkele slotopmerkingen volgen.

2. Algemene opmerkingen over het kabinetsmodel

In de eerste plaats willen wij hier nogmaals benadrukken dat het kabinet kiest voor de invoering van de gekozen burgemeester onder handhaving van belangrijke uitgangspunten die verbonden zijn met onze bestuurlijke traditie en in onze Grondwet zijn verankerd. Dat betreft de collegialiteit van bestuur en de doorslaggevende positie van de gemeenteraad. Het kabinet beschouwt deze uitgangspunten niet als hinderlijke beperkingen bij de vormgeving van het lokale bestuursmodel, maar als verworvenheden die het waard zijn te behouden. Het is belangrijk deze opmerking te maken, omdat uit enkele reacties blijkt dat hier en daar de indruk bestaat dat het kabinet eigenlijk inzet op een verdergaand dan wel een te vergaand model. Die indruk is onjuist. Wellicht kan een verklaring voor het ontstaan van die indruk gelegen zijn in het hierna volgende.

De komst van een rechtstreeks gekozen burgemeester betekent – in de tweede plaats – dat er een einde komt aan de *eigenstandigheid* van de burgemeestersfunctie, zoals treffend door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie beschreven. In enkele van de reacties wordt daarvoor direct of indirect verwezen. Een zekere politisering van de burgemeestersfunctie is een onontkoombaar, en een overigens door het kabinet beoogd, gevolg van een rechtstreekse verkiezing. De kiezer zal terecht iets te kiezen willen hebben, de rechtstreeks gekozen burgemeester zal terecht iets te vertellen willen hebben. De inzet van de gang naar de stembus kan dus niet beperkt blijven tot de persoonlijkheid van de kandidaten, maar dient implicaties voor het gemeentelijk beleid te hebben. Pogingen om vast te houden aan de (huidige) eigenstandigheid van de burgemeesterfunctie door geen (betekenende) wijzigingen in zijn

formele positie aan te brengen, betekenen niet alleen dat de ogen worden gesloten voor dit mechanisme dat bij een verkiezing onontkoombaar zal optreden, maar – wat belangrijker is – dergelijke pogingen zijn om die reden ook tot mislukken gedoemd. Het is juist van groot belang dit (politiserings)mechanisme te kanaliseren en de burgemeestersfunctie in relatie tot de andere gemeentelijke organen opnieuw te definiëren. Tegen deze achtergrond achten wij de benadering van het NGB, hoewel vanuit zijn identificatie met het huidige burgemeestersambt begrijpelijk, te beperkt. Een eigenstandige burgemeester in de door het NGB bepleite vorm – de burgemeester met *gezag* op basis van een positie die zoveel mogelijk de huidige continueert – is naar onze mening geen realistische optie. Dat betekent dat het door het NGB genoemde alternatief van een presidentieel stelsel (door het NGB aangeduid als de burgemeester met *macht*) overblijft. Het NGB laat in het midden of dat alternatief een aantrekkelijk alternatief is.

Dat brengt ons op een derde algemene opmerking. Het gebruik van bepaalde termen en typering leidt gemakkelijk tot verwarring, omdat de gebruikte termen geen eenduidige inhoud hebben. Dit geldt bij voorbeeld het begrip «eigenstandigheid». Zo lijkt het door de Rob uitgewerkte model voor een eigenstandige burgemeester in hoge mate op het in de hoofdlijnennotitie uitgewerkte model, waarvan de basis wordt gevormd door de gelijktijdige verkiezing van raad en burgemeester en hun gelijke zittingstermijnen. Anderzijds constateren wij dat het Rob-model van een eigenstandige burgemeester juist op dat fundamentele punt afwijkt van het NGB-model van een eigenstandige burgemeester. Het pleidooi voor niet-gelijktijdige verkiezing van raad en burgemeester en voor een afwijkende ambtstermijn van de burgemeester, is een essentieel element in de reactie van het NGB-voorstel ten gunste van de handhaving van de huidige eigenstandige burgemeestersfunctie. Het begrip eigenstandigheid wordt dus op zeer verschillende manieren ingevuld en wekt verwarring. In de hoofdlijnennotitie is het begrip eigenstandigheid met opzet niet gehanteerd als typering voor de (toekomstige) burgemeesterspositie. De term lokale regeringsleider is gebruikt om duidelijk te maken dat het lokaal bestuur met de gekozen burgemeester niet alleen een democratisch aanspreekbare bestuurder krijgt, maar ook een bestuurder die zijn stempel op het beleid kan drukken. Dat betekent overigens niet dat de gekozen burgemeester een sterk partijpolitiek profiel zal hebben. Om in het lokale meerpartijenlandschap goed te kunnen functioneren zal de (gekozen) burgemeester onverminderd moeten beschikken over bindende kwaliteiten, zowel binnen het college als in relatie tot de raad, waarin hij immers de politieke basis voor de instandhouding van het college moet vinden en onderhouden. Men zou het zo kunnen uitdrukken dat ook voor de gekozen burgemeester zal gelden wat voor de huidige burgemeester geldt, namelijk dat hij afstand zal houden van de partijpolitiek. Voor beiden geldt – zij het vanuit een verschillende uitgangspositie – dat een partijpolitieke profilering het eigen functioneren bemoeilijkt in plaats van bevordert. Het gegeven dat coalitievorming noodzakelijk is om tot politieke samenwerking met (een meerderheid van) de raad te komen, zal ertoe leiden dat de burgemeester hierop reeds in zijn campagne zal (kunnen) anticiperen. Kandidaten die zich zullen kunnen presenteren als toekomstige burgemeester van alle ingezetenen zullen waarschijnlijk de meeste kiezers aan zich weten te binden. De (kandidaat)gekozen burgemeester zal dus tussen de partijen moeten opereren, zonder zich te veel met een van hen te identificeren. Het is om deze redenen dat de verbindende rol van de burgemeester ook in het stelsel van de gekozen burgemeester onverminderd van belang blijft, zij het dat die op een andere wijze en vanuit een andere positie zal worden vervuld.

Het vierde en laatste algemene punt betreft de grondwettelijke aspecten. Over het antwoord op de vraag waar de grondwettelijke grenzen voor de invoering van de gekozen burgemeester precies liggen, kan verschillend worden gedacht. Dat is in het staatsrecht, net als in elke andere juridische discipline, geen vreemd verschijnsel. Dat is te meer begrijpelijk omdat bij het verkennen van die ruimte reeds lang geldende grondwettelijke groot-heden opnieuw moeten worden geijkt. De context waarin zij tot gelding moeten worden gebracht, wordt immers een geheel andere. Wij constataren dat in verschillende reacties expliciet wordt gesteld dat het door het kabinet voorgestelde model binnen het grondwettelijk kader – dat zal gelden na voltooiing van de thans aanhangige grondwetsherziening- kan worden gerealiseerd. Alleen de Rob ziet echter, zij het uitsluitend met betrekking tot het voordrachtsrecht van de burgemeester ten aanzien van de benoeming en het ontslag van wethouders, een spanning met de Grondwet. Daarop zal in paragraaf 3, onderdeel a, worden ingegaan. Een ander punt dat in de inleiding reeds aan de orde kwam, is het voorzitterschap van de raad. De vraag daarbij is of de gekozen burgemeester raadsvoorzitter kan blijven, niet of een voortgezet raadsvoorzitterschap van de burgemeester in strijd is met de Grondwet. Ook dat onderwerp komt in paragraaf 3, onderdeel c, afzonderlijk aan de orde. Ten slotte is het van belang met betrekking tot het thans aanhangige grondwetsherziening tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester het volgende in de beschouwingen te betrekken.

In navolging van het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft het tweede paarse kabinet ervoor gekozen in artikel 131 een expliciete regelingsopdracht voor de wetgever op te nemen, en niet te volstaan met het simpelweg schrappen van artikel 131, zoals aanvankelijk de bedoeling was. De grondwetgever geeft daarmee aan dat de wetgever ook daadwerkelijk een keuze heeft bij het gebruikmaken van die vrijheid. De wetgever kan kiezen voor handhaving van de kroonbenoeming, kan besluiten de burgemeester door de raad te laten aanwijzen of kan een rechtstreekse verkiezing door de bevolking introduceren. In de toelichtende stukken (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 551, nr. 3, blz 4) is dat ook verwoord. Dat betekent dat de invoering van de direct gekozen burgemeester na voltooiing van de deconstitutionalisering mogelijk is. Met het voorgaande is overigens niet gezegd dat het door het kabinet voorgestelde model het definitieve eindpunt van de ingezette ontwikkeling zal zijn of blijven, wel dat het als zodanig kan functioneren.

3. Reactie op onderdelen

a. Benoeming en ontslag van wethouders

In de hoofdlijnennotitie is voorgesteld de burgemeester een recht van voordracht te geven bij de benoeming en het ontslag van de wethouders. Bij de benoeming is een voordracht van de burgemeester vereist, ontslag wegens vertrouwensverlies kan door de raad echter ook zonder voorafgaande voordracht van de burgemeester worden verleend. Wij constateren dat nagenoeg alle reacties expliciet of impliciet de wenselijkheid van een aanmerkelijke betrokkenheid van de burgemeester bij de benoeming (en het ontslag) van wethouders onderschrijven. Deze betrokkenheid ligt in het verlengde van de rol de burgemeester tijdens het formatieproces, welke op zijn beurt weer voortvloeit uit de gelijktijdige verkiezingen voor raad en burgemeester. Slechts in een enkele reactie wordt ingegaan op de in de hoofdlijnennotitie gemaakte afweging om de betrokkenheid van de burgemeester vorm te geven door hetzij een aanbeveling hetzij een voordracht van de burgemeester. In het geval van een aanbeveling kan de gemeenteraad ook buiten de aanbeveling om een wethouder benoemen, in het geval van een voordracht kan dit niet. Wel kan de raad een hem onwelgevallige voordracht terugsturen. Omdat de

noodzaak van politieke samenwerking tussen de burgemeester en de raad daaruit het meest ondubbelzinnig naar voren komt, is in de hoofdlijnen-notitie gekozen voor een voordrachtsrecht. Daarbij tekenden wij aan dat de burgemeester in de praktijk vooraf met de bij de collegevorming betrokken fracties zal overleggen. Hij zal immers politieke schade voor zichzelf willen voorkomen die het gevolg zou zijn van het terugsturen van de voordracht door de raad.

De Rob stelt zich – in meerderheid – op het standpunt dat een recht van voordracht op gespannen voet staat, zo niet in strijd is met artikel 125, eerste lid, van de Grondwet. De Rob kiest in zijn eigen model van de eigenstandige burgemeester voor een aanbevelingsrecht, dat wordt versterkt met procedurele waarborgen om te voorkomen dat de raad de aanbeveling eenvoudig naast zich neer kan leggen. Indien de raad wil afwijken van de aanbeveling moet hij de burgemeester in staat stellen een andere aanbeveling te doen.

De opvatting van de Rob dat een voordrachtsrecht grondwettelijk discutabel is, delen wij niet. Wij wijzen er allereerst op dat de Grondwet de benoeming van de wethouders niet regelt. Dat de raad het benoemings- en ontslagrecht toekomt wordt afgeleid uit het hoofdschap van de raad en het stelsel zoals dat sedert lange tijd in de gemeentewet wordt gepraktiseerd. De wetgever kan echter met instandhouding van dat benoemingsrecht de voorbereidingsprocedure naar eigen inzicht vormgeven. Wij wijzen erop dat de raad bij het voordrachtsrecht het laatste woord houdt. Hij kan een voordracht terugsturen naar de burgemeester. Dat kan hij doen totdat de burgemeester bereid is een de raad welgevallige kandidaat voor te dragen. Wij wijzen er voorts op dat het door de Rob gepresenteerde alternatief van een versterkt aanbevelingsrecht materieel op een voordrachtsrecht neerkomt. Wij begrijpen daarom niet dat het een wél grondwettelijk aanvaardbaar is en het ander niet. Kennelijk is de kritiek van de Rob vooral ingegeven door de begrippen aanbeveling en voordracht.

Die begrippen zijn tot nu toe uitsluitend aan de orde geweest in het kader van de huidige (Kroon)benoemingsprocedure van de burgemeester. In het kader van die procedure is een voordrachtsrecht van de raad ongrondwettig te achten omdat de Kroon in dat geval geen afwegingsvrijheid meer toekomt en gedwongen is de voordracht van de raad te volgen. Dat zou in strijd zijn met de grondwettelijke bepaling (het thans nog geldende artikel 131) dat de burgemeester bij koninklijk besluit wordt benoemd. Daarom is de huidige raadsinvloed op de benoeming vormgegeven als een aanbevelingsrecht.

In de verhoudingen waarover wij thans spreken, is – zoals reeds opgemerkt – allereerst geen sprake van een grondwettelijke verankering van het benoemingsrecht van de raad. In de tweede plaats heeft een voordrachtsrecht van de burgemeester niet het gevolg dat de raad de voordracht moet volgen en dus geen keuzevrijheid heeft. De raad kan weliswaar niet buiten de voordracht om benoemen maar kan deze wel terugsturen, totdat een hem welgevallige voordracht wordt gedaan. De vergelijking tussen beide procedures gaat ook niet op, omdat de raad en de Kroon staatsrechtelijk onvergelykbare grootheden zijn.

Conclusie is dat wij een voordrachtsrecht zonder meer in overeenstemming achten met de Grondwet. Wij handhaven ons voornemen een zodanig recht in de komende wetgeving op te nemen.

b. Conflictregeling raad – burgemeester; ontslag burgemeester

Uit de uitgebrachte commentaren blijkt dat het ontbreken van een conflict-

regeling tussen raad en burgemeester vrij algemeen als een gemis wordt ervaren. Zoals reeds aangegeven onderschrijven wij de behoefte aan een wettelijke regeling ter oplossing van een mogelijke impasse tussen raad en burgemeester. Een conflictregeling die bestaat uit de mogelijkheid van ontbinding van de raad, al dan niet gecombineerd met een nieuwe burgemeestersverkiezing staan wij daarbij niet voor. Ontbinding van de raad, hetzij door de burgemeester, hetzij als gevolg van het feit dat de raad het vertrouwen in de burgemeester heeft opgezegd, zou de stabiliteit van het bestuur niet ten goede komen. Het risico van lichtvaardig gebruik van het instrument ontbinding achten wij aanwezig, met alle mogelijke negatieve gevolgen voor het lokale bestuur. Overigens zou introductie van ontbindingsrecht ook grondwetsherziening vergen. Wel achten wij het mogelijk dat een zeer bijzondere situatie kan ontstaan, die rechtvaardigt dat het kiezersmandaat van de burgemeester geen stand houdt.

Zowel de gemeenteraad als de gekozen burgemeester ontlenen hun legitimatie aan verkiezing door de burger. Dat betekent een wederzijdse afhankelijkheid waar men zich van bewust moet zijn en het veronderstelt een bereidheid tot samenwerking om recht te doen aan de keuze van de burger. Verwacht mag daarom worden dat het «zelfregulerende vermogen» er in de praktijk toe zal leiden dat verschillen van inzicht tussen raad en burgemeester tot een oplossing worden gebracht. Dit is een belangrijk uitgangspunt.

De uitgebrachte commentaren geven ons aanleiding een wettelijke voorziening voor te bereiden met het oog op de onverhoopte situatie dat ondubbelzinnig vaststaat dat een onwerkbaar situatie is ontstaan tussen raad en burgemeester. De voorziening behelst mede dat de burgemeester in laatste instantie kan worden ontslagen, bij voorbeeld ten gevolge van een onmogelijkheid na een conflict een college te formeren dat het vertrouwen van een meerderheid van de raad geniet. Aan het belang van een kwalitatief goed lokaal bestuur, dat overigens ook een bovenlokale betekenis heeft, dient alsdan een doorslaggevende betekenis toegekend te worden. Voor zover gebleken is dat dat belang niet op lokaal niveau kan worden behartigd, dient de waarborging daarvan uiteindelijk te prevaleren.

Mede gelet op de commentaren staat ons een zware regeling voor ogen die zodanig van opzet is dat oneigenlijk gebruik wordt vermeden. Door in de procedure een gekwalificeerde meerderheid in de raad te vereisen wordt voorkomen dat «reguliere» politieke meningsverschillen met behulp van dit instrument kunnen worden beslecht. In de regeling zal een bemiddelende en toetsende rol worden toebedeeld aan de commissaris van de Koningin.

Wij wijzen erop dat het globaal geschetste instrument uitdrukkelijk bedoeld zou zijn als een vangnet voor de situatie dat oplossing van een impasse niet langs andere weg bereikt kan worden. Als de situatie ertoe leidt dat gesproken kan worden van taakverwaarlozing is het overigens ook niet uitgesloten dat de wettelijke taakverwaarlozingsregeling (artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet) wordt toegepast. Uiteraard is het in het belang van het gemeentebestuur dat die situatie wordt vermeden, waardoor de noodzaak van het vinden van een oplossing des te meer wordt onderstreept.

Voor de goede orde zij er nog op gewezen dat de hierboven voorgestelde conflictregeling geen betrekking heeft op de mogelijke ontzetting uit het ambt op integriteitsgronden. Dat betreft een zodanig specifieke casus dat daarop apart onder f. wordt ingegaan. Hier gaat het om de oplossing van een onwerkbaar situatie die niet het gevolg is van laakbaar handelen aan de kant van de burgemeester.

Ten aanzien van het raadsvoorzitterschap van de gekozen burgemeester zijn de reacties verdeeld. Aan de ene kant is er de opvatting van de VNG, het NGB en de VGS dat de gekozen burgemeester geen raadsvoorzitter kan blijven omdat er een te grote spanning met zijn positie als collegevoorzitter optreedt. Daartegenover staat de opvatting van de Rob dat de gekozen burgemeester – althans in het eigenstandige model – raadsvoorzitter dient te blijven. De Rob legt aan die opvatting argumenten ten grondslag die ook in de hoofdlijnennotitie zijn gebruikt voor de voortzetting van het raadsvoorzitterschap: de (beperkte) mate van dualisering van de gemeentewettelijke verhoudingen en de accentuering van de integreerende rol van de burgemeester. Ook de Rob wijst er, wederom net als de hoofdlijnennotitie op, dat de vervulling van het raadsvoorzitterschap een grotere distantie van een gekozen burgemeester vergt, en dat de noodzaak tot samenwerking een belangrijke aansporing zal zijn om een grotere onafhankelijkheid en distantie bij de vervulling van het raadsvoorzitterschap te betrachten. Door de commissarissen van de Koningin wordt een tussenpositie ingenomen. Zij pleiten ervoor dat na de invoering van de gekozen burgemeester een tweede stap wordt gezet, die verdergaande ruimte geeft aan een evenwichtige en voldragen verhouding in bevoegdheden en invloed tussen de gemeenteraad als belangrijkste bestuursorgaan van de gemeente en de burgemeester als boegbeeld van het lokaal bestuur. Een grondwetswijziging, die onder andere zou moeten strekken tot ontkoppeling van het burgemeestersambt van het raadsvoorzitterschap, zou daartoe te zijner tijd plaats moeten vinden. Hieruit mag worden afgeleid dat commissarissen de bestaande koppeling voorshands werkbaar achten.

Het voorgaande geeft ons onvoldoende argumenten terug te komen op het in de hoofdlijnennotitie neergelegde standpunt. Duidelijk is wel dat dit een punt is waarover verschillend kan worden gedacht. Ook als het raadsvoorzitterschap niet grondwettelijk verankerd zou zijn, zou er reden zijn de discussie op dit punt intensief te voeren. Daarom zouden wij nog op de volgende aspecten willen wijzen. Allereerst blijkt de parallel met de positie van het nationale parlement op de achtergrond vaak een rol te spelen. Die parallel gaat echter slechts gedeeltelijk op. De Tweede Kamer heeft, anders dan de gemeenteraad, een zeer omvangrijke medewetgevende taak. De raad maakt weliswaar de verordeningen, maar die taak is veel minder omvattend en ook veel minder gepolitiseerd. Daarnaast heeft de gemeenteraad ook een bestuurstaak, die sinds de dualisering van het gemeentebestuur weliswaar beperkter is geworden, maar – ook na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden – tot uitdrukking komt in een aantal belangrijke bevoegdheden. Tot de bestuurstaak van de raad behoort ook het autonome bestuur, waarvoor de bevoegdheid grondwettelijk aan de raad toekomt. De Tweede Kamer daarentegen heeft in het geheel geen bestuurlijke bevoegdheden. Zolang de lokale bestuurstaak over het college én de raad is gespreid, is dat een argument ten gunste van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Voorts zij in dit verband opgemerkt dat deze andere lokale verhoudingen ook implicaties hebben voor de werkwijze en het functioneren van de raad. De raad vergadert minder frequent en de raadsleden kunnen het raadswerk in deeltijd naast hun maatschappelijke hoofdfunctie verrichten. Deze duidelijk andere constellatie op lokaal niveau brengt mee dat enerzijds de verbindende rol van de burgemeester van betekenis blijft en anderzijds het alternatief van een uit de raad voortkomende burgemeester niet vanzelfsprekend een goed alternatief oplevert. Voorts wijs ik op de drie varianten van lokale bestuursstelsels met een gekozen burgemeester die de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft ontwikkeld. In de licht-dualistische variant krijgt de raad de

keuze om ofwel de burgemeester ofwel een raadslid tot raadsvoorzitter te benoemen, in de middenvariant blijft de burgemeester raadsvoorzitter en alleen in de scherp-dualistische variant kan de burgemeester geen raadsvoorzitter meer zijn. De combinatie van een direct gekozen burgemeester met de burgemeester als raadsvoorzitter wordt door de Staatscommissie derhalve alleen in een volstrekt presidentieel model van de hand gewezen. Ten slotte zou ik willen wijzen op de situatie in een aanzienlijk aantal Duitse deelstaten. Zowel in de zogenaamde Süddeutsche Ratsverfassung (Baden-Württemberg) als in het bestuursmodel van Noordrijn-Westfalen – in beide modellen is sprake van een sterke burgemeester – combineert de burgemeester deze functie met het voorzitterschap van de gemeenteraad. Per saldo zijn wij, alles afwegende, van oordeel dat het raadsvoorzitterschap van de gekozen burgemeester werkbaar is te achten.

d. Ambtelijke organisatie; positie gemeentesecretaris

Voor zover de reacties op de hoofdlijnennotitie expliciet ingaan op de verhouding tussen de rechtstreeks gekozen burgemeester enerzijds en de secretaris en de ambtelijke organisatie anderzijds, levert dit geen eenduidig beeld op.

De VGS geeft te kennen aan de bestaande aanstellingswijze te hechten, aangezien deze recht doet aan de collegialiteit van het gemeentebestuur. Zowel het NGB als de Rob onderscheiden, afhankelijk van de rol en positie van de gekozen burgemeester, verschillende bestuursmodellen waarbij ofwel het college de secretaris benoemt, ofwel de burgemeester de secretaris benoemt.

In een bestuursmodel waarin de burgemeester de wethouders voor benoeming voordraagt aan de gemeenteraad, en de burgemeester reeds in dit opzicht een meer geprofileerde positie verkrijgt binnen het college, ligt het in de rede dat dit zich ook vertaalt in het gezag over het ambtelijk apparaat, alsmede de benoemingswijze van de gemeentesecretaris. In de hoofdlijnennotitie is in dat opzicht al aangegeven dat de sturende rol die de gekozen burgemeester in de nieuwe verhoudingen moet kunnen vervullen met zich brengt dat de burgemeester het bevoegd gezag is over het ambtelijk apparaat. Met erkenning voor de integrerende rol van de gemeentesecretaris in de praktijk van het gemeentebestuur, zoals ook door de VGS wordt geschetst, zal in de nieuwe verhoudingen een benoeming van de gemeentesecretaris door de burgemeester het meest voor de hand liggen.

e. Kiesrechtelijke aspecten

Ten aanzien van de kandidaatstellingsprocedure onderschrijft de Kiesraad de opvatting dat een beperking tot kandidaatstelling louter door tussenkomst van politieke partijen een onnodige beperking van het passief kiesrecht zou inhouden. De Kiesraad stemt in met een kandidaatstelling op persoonlijke titel, waarbij politieke partijen de mogelijkheid hebben kandidaten te machtigen de aanduiding van de politieke partij bij de kandidaatstelling te hanteren. De Kiesraad bevestigt daarmee de uitgangspunten ten aanzien van kandidaatstelling zoals aangegeven in de Hoofdlijnennotitie.

Met instemming constateren wij dat de Kiesraad en de Rob het uitgangspunt uit de hoofdlijnennotitie onderschrijven dat de gekozen burgemeester met een absolute meerderheid wordt verkozen. Volgens beide adviesorganen ligt een twee-rondensysteem het meest voor de hand, hoewel zij een stelsel van «supplementary vote» waarbij de kiezer in de gelegenheid wordt gesteld een tweede voorkeur uit te spreken, «ook een denkbare optie» (Rob) respectievelijk «second best» achten. De Rob denkt daarbij aan een variant die één ronde heeft. De Kiesraad wijst er echter

terecht op dat een dergelijk stelsel niet per definitie tot een absolute meerderheid leidt en dat, indien aan dat uitgangspunt wordt vastgehouden, de mogelijkheid van een tweede ronde moet worden ingebouwd. Die constatering raakt een ander aspect van de keuze tussen beide kiesstelsels, namelijk de vraag op welk moment de (beslissende ronde van de) burgemeestersverkiezing wordt gehouden.

De Kiesraad stelt dat het bij een twee-rondensysteem wenselijk is dat de tweede ronde tegelijkertijd met de raadsverkiezing wordt gehouden. Zou de tweede ronde worden gehouden ná de raadsverkiezingen, dan dreigt het gevaar van verkiezingsmoeheid. Voor een eerste ronde voorafgaand aan de raadsverkiezing pleit voorts dat gelijktijdig met de uitslag van de raadsverkiezing bekend is wie de nieuwe burgemeester zal zijn. De burgemeester is zodoende in staat de formatiebesprekingen kort na de beide verkiezingen ter hand te nemen. Een keuze voor het kiesstelsel hebben wij nog niet gemaakt. Wel neigen wij naar een keuze voor het twee-rondenstelsel. Dit is het voor de kiezer meest inzichtelijke stelsel.

Voorts doet de Kiesraad een groot aantal nuttige aanbevelingen van kiesrechtelijke aard, die in deze brief niet zullen worden behandeld, maar die eveneens betrokken zullen worden bij de uitwerking van het stelsel in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel.

f. Integriteit

De VNG betoont zich voorstander van een vorm van integriteitstoets in de verkiezingsprocedure, die wettelijk geregeld zou moeten worden. Het burgemeesterschap zou in principe toegankelijk moet zijn voor iedere Nederlander die aan de wettelijke kwaliteitscriteria voldoet. Integriteitsonderzoek hoort daarbij vindt de VNG.

De Rob maakt onderscheid tussen eisen aan de integriteit van personen in het kader van de kandidaatstellingsprocedure enerzijds en eisen aan de integriteit van gekozen burgemeester anderzijds en bespreekt de vraag of en zo ja, hoe aan kandidaten *vooraf* aanvullende eisen zouden moeten worden gesteld. De burgemeester draagt de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid en heeft het gezag over de politie. Daar staat volgende de Rob tegenover dat eisen betreffende de integriteit van kandidaten op gespannen voet staan met democratische kiesrechtelijke uitgangspunten. Het zou daarom niet moeten gaan om een volledig integriteitsonderzoek, maar om toetsing aan objectieve feiten, zoals een strafrechtelijke veroordeling.

De Rob beschrijft tevens de mogelijkheid van een afzettingsprocedure door de gemeenteraad (*impeachment*) voor de situatie dat na verkiezing problemen rijzen over de integriteit. Aangezien het zou betreffen een ambtsontzetting van een burgemeester die over een eigen kiezerslegitimatie beschikt, zou hieraan mogelijk de eis moeten worden verbonden van een gekwalificeerde (tweederde) meerderheid. De Rob beschrijft tevens een mogelijkheid waarbij de Kroon de bevoegdheid wordt gegeven van ontslag van de burgemeester. Daarmee zou tegemoet worden gekomen aan de problematiek van de dubbele kiezerslegitimatie en de spanning voor de onderlinge verhoudingen.

De Kiesraad acht het ongewenst indien in het kader van de verkiezingsprocedure aan een gemeentelijk bestuursorgaan een oordeel toekomt over de integriteit van een (kandidaat) gekozen burgemeester. Uitsluitend een onherroepelijke rechterlijke veroordeling wegens het begaan van bepaalde strafbare feiten zou gehanteerd kunnen worden. De Kiesraad zou zich wel kunnen voorstellen dat kandidaat-burgemeesters verplicht

worden om bij de kandidaatstelling een eigen verklaring met betrekking tot de integriteit over te leggen.

De Kiesraad is van oordeel dat een burgemeester wel uit zijn ambt moet kunnen worden gezet wegens gebleken integriteitsproblemen en waarbij dan aan de gemeenteraad een oordeel toekomt over de integriteit van de burgemeester.

De onkreukbaarheid van politieke ambtsdragers is van essentieel belang. Dat geldt in het bijzonder ook voor de burgemeester, gezien diens taken en verantwoordelijkheden en overigens ook gelet op zijn gezaghebbende positie als boegbeeld van het gemeentebestuur. Met belangstelling hebben wij dan ook kennis genomen van de advisering op dit vlak en de suggesties voor mogelijke maatregelen ter waarborging van de integriteit van de gekozen burgemeester.

Bezien wordt op welke wijze een integriteitstoets kan worden ingepast in de verkiezingsprocedure en welke aard die integriteitstoets zou moeten hebben. Als uitgangspunt wordt daarbij gehanteerd dat het in dit kader – gelet op de beginselen van het kiesrecht – niet zou moeten gaan om een volledig integriteitsonderzoek, maar om toetsing aan enkele objectieve feiten, zoals een onherroepelijke rechterlijke veroordeling wegens het begaan van enkele specifiek omschreven strafbare feiten. De suggestie van de Kiesraad dat kandidaat-burgemeesters verplicht zou kunnen worden gesteld om bij de kandidaatstelling een (model)verklaring met betrekking tot de integriteit over te leggen wordt thans nader overwogen.

Waar het betreft mogelijke integriteitsmaatregelen gericht op een burgemeester in functie, wordt in beginsel gekozen voor een met waarborgen omgeven afzettingsprocedure (*impeachment*). Niet uitgesloten moet immers worden dat een eenmaal gekozen burgemeester uit zijn ambt moet worden gezet wegens gebleken problemen op het vlak van integriteit. Bezien wordt bij welk orgaan de bevoegdheid tot het in gang zetten van de procedure en bij welk orgaan de bevoegdheid tot ontzetting zou moeten berusten. De Kiesraad meent als gezegd dat het mogelijk moet zijn dat de gemeenteraad een oordeel toekomt over integriteitsschendingen tijdens de uitoefening van het burgemeesterschap. Er zijn echter ook overwegingen om deze ingrijpende bevoegdheid op rijksniveau te positioneren. Naast overwegingen in verband met de kiezerslegitimatie en de gemeentelijke verhoudingen, zouden wij erop willen wijzen dat integriteitsschendingen van een burgemeester het aanzien en het functioneren van het openbaar bestuur in bredere zin raken. Dit zouden argumenten kunnen zijn voor de mogelijkheid om vanuit het Rijk maatregelen te treffen.

g. Campagnefinanciering

In de hoofdlijnennotitie is aangegeven dat overwogen wordt om een regeling te treffen inzake de financiering van de verkiezingscampagnes. Zo'n 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.

Voor zover in de reacties op de hoofdlijnennotitie is ingegaan op de financiering van de verkiezingscampagnes van de gekozen burgemeester is in ieder geval het belang onderschreven van het bevorderen van openbaarheid en transparantie. Volgens de Rob dient een goede regeling te worden getroffen voor de openbaarheid van giften en sponsoring alsook voor de (on)verenigbaarheid van functies van de burgemeester. De mogelijkheid om beperkingen te stellen aan de hoogte van giften en sponsoring dan

wel een plafond te stellen aan het te besteden bedrag per kandidaat (afhankelijk van de gemeentegrootte), verdient volgens de Raad serieuze overweging.

De verkiezingsactiviteiten van burgemeesters zullen mogelijk deels vergelijkbaar zijn met die voor gemeenteraadsverkiezingen. De aard en omvang van een burgemeestersverkiezing en de daarmee gemoeide uitgaven zullen vermoedelijk gerelateerd zijn aan de gemeentegrootte. Bij burgemeestersverkiezingen ligt het in de rede dat door gemeenten faciliteiten worden geboden, die vergelijkbaar zijn met wat nu ook voorzien wordt bij gemeenteraadsverkiezingen; zoals het ter beschikking stellen van borden voor het aanplakken van verkiezingsposters, het huis-aan-huis verspreiden van informatie betreffende de namen van de kandidaten, informatiemogelijkheden in het gemeentelijk publicatieblad of op de website van de gemeente. Daarnaast zullen met de individuele campagnes uitgaven gemoeid zijn. Bezien wordt op welke wijze de burgemeestercampagnes gefinancierd zullen kunnen worden. Het risico van onwenselijke financiële afhankelijkheden dient daarbij te worden vermeden. In ieder geval zullen regels worden gesteld over de transparantie van de campagneuitgaven. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre het mogelijk is regels te stellen over het werven van fondsen of over de uitgaven voor verkiezingen. Het ligt voor de hand dat de opzet van eventuele regelgeving terzake zal worden gerelateerd aan de wetgeving inzake de financiering van politieke partijen die thans wordt ontwikkeld.

h. Overgangsregeling voor zittende burgemeesters

In een aantal reacties en tijdens verschillende overleggen is zorg uitgesproken en aandacht gevraagd voor de rechtspositionele gevolgen van het collectieve ontslag in 2006 voor de thans zittende burgemeesters. Ook wij zijn ervan doordrongen dat zorgvuldigheid moet worden betracht bij het regelen van het ontslag en de daaraan verbonden gevolgen voor de individuele ambtsdragers. Daarvoor heeft het rijk als werkgever overigens ook een bijzondere verantwoordelijkheid.

Het is ons voornemen voor het ontslag een sociaal plan op te stellen, dat in het voorjaar van 2004 formeel in het GOB zou kunnen worden besproken. In het sociaal plan zullen onder andere afspraken worden opgenomen over de van toepassing zijnde uitkeringsrechten. Zoals reeds in de hoofdlijnennotitie is aangegeven, stellen wij voor het bij gemeentelijke herindelingen geldende uitkeringenregime te hanteren als referentiekader, omdat ook daar sprake is van een uit de wet voortvloeiend gedwongen ontslag. Verder zullen wij ten behoeve van het sociaal plan voorstellen doen voor flankerende overgangsvoorzieningen. Hierbij kan worden gedacht aan voorzieningen voor loopbaanoriëntatie, opleidingen en outplacement. Met deze voorzieningen kan worden bijgedragen aan een zo snel en soepel mogelijke doorstroom van de oud-burgemeesters naar een andere passende functie, uiteraard voorzover zij zich niet verkiesbaar stellen voor het nieuwe ambt dan wel daarin niet worden gekozen.

i. Invoeringsdatum

Aan de vraag op welk moment de gekozen burgemeester moet worden ingevoerd, zijn verschillende aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats is er een verband met de zittingstermijn van de gekozen burgemeester en met de vraag of de gelijktijdigheid van de verkiezingen voor burgemeester en raad, die in de reacties – met uitzondering van het NGB – breed wordt onderschreven. In de media is de nodige aandacht geweest voor het feit dat de kabinetsplannen voor de invoering van de gekozen burgemeester in het voorjaar van 2006 tot ontslag ineens van de zittende

burgemeesters zou leiden. Door sommigen is bepleit tot geleidelijke invoering over te gaan. Bovendien zijn de nadelen van een dergelijk systeem evident: de vraag, of aan de kiezers een democratisch recht toekomt, zou immers afhankelijk worden van de toevallige omstandigheid dat een benoemingstermijn afloopt. Ook zouden in deze constellatie twee gemeentelijk bestuursstelsels gedurende een langere periode naast elkaar blijven bestaan, hetgeen als onwenselijk moet worden beoordeeld.

Ook veel aandacht is uitgegaan naar de vraag of het eigenlijk wel mogelijk is om al in 2006 de burgemeester te verkiezen. Als belangrijk mogelijk obstakel wordt door sommigen gezien dat eerst de Grondwet zou moeten worden herzien, met name omdat het raadsvoorzitterschap niet te combineren zou zijn met de direct gekozen burgemeester. In paragraaf 3, onderdeel c, is reeds aangegeven waarom wij van mening zijn dat hier geen beletselen bestaan. De conclusie is derhalve dat naar ons oordeel voorafgaande grondwetsherziening niet noodzakelijk is en dat invoering in 2006 in ieder geval vanuit dit perspectief niet op problemen stuit. Overigens zou de door sommigen wel bepleite oplossing om de raadsverkiezingen met een jaar uit te stellen om zodoende voorafgaande grondwetsherziening te realiseren, geen soulaas bieden. De reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer vinden plaats in 2007; de tweede lezing van een grondwetsherziening en daaruit voortvloeiende wijzigingen van de gewone wetgeving zouden derhalve op zijn vroegst in 2008 kunnen worden afgerond. Uitstel van de raadsverkiezingen met twee jaar achten wij – nog los van het feit dat zich dat niet verdraagt met de beperkte mogelijkheden van artikel 129 Grondwet in dit verband – niet aanvaardbaar.

Een ander aspect betreft de vraag of invoering in 2006 de gemeenten niet in problemen zou kunnen brengen omdat zij nog druk doende zijn de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur te verwerken en met name de culturele omslag die van hen in dat verband wordt gevraagd, nog niet ten volle hebben kunnen maken. Op zichzelf wordt er de laatste jaren het nodige gevraagd van de gemeenten. Aan de andere kant is het beeld als zou de invoering van de gekozen burgemeester direct op de dualisering van het gemeentebestuur volgen, niet helemaal juist. De belangrijkste wetswijzigingen inzake de dualisering van het gemeentebestuur – waarbij de dualistische werkwijze werd ingevoerd – zijn na de raadsverkiezingen van 2002 in werking getreden, terwijl wetswijzigingen ter invoering van de gekozen burgemeester voorzien zijn voor maart 2006. Daar ligt een periode van 4 jaren tussen. Bovendien kan de invoering van de gekozen burgemeester als een vervolmaking van het proces van dualisering kan worden gezien. Niet voor niets waren zowel de dualisering als de aanstellingswijze van de burgemeester voorwerp van onderzoek voor de Staatscommissie dualisme en lokale democratie. Invoering van de gekozen burgemeester is dus ook een logische stap na de dualisering, die het beste zo snel mogelijk gezet kan worden.

Meer in het algemeen moet worden betwijfeld of de gemeenten en het openbaar bestuur werkelijk gebaat zouden zijn bij uitstel van de invoering van de gekozen burgemeester. Die situatie zou pas kwetsbaar zijn: een langdurige onzekerheid over de toekomst van het lokaal bestuur en zijn ambtsdragers met alle mogelijke negatieve gevolgen van dien. Zodoende zouden de gemeenten bovendien geconfronteerd worden met twee maal een langere periode van veranderingen. Eén min of meer aaneengesloten periode van verandering heeft dan onze voorkeur.

Al met al zijn wij van oordeel dat de invoering van de gekozen burgemeester met voortvarendheid ter hand dient te worden genomen, juist om afbrokkeling van het openbaar bestuur te voorkomen. De eerst mogelijke invoeringsdatum – maart 2006 – dient met beide handen te worden

aangeprepen. Graag doen wij een beroep op alle betrokkenen in het wetgevingsproces en daarbuiten om daaraan medewerking te verlenen.

4. Slotopmerkingen

Wij zijn van oordeel dat de hoofdlijnennotitie en deze brief samen een zodanig helder beeld schetsen van het model dat het kabinet voor ogen staat, dat over de hoofdlijnen van de gekozen burgemeester nu een debat kan worden gevoerd dat tot duidelijkheid over de gewenste richting kan leiden. Vervolgens zal er nog veel moeten worden uitgewerkt, onder andere in concrete wetsvoorstellen. Wij hopen u daarover nader te spreken in 2004.

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

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