

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing  
en Koninkrijksrelaties  
De heer mr. Th.C. de Graaf  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	IGB2004/59603	Rob2004064916	19 mei 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
Drs. P.W. Tetteroo	54639-006	070-4267217	
Drs. R.G. Daniëls		070-4267234	
Onderwerp			
Advies commentaar conceptwetsvoorstellen direct gekozen burgemeester			

Geachte heer De Graaf,

Bij brief van 7 april 2004 (kenmerk IGB2004/59603) heeft u de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd commentaar te geven op het conceptwetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester en het conceptwetsvoorstel Wet verkiezing burgemeester. In de brief wordt een uiterste adviestermijn genoemd van 21 mei 2004.

Bijgaand ontvangt u het *Advies commentaar conceptwetsvoorstellen direct gekozen burgemeester* van de Raad. In het voorliggende advies plaatst de Raad een aantal kritische kanttekeningen bij het gepresenteerde model zoals dat is neergeslagen in voornoemde conceptwetsvoorstellen. Dit in het verlengde van het eerdere advies, getiteld *De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen* (november 2003), dat de Raad uitbracht naar aanleiding van de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester.

De Raad stelt het op prijs een afschrift van het kabinetsstandpunt te mogen ontvangen binnen de wettelijke termijn van drie maanden na aanbidding van dit advies.

### **Samenvatting**

*In dit advies geeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op verzoek van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties commentaar op het conceptvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester en het conceptvoorstel Wet verkiezing burgemeester. In het onderhavige advies heeft de Raad de concrete uitwerking in de beide conceptwetsvoorstellen vergeleken met zijn eindmodel van de eigenstandige burgemeester zoals dat is beschreven in zijn vorige advies, getiteld De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen (november 2003). Voorts geeft de Raad commentaar op een aantal concreet ingevulde onderwerpen en ontwikkelingen die na het verschijnen van het genoemde advies spelen.*

*Algemene conclusie die de Raad trekt is dat het stelsel op basis van deze voorstellen in de lokale bestuurspraktijk op belangrijke onderdelen niet goed werkbaar zal blijken binnen de geformuleerde randvoorwaarden van collegiaal bestuur en de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Zo constateert de Raad onder meer dat de positie en bevoegdheden van de burgemeester binnen het college zodanig worden versterkt dat van collegiaal bestuur en van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders niet of nauwelijks meer sprake is. Voorts handhaaft de Raad zijn standpunt dat een recht van zogeheten gesloten voordracht van wethouderskandidaten door de burgemeester op gespannen voet staat, zo niet strijdig is met het grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad. Dit omdat de zelfstandige bevoegdheid van de gemeenteraad materieel zodanig wordt ingeperkt dat hij nu niet meer vrij is de wethouders te benoemen. Ook heeft de Raad kritiek op de toebedachte rol van de burgemeester van “lokaal regeringsleider” en diens bevoegdheden in het kader van de college- en programvorming en de portefeuillevverdeling van de wethouders. Zaken die volgens de Raad ten volle samenhangen met de zelfstandige positie en bevoegdheden van de gemeenteraad als het direct gekozen volksvertegenwoordigend orgaan van de gemeente.*

*Als positieve elementen in de voorstellen ziet de Raad de opname van een conflictenregeling, een kiesstelsel met een twee-rondensysteem en de concrete uitwerking van regels met betrekking tot de integriteit van kandidaten en de campagnefinanciering. Ten aanzien van de concrete uitwerking van de genoemde onderwerpen plaatst de Raad nog wel enige kanttekeningen.*

## **1. Inleiding**

### **1.1 Algemeen**

Bij brief van 7 april 2004 van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties wordt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd advies uit te brengen over twee conceptwetsvoorstellen inzake de invoering van de direct gekozen burgemeester. In de brief wordt een uiterste adviestermijn genoemd van 21 mei 2004.<sup>1</sup> De twee conceptwetsvoorstellen betreffen een conceptvoorstel van Wet tot introductie van de gekozen burgemeester en een conceptvoorstel van Wet verkiezing burgemeester. Tevens was bijgevoegd een integrale tekst van de voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet als gevolg van het eerstgenoemde conceptwetsvoorstel.

Het kabinet heeft er voor gekozen met twee afzonderlijke conceptwetsvoorstellen te komen. Een conceptvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester, waarin de nieuwe positie van de burgemeester aan de orde komt. Dit betreft onder meer de collegevorming, de portefeuillevverdeling, het gezag over het ambtelijke apparaat, de verantwoordelijkheid

<sup>1</sup> Brief van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 7 april 2004 (IGB2004/59603).

voor integraal gemeentelijk beleid met betrekking tot de handhaving van wet- en regelgeving en inzake openbare veiligheid, raadsvoorzitterschap, vereisten voor de verkiesbaarheid, integriteit, ontslag, conflictenregeling, de ontslagbevoegdheid van de minister in bijzondere omstandigheden en de overgang naar het nieuwe stelsel.

In het conceptvoorstel Wet verkiezing burgemeester staan de kiesrechtelijke procedures en de regels betreffende de campagne(financiering) centraal. Belangrijke onderdelen zijn het kiesstelsel (twee-rondenstelsel, de eerste ronde voorafgaand aan de raadsverkiezingen, de tweede ronde samen met de raadsverkiezingen), verkiezingsprocedures, stemopneming, vaststelling van de uitslag, kandidaatstelling (ondersteuningsvereiste, toetsing van kandidaten), de campagnefinanciering (verplichte openbare financiële administratie, afzonderlijke betaalrekening, de maximering van de verkiezingsbijdragen), de kiesgerechtigdheid en toelating tot het burgemeestersambt.

## 1.2

### Achtergronden

Het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet-Balkenende bevat het voornemen te komen tot invoering van een direct door de bevolking gekozen burgemeester. Dit voornemen is door het kabinet uitgewerkt in de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester (hierna: Hoofdlijnennotitie) die op 26 september 2003<sup>2</sup> aan de Tweede Kamer is aangeboden. In de Hoofdlijnennotitie geeft het kabinet aan te kiezen voor een sterke burgemeester binnen de grondwettelijke kaders (na aanvaarding van het wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester<sup>3</sup> in tweede lezing). De burgemeester krijgt een zodanige positie binnen en buiten het college van burgemeester en wethouders dat hij kan optreden als “lokaal regeringsleider” onder handhaving van een gemeentelijk bestuursstelsel waarbij sprake is van collegiaal bestuur en aan de gemeenteraad een beslissende rol toekomt.

De Raad heeft in november 2003 een advies, getiteld *De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen*, uitgebracht over de Hoofdlijnennotitie.<sup>4</sup> In dit advies plaats de Raad een aantal kritische kanttekeningen en presenteert hij twee eindmodellen die op zich zelf staan, te weten de direct gekozen burgemeester met een eigenstandige positie en die met een zelfstandige positie.

Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen over de Hoofdlijnennotitie, waaronder het advies van de Rob, kwam het kabinet bij brief van 5 december 2003 met een nadere standpuntbepaling.<sup>5</sup> Hierbij is het kabinet ook ingegaan op diverse standpunten van de Raad. Op 10 december 2003 en 27 januari 2004 heeft een algemeen overleg plaatsgevonden over de Hoofdlijnennotitie tussen de verantwoordelijke bewindslieden en

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 223, nr. 1.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28 509.

<sup>4</sup> Rob, *De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen*, Den Haag, november 2003.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 223, nr. 2.

de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer.<sup>6</sup> Naar aanleiding hiervan is onder meer de motie Hamer-Spies<sup>7</sup> aangenomen die de regering verzoekt verschillende invoeringsvarianten uit te werken. De regering heeft toegezegd deze motie te zullen uitvoeren, maar tevens aangegeven dat haar standpunt betreffende de invoeringstermijn (16 maart 2006) niet is gewijzigd. De concrete uitwerking van de motie is niet opgenomen in de onderhavige conceptwetsvoorstellen. De voorstellen gaan derhalve uit van invoering van de direct gekozen burgemeester in maart 2006. De Raad kan echter op dit moment niet overzien wat de consequenties zijn van de uitvoering van de motie voor de invoering van het gepresenteerde model.

### 1.3

#### **Aanpak en opbouw van het advies**

In het onderhavige advies geeft de Raad commentaar op het voorgestelde model van de direct gekozen burgemeester zoals dat in de twee conceptwetsvoorstellen wordt gepresenteerd en waaraan de Hoofdpijnennotitie ten grondslag heeft gelegen. Hierbij heeft de Raad kennis genomen van de in de Tweede Kamer gevoerde discussie over de Hoofdpijnennotitie, de aangenomen moties alsook van de wens van de Tweede Kamer om uiteindelijk te komen tot wijziging van artikel 125, derde lid, Grondwet betreffende het voorzitterschap van de gemeenteraad door de burgemeester.

Naast zijn meer algemene commentaar heeft de Raad de concrete uitwerking in de conceptwetsvoorstellen vergeleken met het eindmodel van de eigenstandige burgemeester zoals dat is beschreven in zijn vorige advies. Dit omdat beide modellen het dichtst bij elkaar liggen, terwijl het eindmodel van de zelfstandige burgemeester hier verder van af staat en, afgezien van de inhoud, vanwege de benodigde grondwetswijzigingen niet past binnen de invoeringstermijn die het kabinet voor ogen heeft.

De Raad heeft voorts onderzocht in hoeverre nieuwe onderdelen en ontwikkelingen naar zijn oordeel om commentaar vragen. ‘Nieuw’ in die zin dat het handelt om aspecten die – in afwijking van de Hoofdpijnennotitie – als gevolg van de wens van de Tweede Kamer zijn opgenomen in (een van) de conceptwetsvoorstellen dan wel nu thans concreet worden ingevuld. Nieuwe aspecten die volgens de Raad om een reactie vragen betreffen met name de concrete invulling van de conflictenregeling, de toebedachte verantwoordelijkheid voor integraal gemeentelijk beleid inzake veiligheid en handhaving van bijzondere wet- en regelgeving, integriteit(sonderzoek), het kiesstelsel en de campagnefinanciering.

De opbouw van dit advies is als volgt. In het volgende hoofdstuk wordt een korte samenvatting gegeven van het hiervoor genoemde advies van de Raad. Het commentaar op de hoofdlijnen van het conceptvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester vormt het onderwerp van hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat enkele opmerkingen over overige aspecten

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 223, nr. 3 en nr. 9.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 223, nr. 6.

van het voornoemde conceptwetsvoorstel. In hoofdstuk 5 wordt afzonderlijk ingegaan op enkele aspecten betreffende het kiesstelsel, de campagnefinanciering en de integriteit van kandidaten, zoals neergelegd in het conceptvoorstel Wet verkiezing burgemeester. Het advies wordt gecompleteerd met de conclusies in hoofdstuk 6 en een overzicht van de artikelen die in het onderhavige advies aan bod zijn gekomen (zie Bijlage).

## 2.

### **Het eerdere advies van de Rob**

In dit advies (p. 15-16) geeft de Raad drie hoofdbezwaren aan tegen de in de Hoofdlijnennotitie voorgestelde verschuivingen in de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen de burgemeester en de gemeenteraad, te weten:

1. de toebedachte bevoegdheid van de burgemeester tot een zogeheten gesloten voordracht voor de benoeming van wethouders door de gemeenteraad;
2. de toebedachte bevoegdheid van de burgemeester om zelfstandig de portefeuilles van de wethouders vast te stellen;
3. het ontbreken van een conflictenregeling ingeval van een diepgaand conflict of vertrouwensbreuk tussen de direct gekozen burgemeester en de gemeenteraad.

De algemene conclusie van de Raad is dat het model van de gekozen burgemeester uit de Hoofdlijnennotitie niet moet worden ingevoerd omdat dit geen werkbaar stelsel oplevert. Dit model past vooral niet binnen het door het kabinet gekozen uitgangspunt dat sprake moet zijn van inbedding van de direct gekozen burgemeester binnen de grondwettelijke kaders, handhaving van collegiaal bestuur waarbij de positie van de gemeenteraad uiteindelijk doorslaggevend is. De Raad geeft in zijn advies twee eindmodellen in overweging die op zich zelf staan: de direct gekozen burgemeester met een eigenstandige positie en die met een zelfstandige positie.

In hoofdlijnen gaat het bij het geschetste eindmodel van de eigenstandige burgemeester om rechtstreekse verkiezing van de burgemeester als voorzitter van het lokale bestuur (voorzitter van het college en de gemeenteraad) én als bestuursorgaan met een aantal zelfstandige taken en bevoegdheden. Dit binnen de bestaande grondwettelijke kaders, passend bij het collegiale bestuur en binnen het per 7 maart 2002 ingevoerde gematigde model van dualisme. Tevens is sprake van een volwaardige invulling van het wethouderschap en blijft de zelfstandige positie en eindverantwoordelijkheid van de direct gekozen volksvertegenwoordiging intact. De eigenstandige burgemeester is een teamspeler, een bruggenbouwer die investeert in goede onderlinge verhoudingen en in een vruchtbare samenwerking met de wethouders en de gemeenteraad. In dit eindmodel blijft het college verder onder meer het gezag uitoefenen over het ambtelijke apparaat

Bij het door de Raad geschetste eindmodel van de zelfstandige burgemeester is sprake van de burgemeester als eenhoofdig bestuur en executieve die een aantal zelfstandige bevoegdheden bezit binnen aangescherpte dualistische verhoudingen. Van een

grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad en het college als collegiaal bestuursorgaan is in dit eindmodel geen sprake meer. Voor invoering van dit eindmodel is grondwetswijziging noodzakelijk.

In het vorige advies wordt voorts aandacht gevraagd voor enkele onderwerpen waar in de Hoofdlijnennotitie (nog) geen concrete invulling aan is gegeven, onder meer betreffende integriteit(sonderzoek), ontzetting uit het ambt en een conflictenregeling. Afzonderlijk wordt in het advies aandacht besteed aan het kiesstelsel en de campagnefinanciering.

### **3. Commentaar op het conceptwetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester**

#### **3.1**

##### **Algemeen**

De Raad constateert dat in het voorstel een model voor de direct gekozen burgemeester wordt gepresenteerd dat uitgaat van de Hoofdlijnennotitie maar waarbij een aantal onderdelen nader is ingevuld dan wel alsnog is opgenomen (conflictenregeling, integriteit(sonderzoek), kiesstelsel en campagnefinanciering). Hierbij blijft het hoofdbezwaar van de Raad in zijn eerdere advies bestaan, namelijk dat een model wordt voorgesteld waarin de direct gekozen burgemeester ergens een positie inneemt tussen de beide (princiële) eindmodellen van de Raad: die van de eigenstandige en van de zelfstandige burgemeester. Dit wordt nog eens benadrukt in de memorie van toelichting (p. 9) waarin wordt aangegeven dat met het gepresenteerde model “een einde komt aan de eigen-standigheid van de burgemeestersfunctie” en gesproken wordt van de burgemeester als “lokale regeringsleider”.

De Raad vreest voor een stelsel dat in de lokale bestuurspraktijk op belangrijke onderdelen niet goed werkbaar zal blijken binnen de door het kabinet geformuleerde randvoorwaarde van een lokaal bestel “dat wordt gekenmerkt door een collegiale bestuursvorm en waarin de raad als lokale volksvertegenwoordiging uiteindelijk doorslaggevend is (het hoofdschap van de raad)” (memorie van toelichting, p. 10). Het gepresenteerde model zal gemakkelijk kunnen leiden tot onderlinge spanningen die hoge eisen stellen aan een conflictenregeling. Dit omdat geen keuze is gemaakt tussen de twee principiële uitgangspunten en bijbehorende eindmodellen zoals beschreven in het eerdere advies van de Raad. In zijn eerdere advies over de Hoofdlijnennotitie gaf de Raad aan dat sprake is van een “spagaat” waarbij wordt geprobeerd twee conflicterende uitgangspunten met elkaar te verzoenen: een “sterke”, politiek-bestuurlijk meer geprofileerde burgemeester met een “volwaardige rol” en “grotere sturingsmogelijkheden” enerzijds én een burgemeester binnen het Nederlands openbaar bestuur “dat functioneert op basis van coalitieverhoudingen” waarbij sprake is van een stelsel “waarin het collegiaal bestuur wordt gehandhaafd en aan de volksvertegenwoordiging een beslissende rol toekomt” anderzijds.

In de memorie van toelichting (p. 10) wordt onder meer gesteld, dat “ook de gekozen burgemeester deel [blijft] uitmaken van een bestel dat gekenmerkt wordt door een collegiale bestuursvorm”. Ingevolge artikel 125, tweede lid, Grondwet jo artikel 5 onder a en 6 Gemeentewet is het college van burgemeester en wethouders een bestuursorgaan van de gemeente. Het college is een collegiaal bestuursorgaan, dat wil zeggen dat het college optreedt als eenheid en sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de leden van het college; wethouders zijn derhalve geen zelfstandig gemeentelijk bestuursorgaan.

Geconstateerd moet worden dat de burgemeester op basis van de voorstellen een aantal belangrijke taken en bevoegdheden krijgt toebedacht, te weten de verantwoordelijkheid voor integraal gemeentelijk beleid inzake openbare veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving en het gezag over het ambtelijke apparaat. Hierdoor wordt de positie van de burgemeester als gemeentelijk bestuursorgaan versterkt. Daarnaast wordt diens positie als ‘lokaal regeringsleider’ binnen het college versterkt op het gebied van de college- en programvorming (formateurschap), diens betrokkenheid bij de benoeming en het ontslag van wethouders (recht van voordracht) en de vaststelling van en wijziging in de taken of de portefeuillevverdeling binnen het college.

Hiermee verschuiven de verhoudingen binnen het college zodanig in de richting van de burgemeester dat de begrippen ‘collegiaal bestuur’ en ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid’ een geheel andere invulling krijgen. Het grotere gewicht van de burgemeester plaatst de wethouders in sterke mate in een afhankelijke positie die een breuk betekent met de lange Nederlandse traditie en cultuur van collegiaal bestuur. De Raad verwijst naar het *Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie*, waarin wordt aangegeven dat in de wetgeving tot invoering van de direct gekozen burgemeester “gewaarborgd [moet] worden dat er een bestuursmodel met collegialiteit ontstaat, waarin de wethouder zijn rol houdt (of weer kan pakken). Zo’n model biedt waarborgen tegen vermaling van de wethouder tussen burgemeester en raad”.<sup>8</sup>

De Raad is van mening dat op basis van de voorstellen, in het bijzonder het recht van voordracht, de rol van de burgemeester bij de college- en programvorming, de portefeuillevverdeling en het gezag over het ambtelijke apparaat, niet of nauwelijks meer gesproken kan worden van een collegiale bestuursvorm als randvoorwaarde die het kabinet stelt aan het lokale bestel na invoering van de direct gekozen burgemeester.

Hierna zal de Raad zijn zienswijze en commentaar op het onderhavige conceptwetsvoorstel aan de hand van een aantal onderwerpen nader toelichten.

---

<sup>8</sup> *De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden? Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie*, Den Haag, 2004, p. 39.

## 3.2

### **Raadsvoorzitterschap**

De Raad heeft in zijn vorige advies (p. 20) het standpunt ingenomen, dat voor de voortzetting van het raadsvoorzitterschap door de burgemeester de mate van dualisering van de gemeenterechtelijke verhoudingen uiteindelijk bepalend is. Binnen de huidige gematigde gedualiseerde verhoudingen hoeft het raadsvoorzitterschap door een direct gekozen burgemeester met een eigenstandige positie in de ogen van de Raad geen problemen op te leveren. Het raadsvoorzitterschap accentueert de integrerende rol van de eigenstandige burgemeester die als bestuursorgaan en als voorzitter van het college en de gemeenteraad bepaalde verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden heeft in de sfeer van toezicht op en handhaving van de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van procedures en besluitvorming. Dat vraagt ook de benodigde distantie en een onafhankelijke, kritische opstelling van de burgemeester.

In het voorstel blijft het raadsvoorzitterschap door de burgemeester, zoals bepaald in artikel 125, derde lid, Grondwet intact, zoals ook het geval is in het eindmodel van de eigenstandige burgemeester van de Raad.

De Raad heeft kennis genomen van de wens van de Tweede Kamer het raadsvoorzitterschap door de burgemeester te schrappen uit artikel 125, derde lid, Grondwet. Dit omdat principiële bezwaren bestaan tegen een bestel waarbij de gemeenteraad als direct gekozen volksvertegenwoordiging en gemeentelijk bestuursorgaan wordt voorgezeten door een eveneens direct gekozen ambtsdrager en bestuursorgaan, de burgemeester. Een figuur overigens die in het buitenland (bijvoorbeeld in Ierland, Spanje en in een aantal Duitse deelstaten) niet ongebruikelijk is.<sup>9</sup>

Zolang de Grondwet dat voorschrijft, gaat de Raad ervan uit dat in de gemeentelijke praktijk sprake zal zijn van een volwaardige invulling van het raadsvoorzitterschap door de burgemeester. Dat betekent dat figuren als structurele plaatsvervanging, als zijnde strijdig met de Grondwet, niet aanvaardbaar zijn. Indien het huidige raadsvoorzitterschap na grondwetswijziging wordt vervangen door de figuur waarbij de gemeenteraad uit zijn midden de voorzitter benoemt, vraagt de Raad nadrukkelijk aandacht voor een goede regeling van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden die thans bij de burgemeester berusten en in belangrijke mate ook zijn gekoppeld aan diens raadsvoorzitterschap.

---

<sup>9</sup> Vgl. het rapport *Buitenlandse burgemeesters bekeken*, Centre for local democracy / Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002. In Ierland wordt de burgemeester, die thans nog door de gemeenteraad wordt benoemd, vanaf 2004 rechtstreeks gekozen. In Spanje betreft het gemeenten met minder dan honderd inwoners waarin de bewoners zichzelf besturen en rechtstreeks de burgemeester kiezen (Consejo Abierto). In Duitsland gaat het om deelstaten waar de *Süddeutsche Ratsverfassung* van toepassing is (Baden-Württemberg, Beieren). In het presidentiële stelsel in de Verenigde Staten is op federaal niveau de direct gekozen vice-president zowel lid van de federale regering als voorzitter van de Senaat.



### 3.3

#### **Benoeming van wethouders**

De burgemeester krijgt in het voorstel een recht van zogeheten gesloten voordracht van kandidaten voor het wethoudersambt (artikel 35). Dit betekent dat de gemeenteraad niet buiten de burgemeester om tot benoeming van wethouders kan overgaan. Het initiatief tot de benoemingsprocedure komt voortaan toe aan de burgemeester. De gemeenteraad kan slechts een beslissing nemen over de voorgedragen kandidaten door de burgemeester; hij kan daarvoor in de plaats geen andere personen tot wethouder benoemen. Indien de gemeenteraad de voordracht (dat kan alleen in zijn geheel) afwijst, is de burgemeester opnieuw aan zet; deze procedure zou binnen de daarvoor geldende termijn – in theorie – zo vaak kunnen worden herhaald totdat de gemeenteraad kan instemmen met alle voorgedragen kandidaten en daadwerkelijk tot benoeming overgaat.

Wat het ontslag van wethouders betreft, wordt de burgemeester eveneens een recht van voordracht toebedacht (artikel 48, eerste lid), maar kan de gemeenteraad ook zonder voorafgaande voordracht tot ontslag van wethouders overgaan indien zij niet meer het vertrouwen bezitten van de gemeenteraad.

In zijn eerdere advies heeft de Raad<sup>10</sup> het standpunt ingenomen dat een recht van gesloten voordracht van wethouderskandidaten door de burgemeester aan de gemeenteraad naar zijn oordeel “op gespannen voet staat, zo niet in strijd is met artikel 125, eerste lid, Grondwet”. Het kabinet heeft in zijn brief van 5 december 2003 aan de Tweede Kamer<sup>11</sup> aangegeven deze opvatting van de Raad niet te delen:

“Wij wijzen er allereerst op dat de Grondwet de benoeming van 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. (...) 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”.

De Raad constateert allereerst dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op het belangrijke vraagstuk van de relatie tussen het grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad en de genoemde bezwaren betreffende een recht van gesloten voordracht van wethouderskandidaten door de burgemeester aan de gemeenteraad.

Een eerste te beantwoorden vraag is wat de relatie is tussen de bevoegdheid tot benoeming van wethouders door de gemeenteraad en het grondwettelijke hoofdschap. In de memorie

<sup>10</sup> De leden Korsten en Michiels hebben een minderheidsstandpunt ingenomen. Zij zijn van mening dat er onvoldoende grond is om de voordracht ten aanzien van de benoeming van wethouders, zoals die in de Hoofdlijnennotitie wordt voorgesteld, in strijd met de Grondwet te achten en niet sprake is van een (geheel) gesloten voordracht.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 223, nr. 2, p. 6.

van toelichting wordt met betrekking tot het huidige artikel 125, eerste lid, Grondwet de volgende constitutionele betekenis van het hoofdschap van de gemeenteraad gegeven: “Uit de Grondwet moet duidelijk blijken dat het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid toekomt aan (...) de raad”.<sup>12</sup>

De betekenis van het grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad kan volgens de Raad ook worden bekeken vanuit de vraag welke bevoegdheden de gemeenteraad uitoefent. Vanuit dit perspectief komt het hoofdschap er op neer dat de gemeenteraad de zogeheten originele (letterlijk: niet van een ander afgeleide) bevoegdheden bezit. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad de oorspronkelijke of zelfstandige – voor het lokale bestel van wezenlijke betekenis zijnde – gemeenterechtelijke bevoegdheden toekomt krachtens artikel 124, eerste lid jo artikel 125, eerste lid, Grondwet, tenzij de (grond)wetgever uitdrukkelijk anders bepaalt.<sup>13</sup> Dit laatste is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de benoeming van de burgemeester door de Kroon (artikel 131 Grondwet).

Een volgende te beantwoorden vraag is of de bevoegdheid tot benoeming van wethouders door de gemeenteraad voortvloeit uit het hoofdschap omdat de benoeming van wethouders immers niet in de Grondwet is geregeld. Oud<sup>14</sup> stelt hierover het volgende:

“De wethouders worden dus door de Raad benoemd. (...) Thorbecke heeft het van begin af gewild, zoals de wet het heeft geregeld. Een andere oplossing zou met de Grondwet ook op gespannen voet hebben gestaan. Ik wees er reeds op dat de instelling van een College van Burgemeester en Wethouders zich kwalijk verdroeg met een grondwettelijk voorschrift, dat het bestuur der gemeente opdroeg aan de Raad en niemand anders. (...) Bij het [benoemen van wethouders] door de Raad gaat het om een bevoegdheid die de Raad als hoofd der gemeente behoort toe te komen.”

De relatie tussen het hoofdschap van de gemeenteraad en de benoeming van wethouders kwam ook aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet dualisering gemeentebestuur in de Eerste Kamer. Toenmalig minister De Vries (BZK) antwoordde naar aanleiding van de vraag van de CDA-fractie in de Eerste Kamer naar de betekenis van het hoofdschap voor de bevoegdheden van de gemeenteraad na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur:

“Er is niet overwogen de door de leden van de CDA-fractie genoemde bevoegdheden (benoemen van wethouders, betrokkenheid bij begroting en rekening) bij de raad weg te halen, omdat het daarbij (...) om voor de institutionele positie van de raad wezenlijke

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 1975/76, 13 990, nr. 3, p. 13.

<sup>13</sup> Zie ook artikel 147 Gemeentewet. Artikel 124, eerste lid jo artikel 125, eerste lid, Grondwet zijn mederichtinggevend voor art. 132, eerste lid, Grondwet betreffende de regeling bij wet van de inrichting van gemeenten alsmede de samenstelling en bevoegdheden van het gemeentebestuur. Ook de verordenende bevoegdheid in artikel 127 Grondwet en de interne delegatiebepaling van artikel 128 Grondwet zijn daarbij van belang.

<sup>14</sup> P.J. Oud, *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*, deel I, p. 387-388.

bevoegdheden gaat, die de raad onmiskenbaar toebehoren. Het ontnemen aan de raad van zulke wezenlijke bevoegdheden zou (...) afbreuk doen aan de grondwettelijke positie van de raad als hoofd van de gemeente.”<sup>15</sup>

De Raad<sup>16</sup> houdt, gelet op het voorgaande, staande dat een recht van gesloten voordracht van wethouderskandidaten door de burgemeester op gespannen voet staat, zo niet strijdig is met het hoofdschap, omdat de zelfstandige bevoegdheid van de gemeenteraad materieel zodanig wordt ingeperkt dat de “raad nu niet meer vrij is zijn eigen wethouders te benoemen”.<sup>17</sup> Afgezien hiervan, kan een recht van gesloten voordracht leiden tot een onnodige verscherping van de verhoudingen tussen de burgemeester en gemeenteraad en zo tot (politieke) risico's en conflicten.

Het kabinet geeft niettemin de voorkeur aan een recht van voordracht boven een recht van aanbeveling, omdat uit een recht van voordracht “de noodzaak van politieke samenwerking tussen burgemeester en gemeenteraad ondubbelzinnig naar voren komt” (memorie van toelichting, p. 12). De Raad deelt de visie van het kabinet dat een direct gekozen burgemeester, die fungeert als formateur en voorzitter van het college niet zonder gevolgen kan blijven voor de voorbereiding van de benoeming van de wethouders door de gemeenteraad. Hij verschilt alleen principieel van mening over de wijze waarop dit binnen de bestaande grondwettelijke kaders en de bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau het beste kan worden vormgegeven.

De burgemeester zou volgens de Raad inspraak moeten krijgen in de keuze van de wethouderskandidaten door hem een recht van aanbeveling te geven. Hieronder wordt verstaan een voorstel waarin de burgemeester zijn voorkeuren aangeeft aan de gemeenteraad die de aanbeveling al dan niet (gewijzigd) kan volgen. Terwijl een recht van gesloten voordracht een gedeelde overeenstemming impliceert tussen de burgemeester en de gemeenteraad over de wethouderskandidaten, wat volgens de Raad een onwenselijke inbreuk betekent op een vrije uitoefening van een zelfstandige raadsbevoegdheid, gaat het bij een recht van aanbeveling veeleer om de burgemeester een positie te geven, die hij thans ontbeert, in de voorbereiding van de benoeming van de wethouders door de gemeenteraad. Een recht van aanbeveling komt het beste tegemoet aan twee doelstellingen: betrokkenheid van de burgemeester bij de voorbereiding van benoeming van wethouders enerzijds en een – in materiële zin – vrije uitoefening van een zelfstandige bevoegdheid van de gemeenteraad anderzijds.

De Raad heeft in zijn vorige advies (p. 21) als mogelijkheid een in procedurele zin versterkt aanbevelingsrecht van de burgemeester genoemd. De invulling hiervan kan allerlei vormen aannemen: bijvoorbeeld in een procedurele verplichting voor de

<sup>15</sup> Kamerstukken I, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 18. Memorie van Antwoord naar aanleiding van het wetsvoorstel Wet dualisering gemeentebestuur.

<sup>16</sup> Zie echter noot 10.

<sup>17</sup> J. de Vries, ‘Nogmaals de direct gekozen burgemeester’, *de Gemeentestem*, no. 7200, 31 januari 2004, p. 42.

gemeenteraad om bij zijn voornemen tot verwerping of afwijking van de aanbeveling tevoren met de burgemeester te overleggen. De Raad heeft hier slechts beoogd een procedurele handreiking te bieden. Dit om te voorkomen dat “de gemeenteraad de aanbeveling eenvoudig naast zich neer kan leggen” alsook met het oog op het beperken van onderlinge spanningen, conflicten en gezichtsverlies voor de burgemeester. Met een procedureel versterkt recht van aanbeveling beoogt de Raad in elk geval geen materiële beperking van de zelfstandige bevoegdheid van de gemeenteraad de wethouders van zijn keuze te benoemen.

### **3.4 Collegievorming en portefeuillevdeling**

#### *Collegievorming*

In zijn eerdere advies (p. 21) heeft de Raad het standpunt ingenomen dat het in de rede ligt dat de burgemeester optreedt als formateur van het college zodat zijn functie als voorzitter van het college wordt geaccentueerd. Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn de bevoegdheden van de burgemeester binnen het college op een aantal punten (artikel 35, tweede lid, Gemeentewet) volgens de Raad genoegzaam versterkt. De Raad ziet op dit gebied geen ruimte voor aanvullende bevoegdheden voor de burgemeester zonder daarbij in conflict te komen met de zelfstandige positie van de gemeenteraad, die in de Nederlandse verhoudingen op lokaal niveau verantwoordelijk is voor de college- en programvorming.

Wat de vorming van het collegeprogramma betreft, betekent dit dat de basis hier voor wordt gelegd door de onderhandelaars van de collegevormende fracties op basis van de verschillende verkiezingsprogramma's. De bevoegdheid van de onderhandelende fracties om te komen tot programmatische overeenstemming stelt nadrukkelijk grenzen aan de rol van de burgemeester bij de programvorming. Volgens de Raad is sprake van een strikt onderscheid tussen de mogelijkheid van programmatische inbreng en de bevoegdheden van de burgemeester in de fase van programvorming, voor wie vooral mogelijkheden liggen op die terreinen waarvoor hij als collegevoorzitter en bestuursorgaan verantwoordelijk is en dus terzake bevoegdheden heeft. Kandidaten voor het burgemeestersambt moeten ervoor waken dat de zogeheten statusincongruentie tussen de verwachtingen ten aanzien van de direct gekozen burgemeester in relatie tot diens bevoegdheden niet onnodig wordt vergroot.

#### *Portefeuillevdeling*

Ingevolge artikel 169c, tweede lid, wordt de burgemeester verantwoordelijk voor de verdeling “van de taken van het college over de leden van het college” (hierna: portefeuillevdeling<sup>18</sup> van de wethouders) en kan hij hierin zonnodig ook tussentijdse

---

<sup>18</sup> Hierna wordt in afwijking van het voorgestelde artikel 169c, tweede lid, het meer ingeburgerde begrip ‘portefeuille’ gebruikt, onder erkenning dat het hier geen gemeenterechtelijk begrip betreft.

wijzigingen aanbrengen. Het komt de Raad voor dat indien de gemeenteraad bijvoorbeeld de voordracht van de burgemeester tot ontslag van een wethouder niet volgt, de burgemeester de portefeuille van deze wethouder kan aanpassen of zelfs (drastisch) kan inperken. Dit betekent een uitholling van de positie van de wethouder en mogelijk een bron van conflicten met de gemeenteraad.

De Raad heeft in zijn eerdere advies (p. 15-16) aangegeven dat een bevoegdheid voor de burgemeester om zelfstandig de portefeuillevindeling van wethouders vast te stellen niet past “binnen de huidige Nederlandse parlementair-democratische verhoudingen op gemeentelijk niveau, waarbij de politieke samenstelling van het college” en de invulling en ‘zwaarte’ van de portefeuilles “in een meerpartijstelsel een vertaling zijn van de politieke krachtsverhoudingen in de gemeenteraad”.

In aanvulling hierop komt het de Raad bovendien onlogisch voor dat de gemeenteraad wel formeel de wethouders benoemt zonder dat duidelijk zou kunnen zijn voor welke beleidsterreinen zij verantwoordelijkheid gaan dragen. Zaken als college- en programvorming, de portefeuillevindeling en de benoeming van wethouders hangen volgens de Raad ten volle samen met de zelfstandige positie en bevoegdheden van de gemeenteraad als het direct gekozen volksvertegenwoordigend orgaan van de gemeente.

In het eindmodel van de eigenstandige burgemeester blijven de voornoemde zaken dan ook voorbehouden aan de onderhandelaars van de collegevormende raadsfracties, in samenspraak met de burgemeester in zijn positie van formateur en collegevoorzitter. Het onderhandelingsresultaat is ter goedkeuring door de gemeenteraad, waarbij tevens zal moeten blijken of het aangetreden college, in het bijzonder de wethouders die hier deel van uitmaken, en het collegeprogramma kunnen rekenen op voldoende draagvlak in de gemeenteraad.

### 3.5

#### **Openbare veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving**

Om de positie van de burgemeester op het gebied van veiligheid en handhaving te versterken, is in het voorstel een nieuwe bepaling opgenomen (artikel 171a). Artikel 171a bepaalt dat de burgemeester “verantwoordelijk [is] voor integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wet- en regelgeving en inzake de openbare veiligheid”. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het er om gaat de bevoegdheden van de burgemeester in overeenstemming te brengen met zijn feitelijke spilfunctie. Dit omdat thans bevoegdheden betreffende handhaving van bijzondere wet- en regelgeving (ook inzake veiligheidsaspecten) in het algemeen collegebevoegdheden zijn. Met het voorgestelde artikel 171a wordt beoogd dat de burgemeester prioriteiten kan stellen ten aanzien van het te voeren integraal gemeentelijk beleid betreffende openbare veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving.

De Raad merkt op dat men slechts verantwoordelijkheid kan dragen indien men beschikt over de bevoegdheden om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Indien men

bevoegdheden heeft kan men verantwoordelijk worden gesteld; men kan echter niet verantwoordelijk worden gesteld zonder dat bevoegdheden zijn gegeven. Behoudens de bevoegdheden die de burgemeester krachtens de Gemeentewet en een aantal bijzondere wetten op genoemde terreinen (bijvoorbeeld Drank- en Horecawet, Wet preventief fouilleren, Wet openbare manifestaties) thans al heeft, wordt aan het begrip verantwoordelijkheid in juridische zin geen verdere invulling of gevolg gegeven. Artikel 171a is óf een inhoudsloze bepaling die niets toevoegt aan artikel 169b, eerste lid en artikel 180, eerste lid, óf een bepaling die wel degelijk beoogt een materiële bevoegdheid te geven en alsdan tot juridische gewrongen en onwerkbaar situaties zal leiden. Dit bijvoorbeeld wanneer het college vergunningen afgeeft en vervolgens enkel de burgemeester prioriteiten stelt ten aanzien van de controle op de naleving van bouw-, milieu-, gebruiks- en kapvergunningen, enzovoort.

### 3.6

#### **Verhouding ambtelijk apparaat**

De in de Hoofdlijnnotitie genoemde verzwaring van de positie van de burgemeester met betrekking tot het ambtelijke apparaat (de burgemeester als bevoegd gezag, de gevolgen voor de positie en aanstellingswijze van de secretaris) is in de voorstellen uitgewerkt in onder meer artikel 169c. Daarin wordt het gezag over de ambtelijke organisatie aan de gekozen burgemeester toegekend. Deze bevoegdheid berust thans bij het college. Ook ten aanzien van de aanstelling van de secretaris wordt de rol van de burgemeester versterkt. Zo wordt de secretaris benoemd door de burgemeester, gehoord het college. Het college blijft echter bevoegd de secretaris te schorsen of te ontslaan waarbij de burgemeester het recht van voordracht krijgt.

Met het verkrijgen van directe toegang tot en zeggenschap over het ambtelijke apparaat en de bevoegdheid regels te stellen, krijgt de burgemeester een zeer stevige greep op en een sturende rol ten aanzien van de ambtelijke organisatie, waarbij onder meer de rol van de secretaris ingrijpend verandert. De wijze waarop in het voorstel de bevoegdheid van de burgemeester ten opzichte van de secretaris en de ambtelijke organisatie wordt geregeld, illustreert in de ogen van de Raad dat het voorstel een wezenlijke inbreuk op het collegiale bestuur van het college betekent. Niet het college maar de burgemeester is voortaan immers belast met het gezag over de secretaris en de ambtelijke organisatie. Overigens acht de Raad het onlogisch en tweeslachtig dat de burgemeester de gemeentesecretaris benoemt maar dat het college hem kan schorsen en ontslaan.

### 3.7

#### **Onvrijwillig ontslag van de burgemeester**

*Ontslag wegens onwerkbaar verhouding (artikel 63, eerste lid, onder a)*

De Raad constateert met instemming dat thans een conflictenregeling (artikel 63, eerste lid, onder a) wordt voorgesteld die bij toepassing kan leiden tot onvrijwillig ontslag van de burgemeester. Het gaat om een zware procedure waarbij de gemeenteraad twee keer met

ten minste tweederde van de stemmen moet besluiten en tussendoor de commissaris van de Koning verslag doet van zijn bevindingen (artikel 63, tweede tot en met vierde lid). Invoering van een conflictenregeling sluit goed aan op het standpunt van de Raad die in zijn vorige advies (p. 16 en 22 e.v.) aangaf dat een aparte voorziening noodzakelijk is ingeval sprake is van een diepgaand conflict of vertrouwensbreuk en dientengevolge geen basis meer bestaat voor vruchtbare samenwerking tussen de burgemeester en de gemeenteraad.

Men kan nu stellen dat bij dergelijke conflicten de gemeenteraad veelal aan het langste eind zal trekken, omdat hij de verordenende bevoegdheid heeft, in veel medebewindswetten een kaderstellende bevoegdheid heeft, en de burgemeester zich daaraan juridisch te houden heeft. Anders dan onder de huidige wetgeving het geval is, heeft de burgemeester onder het voorgestelde systeem een eigen democratische legitimatie, waarmee de kans toeneemt dat conflicten tussen gemeenteraad en burgemeester vaker zullen voorkomen, en waar zij voorkomen, diepgaander van aard kunnen zijn. Er ontstaat dan een impasse waarvoor een voorziening moet worden getroffen.

De Raad is thans alles afwegende geen voorstander van de eis van een gekwalificeerde meerderheid aan een raadsbesluit dat leidt tot onvrijwillig ontslag van de burgemeester. Op grond daarvan is hij ook geen voorstander van de voorgestelde ‘zware’ conflictenregeling, waarbij sprake is van twee raadsbesluiten die beide genomen moeten worden met ten minste tweederde van de stemmen. Dit omdat de positie van de burgemeester in feite onhoudbaar is indien hij een diepgaand beleidsmatig conflict heeft met of het vertrouwen heeft verloren van een meerderheid van de volksvertegenwoordiging, welke het functioneren van de burgemeester ernstig kan bemoeilijken of dwarsbomen (door kaderstelling, via de begroting, motie(s) van wantrouwen, ontslag van wethouders enzovoort). De burgemeester kan dan aftreden en zich opnieuw kandideren bij de tussentijdse burgemeestersverkiezing (artikel 61a, tweede lid). Wordt hij herkozen, dan herleeft de impasse. Hij kan ook aanblijven en de impasse laten voortbestaan. Zou de burgemeester dan uitsluitend door middel van een tweederde meerderheid tot aftreden kunnen worden gedwongen, dan krijgt een raadsminoriteit die de tweederde meerderheid kan maken of breken, de sleutel tot het beleid in handen. In ieder geval zal het voorgaande tot gevolg hebben dat de commissaris van de Koning en de minister steeds vaker en steeds nadrukkelijker in beeld komen bij het beslechten van politieke geschillen op lokaal niveau.

De Raad bepleit daarom een regeling in artikel 63, eerste lid, onder a, en tweede lid voor onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de gemeenteraad op basis van een eerste raadsbesluit, genomen met ten minste een meerderheid van de uitgebrachte stemmen en - na een afkoelingsperiode - een tweede raadsbesluit, genomen met ten minste een meerderheid van het aantal leden van de gemeenteraad (behoudens de mogelijkheid van vacatures in de gemeenteraad). De Raad is van mening dat de commissaris van de Koning in elk geval in de afkoelingsperiode een rol moet spelen.

*Overige gronden voor onvrijwillig ontslag*

In artikel 63, eerste lid, zijn nog twee gronden opgenomen voor onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de gemeenteraad:

1. De raad kan bij tweederde meerderheid besluiten tot ontslag van de burgemeester:

(...)

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

c. als gebleken is dat de burgemeester opzettelijk de verklaring bedoeld in artikel 4.7, eerste lid, onderdeel c, van de Wet verkiezing burgemeester valselijk heeft afgelegd.

Het betreft hier in beide gevallen gronden voor ontslag wegens integriteitsproblemen, waarbij de c-grond als een species van het genus, neergelegd in de b-grond, zou kunnen worden beschouwd.

De Raad meent dat de b- en c-grond zouden moeten worden geschrapt, althans waar zij als raadsbevoegdheid zijn opgenomen. In het stelsel zoals dat in de conceptwetsvoorstellen is neergelegd, waarin ontslag wegens onwerkbaar verhoudingen en de hier bedoelde gronden beide aan een tweederde meerderheid zijn gekoppeld, zijn zij overbodig. Indien tweederde van de gemeenteraad van mening is dat de burgemeester op niet-integere wijze heeft gehandeld dan wel een valse verklaring heeft afgelegd en hem om die reden wil ontslaan, is immers ook aan de voorwaarde van a. voldaan. Weliswaar is rechterlijke toetsing van de ontslaggronden uitgesloten, maar beroep bij een rechter is mogelijk,<sup>19</sup> en het laat zich – ook gelet op de summiere motivering van artikel 64 – niet goed denken dat deze een beroep ongegrond zal verklaren tegen een raadsbesluit wegens de grond, bedoeld onder c, als in rechte vast komt te staan dat de verklaring niet valselijk is afgegeven. De gemeenteraad zal er dus wel verstandig aan doen steeds ook de a-grond als ontslaggrond te noemen, reden waarom de b- en c-grond zelfstandige betekenis missen. Het voorgaande zou anders komen te liggen wanneer de b- en c-grond als verplichte ontslaggronden waren geformuleerd, maar dat is kennelijk niet beoogd (er is sprake van een ‘kan’-bepaling).

Maar ook in een stelsel waarin de gemeenteraad de burgemeester met gewone meerderheid (eventueel in twee ronden) kan ontslaan, is naar de mening van de Raad geen plaats voor een afzonderlijke bevoegdheid tot integriteitsontslag door de gemeenteraad. De relatie tussen gemeenteraad en burgemeester is primair een politieke relatie. Het stellen van de integriteitsvraag, het onderzoeken van het gedrag, alsmede de wijze waarop het gedrag

<sup>19</sup> Overigens verdient het aanbeveling van de gelegenheid gebruik te maken om uitsluiting van het beroep bij de bestuursrechter tegen het wethoudersontslag (en straks het burgemeestersontslag) ongedaan te maken; door de regeling inzake toetsing van ontslaggronden is namelijk al bereikt wat men wenst, terwijl de bestuursrechter met zijn strikte termijnen en deskundigheid op het terrein van bestuurlijk-juridische vraagstukken de geschikte rechter is voor het overigens beoordelen van dergelijke geschillen.



moet worden geïnterpreteerd en of hij moet worden ontslagen, hangt ten nauwste samen met de politieke verhoudingen tussen raad en burgemeester, en zal mitsdien in de praktijk niet los gezien kunnen worden van de meer algemene vraag of men nog voldoende vertrouwen in de burgemeester heeft (de (on)werkbaar verhouding, bedoeld onder 63, eerste lid, onder a). Vanzelfsprekend dient de gemeenteraad ook te waken voor de integriteit van gemeentelijke bestuurders, en dient hij, indien de burgemeester niet-integer blijkt te hebben gehandeld, in te grijpen. Hij heeft daartoe met het ontslag wegens de a-grond echter een afdoende instrument in handen.<sup>20</sup>

Dit ligt anders voor ontslag door de minister in bijzondere omstandigheden wegens niet-integer gedrag van de burgemeester (artikel 63c, eerste lid, onder a en b). De positie van de minister is in dit verband in eerste instantie die van toezichthouder, die het algemeen belang moet bewaken. Het ontslag door de minister vormt op die wijze het objectief-juridisch sluitstuk van de bewaking van de goede taakvervulling door de burgemeester. Deze lijn komt dicht bij onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de Kroon, zoals de Raad heeft geschetst in zijn eerdere advies (p. 23-24). Het besluit door de minister tot onvrijwillig ontslag van de burgemeester op basis van de a- of b-grond in artikel 63c, eerste lid, zou naar de mening van de Raad door de rechter moeten kunnen worden getoetst (zie ook p. 18).

### 3.8

#### **Invoering**

De Raad is in zijn vorige advies (p. 25-26) ingegaan op de invoeringsaspecten van zijn eindmodel van de eigenstandige burgemeester dat, zoals aangegeven, het dichtst ligt bij het door het kabinet voorgestane model in de Hoofdlijnennotitie. Daarbij is aangegeven dat dit eindmodel, na aanvaarding van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 131 Grondwet in tweede lezing, zonder ingrijpende wijziging van het gemeenterechtelijke bestel kan worden ingevoerd. Dit met het oog op het verder uitkristalliseren van de op 7 maart 2002 ingevoerde gedualiseerde gemeenterechtelijke verhoudingen. Ook gaf de Raad aan dat gefaseerde invoering van het eindmodel van de eigenstandige burgemeester goed mogelijk is en collectief ontslag van de zittende burgemeesters in 2006 niet noodzakelijk is. Dit omdat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester in zijn eindmodel van de eigenstandige positie in hoofdlijnen gelijk zijn aan die van de huidige burgemeester. Dat betekent dat in de periode 2006-2010 voor een beperkte duur twee regimes naast elkaar kunnen blijven bestaan tot het moment dat aan de zittingstermijn van de zittende burgemeesters een einde is gekomen. Vanaf 2010 kunnen dan in principe in alle gemeenten gelijktijdig raads- en burgemeestersverkiezingen worden gehouden.

Nu de Raad moet constateren dat het door het kabinet gepresenteerde model op wezenlijke onderdelen veel verder gaat dan het eindmodel van de eigenstandige burgemeester, vloeit

<sup>20</sup> Op dit punt kan een vergelijking worden gemaakt met de relatie minister-parlement, waar ontslag wegens niet-integer gedrag ook via de algemene lijn van de vertrouwensregel verloopt.

hier naar zijn mening uit voort dat het model van het kabinet, als het wordt aangenomen, in 2006 of daarna in één keer wordt ingevoerd.

#### 4.

#### **Overige opmerkingen**

##### *Systematiek van de wettelijke regelingen*

Het verdient naar de mening van de Raad aanbeveling het ontwerp voor een Wet introductie gekozen burgemeester en het ontwerp voor een Wet verkiezing burgemeester te integreren tot één wetsvoorstel. Dit omdat het gaat om een samenhangend stelsel van verkiezing en ontslag waarbij in beide ontwerpen principiële keuzes zijn opgenomen zonder welke het stelsel niet compleet is, en het voorts niet denkbaar is dat het één zonder het ander kan worden aangenomen.

##### *Niet-openbaarheid van beraadslagingen over het ontslag*

Ingevolge artikel 63a, tweede lid, vergadert en besluit de gemeenteraad met gesloten deuren over het voornemen tot ontslag van de burgemeester. De memorie van toelichting geeft hiervoor geen verklaring, en die is ook niet te geven. Het debat over het ontslag van de burgemeester behoort, net als over het ontslag van een wethouder, in de ogen van de Raad tot één van belangrijkste debatten in de lokale democratie, en behoort mitsdien openbaar te zijn. Artikel 24, aanhef en onder d, bepaalt dit thans uitdrukkelijk voor de wethouder. Zelfs indien het debat over de integriteit van de burgemeester zou gaan (de gronden van artikel 63, eerste lid, onder b en c, die volgens de Raad dienen te worden geschrapt) is openbaarheid vanuit democratisch oogpunt noodzakelijk. Artikel 63a, tweede lid, dient naar de mening van de Raad dan ook te worden geschrapt.

##### *Rechterlijke toetsing van het ontslag*

Eerder (onder 3.7) werd al de beperkte rechterlijke toetsing van het ontslag van de burgemeester aangehaald. De bepaling (artikel 64) wordt in de memorie van toelichting (p. 44) gemotiveerd met een verwijzing naar het ontslag van de wethouder, zoals thans is geregeld in de Gemeentewet. Die verwijzing gaat volgens de Raad in iedere geval niet op waar het ontslag door de minister of door de commissaris van de Koning betreft: de verhouding tussen minister/commissaris van de Koning en de burgemeester betreft immers geen politieke relatie, en een ontslag op basis van artikel 62 of 63c verdraagt zich dan ook uitstekend met rechterlijke toetsing. Artikel 64 kan dan ook volgens de Raad beter worden aangepast.

##### *Evaluatiebepaling*

De wetten zullen, indien zij worden aangenomen, een fundamentele wijziging in het gemeentelijk bestel teweegbrengen, een wijziging die is ingegeven door de overwegingen die in de memorie van toelichting (p. 2 e.v.) zijn weergegeven. Vanwege het sterk instrumentele karakter van de beoogde wetgeving verdient het volgens de Raad

aanbeveling deze doelstelling kort en bondig in de considerans op te nemen, en in het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen, zodat bijvoorbeeld vijf jaar na inwerkingtreding kan worden bezien of het voorstel beantwoordt aan de verwachtingen, dan wel dat bijstellingen noodzakelijk zijn.

## 5.

### **Commentaar op het conceptwetsvoorstel Wet verkiezing burgemeester**

#### 5.1

##### **Kandidaatstelling**

In het voorstel krijgt het hoofdstembureau als taak te controleren of de kandidaten aan de toelatingsvereisten voor het passief kiesrecht voldoen: kandidaten dienen onder meer de minimumleeftijd van 18 jaar te hebben bereikt, over de Nederlandse nationaliteit te beschikken en niet te zijn uitgesloten van het kiesrecht (zie artikelen 2.1 en 2.2 en artikel 4.7, eerste lid, onder a). Kandidaten dienen verder een bepaald aantal ondersteuningsverklaringen in te dienen, die afhankelijk van de gemeentegrootte varieert van 25 tot 200 (artikel 4.4), alsook een waarborgsom van € 225 te betalen.

Voorts is sprake van een beperkte toetsing van de integriteit van kandidaten in de vorm van een verklaring omtrent het gedrag (artikel 4.7, eerste lid, onder b), af te geven door het Centraal Orgaan Verklaring omtrent het Gedrag (COVG) namens de minister van Justitie ingevolge de Wet Justitiële gegevens én een door kandidaten af te geven eigen verklaring omtrent de integriteit (artikel 4.7, eerste lid, onder c). De nadere invulling van te stellen regels betreffende de verklaring omtrent het gedrag en betreffende de integriteit zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur (artikel 4.7, derde lid).

Een gebleken opzettelijk valselijk afgelegde verklaring omtrent de integriteit is in het conceptvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester een grond voor onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de gemeenteraad (artikel 63, eerste lid, onder c), of in bijzondere gevallen door de minister (artikel 63c, eerste lid, onder b).

In het onderhavige wetsvoorstel wordt niet toegestaan dat men zich in meer dan één gemeente kandidaat stelt voor het burgemeestersambt (hierna: verbod op dubbele kandidatuur). Voorts is het niet mogelijk dat men zich kandidaat stelt voor het burgemeestersambt in combinatie met een kandidatuur voor de gemeenteraad in dezelfde of in verschillende gemeenten (hierna: verbod op gecombineerde kandidaatstelling). Het hoofdstembureau in een gemeente kan wel controleren of men zich tegelijk kandidaat stelt voor het burgemeestersambt en voor de gemeenteraad in deze gemeente, maar hij kan niet op de hoogte zijn of sprake is van een dubbele of gecombineerde kandidatuur in verschillende gemeenten. Een kandidaat voor het burgemeestersambt dient een eigen verklaring te laten overleggen, die inhoudt dat hij niet tevens kandidaat is voor het burgemeestersambt of voor het raadslidmaatschap in een andere gemeente.

In het voorstel wordt wel toegestaan dat een zittende burgemeester zich tussentijds kandidaat kan stellen voor de verkiezingen voor het burgemeestersambt in een andere

gemeente, hetzij bij een reguliere, hetzij bij een tussentijdse verkiezing. Dit onder meer omdat op dit punt kennelijk geen beperking van het passief kiesrecht wordt beoogd.

De Raad is het eens met het voorstel van een verbod op een dubbele kandidatuur voor het burgemeestersambt alsook met de mogelijkheid van tussentijdse kandidaatstelling van zittende burgemeesters voor het burgemeestersambt in andere gemeenten. De Raad vindt echter dat een gecombineerde kandidatuur voor het burgemeestersambt en het raadslidmaatschap in dezelfde gemeente wel mogelijk moet zijn, waarbij uiteraard wel sprake blijft van twee ambten die niet gelijktijdig vervuld kunnen worden. Hij ziet namelijk niet in waarom het passief kiesrecht kennelijk een doorslaggevende factor is bij tussentijdse kandidaatstelling terwijl dit niet het geval is bij een kandidatuur voor het burgemeestersambt én de gemeenteraad in dezelfde gemeente. Dit laatste ligt uiteraard anders ten aanzien van een gecombineerde kandidaatstelling in verschillende gemeenten, omdat dit bij verkiezing tot burgemeester in de ene en tot raadslid in een andere gemeente twee onverenigbare ambten oplevert. De mogelijkheid van een gecombineerde kandidaatstelling in dezelfde gemeente heeft ook consequenties voor het tweerondensysteem (zie onder 5.2).

Behoudens zijn afwijkende standpunt over een verbod van gecombineerde kandidatuur in dezelfde gemeente, constateert de Raad met instemming dat in het conceptwetsvoorstel een concrete invulling wordt gegeven aan vereisten voor de kandidaatstelling en toetsing van de integriteit van kandidaten die goed aansluit bij zijn eerdere advies en een goede basis vormen voor verdere invulling.

## 5.2

### **Kiesstelsel**

In het wetsvoorstel wordt een kiesstelsel met een twee-rondenstelsel voorgesteld dat er toe moet leiden dat kandidaten uiteindelijk een absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen moeten halen. De eerste ronde van de burgemeestersverkiezingen vindt plaats 14 dagen vóór de raadsverkiezingen, de eventuele tweede ronde wordt gelijktijdig met de raadsverkiezingen gehouden. Indien sprake is van niet meer dan twee kandidaten in een gemeente worden de burgemeestersverkiezingen tegelijk gehouden met de raadsverkiezingen.

In zijn vorige advies heeft de Raad (p. 34-35) afzonderlijk aandacht besteed aan het kiesstelsel van de direct gekozen burgemeester dat in zijn ogen losstaat van de twee eindmodellen in zijn advies. Daarbij heeft de Raad aangegeven voorstander te zijn van gelijktijdige raadsverkiezingen en burgemeestersverkiezingen en een reguliere zittingsperiode van vier jaar voor de gemeenteraad (conform artikel 129, vierde lid, Grondwet) en voor de burgemeester. Voorts heeft de Raad een voorkeur voor een kiesstelsel voor de burgemeestersverkiezingen dat ertoe leidt dat kandidaten met een absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen worden gekozen. Dit verschaft de

burgemeester een helder kiezersmandaat. Een kiesstelsel met een twee-rondensysteem heeft daarbij de voorkeur van de Raad boven de optie van een kiesstelsel met (enkelvoudige<sup>21</sup> of meervoudige) overdraagbare stemmen, omdat onder meer het laatstgenoemde stelsel te complex is.

Voorts gaf de Raad aan twee denkbare varianten van een twee-rondensysteem te onderscheiden waarbij:

- de eerste ronde van de burgemeestersverkiezingen vooraf gaat aan de eventuele tweede ronde die op hetzelfde moment plaatsvindt als de raadsverkiezingen, of
- de eerste ronde van de burgemeestersverkiezingen tegelijk plaatsvindt met de raadsverkiezingen en de eventuele tweede ronde van de burgemeestersverkiezingen daarna wordt gehouden.

De Raad heeft in zijn vorige advies geen keuze gemaakt tussen beide varianten en aangegeven hierop in het onderhavige advies terug te zullen komen. Naar de mening van de Raad zijn bij de afweging tussen beide modaliteiten van een twee-rondensysteem een aantal voor- en nadelen in het geding die zodanig verschillend van karakter zijn en tegelijk tegen elkaar opwegen, dat hij het kabinet in overweging geeft te komen met een nadere inventarisatie betreffende het twee-rondensysteem. Hierbij zouden in ieder geval de consequenties van een gecombineerde kandidatuur in dezelfde gemeente kunnen worden betrokken.

### 5.3

#### **Campagnefinanciering**

De Raad heeft in zijn eerdere advies (p. 42) aangedrongen op een goede regeling van de campagnefinanciering. In de Hoofdlijnennotitie was dit nog niet ingevuld, in het voorstel wordt de campagnefinanciering in een afzonderlijk Hoofdstuk 10 geregeld. Zaken waar de Raad in zijn advies aandacht voor heeft gevraagd zijn de openbaarheid van giften en sponsoring, de overweging 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) alsmede het punt of de Wet subsidiëring politieke partijen van toepassing moet worden verklaard op de campagnefinanciering van partijgebonden burgemeesters.

#### *Openbaarheid*

De kandidaten worden verplicht een openbare financiële administratie te voeren met alle inkomsten en uitgaven voor de campagne (artikel 10.1) op straffe van hechtenis van een maand of een geldboete van de derde categorie (artikel 11.11, eerste lid). Deze administratie is, blijkens de memorie van toelichting (p. 14), “van meet af aan” openbaar, zodat publieke controle mogelijk is. Onder bijdragen worden ook begrepen eigen bijdragen uit privé-vermogen, bijdragen van politieke partijen en giften in natura. Bij bijdragen van

---

<sup>21</sup> De Raad heeft kennis genomen van het advies van de Kiesraad, waarin er op gewezen wordt dat een kiesstelsel met enkelvoudig overdraagbare stemmen geen garantie biedt dat kandidaten de benodigde absolute meerderheid behalen.

€ 50 of meer worden de namen, bedragen en data van ontvangst vermeld (artikel 10.2, eerste lid).

De Raad merkt op dat de normconditie “van meet af aan” of woorden van gelijke strekking ontbreekt in artikel 10.1, eerste lid. Er worden überhaupt geen termijnen gesteld met betrekking tot openbaarmaking van gegevens zoals bedoeld in de artikelen 10.1 en 10.2, terwijl duidelijk moet zijn dat de gestelde eisen al gedurende de kandidaatstellings- en campagnefase van toepassing zijn. Dit is een aandachtspunt voor de uitwerking van de nader te stellen regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 10.4). Het regime van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is hier niet van toepassing omdat het gaat om kandidaten, dus natuurlijke personen, en geen bestuursorganen. Duidelijk moet echter zijn dat een zittende burgemeester die zich opnieuw kandideert als kandidaat de status heeft van natuurlijk persoon. Anders zou de indruk kunnen bestaan en de redenering kunnen worden gevolgd dat de zittende burgemeester een bestuursorgaan is en het Wob-regime van toepassing is, een eis die men niet kan stellen aan overige kandidaten. Dit kan worden ondervangen door een begripsbepaling van ‘kandidaat’ in het wetsvoorstel op te nemen die tevens omvat de zittende burgemeester die zich kandidaat stelt.

#### *Beperking financiële bijdragen*

De hoogte van de bijdrage van één individuele gever aan dezelfde kandidaat wordt aan een maximum gebonden die afhankelijk is van de gemeentegrootte (artikel 10.3); het meerdere mag niet worden aangenomen op straffe van hechtenis van een maand of een geldboete van de derde categorie (artikel 11.11, tweede lid). De maximering geldt ook voor bijdragen van politieke partijen en bijdragen uit het eigen vermogen van kandidaten. Het is al dan niet aan gemeenten in een subsidieverordening te voorzien en daarbij te bepalen dat de kandidaten op enigerlei wijze ondersteuning van de gemeente krijgen (vergader- en kantoorfaciliteiten, gemeentelijke website, huis-aan-huis-kranten, verkiezingsborden, zendtijd van de lokale omroep of zelfs subsidieverstrekking enzovoort).

#### *Wet subsidiëring politieke partijen*

In de memorie van toelichting (p. 13) wordt aangegeven, dat met het oog op een gelijkwaardige uitgangspositie van kandidaten, een wijziging van artikel 5 van de Wet subsidiëring politieke partijen wordt opgenomen. Dit met als doel om te komen tot een verbod op besteding van de landelijke overheidssubsidie aan politieke partijen voor activiteiten in het kader van burgemeestersverkiezingen. Dit is in lijn met het vorige advies van de Raad waarin het principe van een (zoveel mogelijk) gelijkwaardige uitgangspositie van kandidaten voorop staat. In dat verband vraagt de Raad aandacht voor onder meer ondersteunende activiteiten door het kader van politieke partijen en reguliere radio- en televisie-uitzendingen die partijgebonden kandidaten een zekere voorsprong kunnen geven.

Ofschoon de Raad ten principale een voorkeur heeft voor een geheel publieke campagnefinanciering, bijvoorbeeld een gemeentelijke bijdrage aan elke kandidaat, is hij

zich ervan bewust dat dit in de praktijk relatief eenvoudig kan worden omzeild en derhalve het stellen van regels noodzakelijk is. De voorkeur van de Raad neemt vanuit een meer praktische benadering niet weg dat hij met instemming constateert dat de voorstellen betreffende de campagnefinanciering goed aansluiten bij zijn vorige advies en een goede basis bieden voor verdere invulling.

## **6. Conclusies**

### **6.1**

#### **Algemeen commentaar**

Algemene conclusie die de Raad trekt is dat het stelsel op basis van deze voorstellen in de lokale bestuurspraktijk op belangrijke onderdelen niet goed werkbaar zal blijken binnen de door het kabinet geformuleerde randvoorwaarde van een lokaal bestel “dat wordt gekenmerkt door een collegiale bestuursvorm en waarin de raad als lokale volksvertegenwoordiging uiteindelijk doorslaggevend is (het hoofdschap van de raad)”. Dit stelt, in het bijzonder als het gaat om de verhouding tussen de burgemeester en de gemeenteraad, hoge eisen aan een conflictenregeling. Dit omdat geen keuze is gemaakt tussen de twee principiële uitgangspunten en bijbehorende eindmodellen zoals beschreven in het eerdere advies van de Raad.

De Raad constateert verder dat de burgemeester op basis van de voorstellen een aantal belangrijke taken en bevoegdheden krijgt toebedacht, te weten de verantwoordelijkheid voor integraal gemeentelijk beleid inzake openbare veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving en het gezag over het ambtelijke apparaat. Hierdoor wordt de positie van de burgemeester als gemeentelijk bestuursorgaan versterkt. Daarnaast wordt diens positie en bevoegdheden als ‘lokaal regeringsleider’ binnen het college versterkt op het gebied van de college- en programvorming, de betrokkenheid bij de benoeming en het ontslag van wethouders (recht van voordracht) en de taakverdeling binnen het college (de portefeuillevdeling).

Hiermee verschuiven de verhoudingen binnen het college zodanig in de richting van de burgemeester dat de begrippen ‘collegiaal bestuur’ en ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid’ een geheel andere invulling krijgen. Het grotere gewicht van de burgemeester plaatst de wethouders in sterke mate in een afhankelijke positie die een breuk betekent met de lange Nederlandse traditie en cultuur van collegiaal bestuur. Naar de mening van de Raad kan op basis van deze voorstellen dan ook niet of nauwelijks meer gesproken worden van een collegiale bestuursvorm als randvoorwaarde die het kabinet stelt aan het lokale bestel na invoering van de direct gekozen burgemeester.

## 6.2

### **Raadsvoorzitterschap**

In het voorstel blijft het raadsvoorzitterschap door de burgemeester, zoals bepaald in artikel 125, derde lid, Grondwet intact, zoals ook het geval is in het eindmodel van de eigenstandige burgemeester van de Raad. De Raad heeft kennis genomen van de wens van de Tweede Kamer het raadsvoorzitterschap door de burgemeester te schrappen uit artikel 125, derde lid, Grondwet.

Zolang de Grondwet dat voorschrijft, gaat de Raad ervan uit dat in de gemeentelijke praktijk sprake zal zijn van een volwaardige invulling van het raadsvoorzitterschap door de burgemeester. Dat betekent dat figuren als structurele plaatsvervanging, als zijnde strijdig met de Grondwet, niet aanvaardbaar zijn. Indien het huidige raadsvoorzitterschap na grondwetswijziging wordt vervangen door de figuur waarbij de gemeenteraad uit zijn midden de voorzitter benoemt, vraagt de Raad nadrukkelijk aandacht voor een goede regeling van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden die thans bij de burgemeester berusten en in belangrijke mate ook zijn gekoppeld aan diens raadsvoorzitterschap.

## 6.3

### **Benoeming van wethouders**

De Raad constateert dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de relatie tussen het grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad en een zogeheten recht van gesloten voordracht van wethouderskandidaten door de burgemeester aan de gemeenteraad. De Raad<sup>22</sup> houdt staande dat een recht van gesloten voordracht door de burgemeester op gespannen voet staat, zo niet strijdig is met het grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad, omdat de zelfstandige bevoegdheid van de gemeenteraad materieel zodanig wordt ingeperkt dat hij nu niet meer vrij is de wethouders te benoemen.

De burgemeester zou volgens de Raad inspraak moeten krijgen in de keuze van de wethouderskandidaten door hem een recht van aanbeveling te geven. Een recht van aanbeveling komt het beste tegemoet aan twee doelstellingen: de betrokkenheid van de burgemeester bij de voorbereiding van benoeming van wethouders enerzijds en een – in materiële zin – vrije uitoefening van een zelfstandige bevoegdheid van de gemeenteraad anderzijds.

## 6.4

### **Collegievorming en portefeuillevverdeling**

#### *Collegievorming*

Het ligt volgens de Raad in de rede dat de burgemeester optreedt als formateur van het college zodat zijn functie als collegevoorzitter wordt geaccentueerd. De bevoegdheden van de burgemeester binnen het college zijn met de Wet dualisering gemeentebestuur volgens

---

<sup>22</sup> Zie echter noot 10.



de Raad genoegzaam versterkt. De Raad ziet, anders dan in het voorstel, op dit gebied geen ruimte voor aanvullende bevoegdheden voor de burgemeester zonder daarbij in conflict te komen met de zelfstandige positie van de gemeenteraad, die in de Nederlandse verhoudingen op lokaal niveau verantwoordelijk is voor de college- en programvorming.

#### *Portefeuilleverdeling*

De toebedachte bevoegdheid voor de burgemeester om zelfstandig de taken of portefeuilles van wethouders vast te stellen en te wijzigen past naar het oordeel van de Raad niet binnen de Nederlandse parlementair-democratische verhoudingen op gemeentelijk niveau, waarbij de politieke samenstelling van het college en de invulling van de portefeuilles in een meerpartijstelsel een vertaling zijn van de politieke krachtsverhoudingen in de gemeenteraad. Bovendien komt het de Raad onlogisch voor dat de gemeenteraad wel formeel de wethouders benoemt zonder dat duidelijk zou kunnen zijn voor welke beleidsterreinen zij verantwoordelijkheid gaan dragen. Zaken als college- en programvorming, de portefeuilleverdeling en de benoeming van wethouders hangen ten volle samen met de zelfstandige positie en bevoegdheden van de gemeenteraad als het direct gekozen volksvertegenwoordigend orgaan van de gemeente.

### **6.5**

#### **Openbare veiligheid en handhaving van wet- en regelgeving**

De Raad is van mening dat het voorgestelde artikel 171a, dat bepaalt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor integraal gemeentelijk beleid betreffende de handhaving van wet- en regelgeving en inzake de openbare veiligheid, óf een inhoudsloze bepaling is en niets toevoegt aan artikel 169b, eerste lid en artikel 180, eerste lid óf een bepaling die wel degelijk beoogt een materiële bevoegdheid te geven en alsdan tot juridische gewrongen en onwerkbaar situaties zal leiden.

De burgemeester kan slechts verantwoordelijkheid dragen indien hij beschikt over de bevoegdheden om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Indien hij bevoegdheden heeft kan hij verantwoordelijk worden gesteld; hij kan echter niet verantwoordelijk worden gesteld zonder dat bevoegdheden zijn gegeven. Behoudens de bevoegdheden die de burgemeester op grond van de Gemeentewet en een aantal bijzondere wetten thans al heeft, wordt aan het begrip verantwoordelijkheid in juridische zin geen verdere invulling of gevolg gegeven. Als artikel 171a echter wel beoogt de burgemeester een materiële bevoegdheid te geven zal dat volgens de Raad slechts tot onduidelijkheden en misverstanden aanleiding geven als het gaat om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de leden van het college voor de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving.

### **6.6**

#### **Verhouding ambtelijk apparaat**

De wijze waarop in het voorstel de bevoegdheid van de burgemeester ten opzichte van de secretaris en de ambtelijke organisatie wordt geregeld, illustreert in de ogen van de Raad dat het voorstel een wezenlijke inbreuk op het collegiale bestuur van het college betekent. Niet het college maar de burgemeester is voortaan immers belast met het gezag over de

secretaris en de ambtelijke organisatie. Overigens acht de Raad het onlogisch en tweeslachtig dat de burgemeester de gemeentesecretaris benoemt maar dat het college hem kan schorsen en ontslaan.

## 6.7

### **Onvrijwillig ontslag van de burgemeester**

*Ontslag wegens onwerkbaar verhouding (artikel 63, eerste lid, onder a)*

Alles afwegende is de Raad geen voorstander van de eis van een gekwalificeerde meerderheid aan een raadsbesluit dat leidt tot onvrijwillig ontslag van de burgemeester. Op grond daarvan is hij ook geen voorstander van de voorgestelde ‘zware’ conflictenregeling, waarbij sprake is van twee raadsbesluiten die beide genomen moeten worden met ten minste tweederde van de stemmen.

De Raad bepleit een regeling voor onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de gemeenteraad op basis van een eerste raadsbesluit, genomen met ten minste een meerderheid van de uitgebrachte stemmen en - na een afkoelingsperiode - een tweede raadsbesluit, genomen met ten minste een meerderheid van het aantal leden van de gemeenteraad (behoudens de mogelijkheid van vacatures in de gemeenteraad). Dit omdat de positie van de burgemeester in feite onhoudbaar is indien hij een diepgaand beleidsmatig conflict heeft met of het vertrouwen heeft verloren van een meerderheid van de volksvertegenwoordiging, welke het functioneren van de burgemeester ernstig kan bemoeilijken of dwarsbomen (door kaderstelling, via de begroting, motie(s) van wantrouwen, ontslag van wethouders enzovoort). In het geval de burgemeester aftreedt en zich opnieuw kandideert en wordt herkozen, herleeft de impasse met de gemeenteraad. Indien de burgemeester echter besluit aan te blijven dan blijft de impasse voortbestaan. Zou de burgemeester dan uitsluitend door middel van een tweederde meerderheid tot aftreden kunnen worden gedwongen, dan krijgt een raadminderheid die de tweederde meerderheid kan maken of breken, de sleutel tot het beleid in handen.

*Overige gronden voor onvrijwillig ontslag*

De Raad meent dat de b- en c-grond in artikel 63, eerste lid, zouden moeten worden geschrapt, althans waar zij als raadsbevoegdheid zijn opgenomen. In het stelsel zoals dat in de conceptwetsvoorstellen is neergelegd, waarin ontslag wegens onwerkbaar verhoudingen en de hier bedoelde gronden beide aan een tweederde meerderheid zijn gekoppeld, zijn zij overbodig. Indien tweederde van de gemeenteraad van mening is dat de burgemeester op niet-integere wijze heeft gehandeld dan wel een valse verklaring heeft afgelegd en hem om die reden wil ontslaan, is immers ook aan de voorwaarde van artikel 63, eerste lid, onder a. voldaan.

Maar ook in een stelsel waarin de gemeenteraad de burgemeester met gewone meerderheid (eventueel in twee rondes) kan ontslaan, is naar de mening van de Raad geen plaats voor een afzonderlijke bevoegdheid tot integriteitsontslag door de gemeenteraad. De relatie tussen gemeenteraad en burgemeester is primair een politieke relatie. Vanzelfsprekend

dient de gemeenteraad ook te waken voor de integriteit van gemeentelijke bestuurders, en dient hij, indien de burgemeester niet-integer blijkt te hebben gehandeld, in te grijpen. Hij heeft daartoe volgens de Raad met het ontslag wegens de a-grond in artikel 63, eerste lid, echter een afdoende instrument in handen

Dit ligt anders voor ontslag door de minister wegens niet-integer gedrag van de burgemeester (artikel 63c, eerste lid, onder a en b). De positie van de minister is in dit verband in eerste instantie die van toezichthouder, die het algemeen belang moet bewaken. Het ontslag door de minister vormt op die wijze het objectief-juridisch sluitstuk van de bewaking van de goede taakvervulling door de burgemeester. Deze lijn komt dicht bij onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de Kroon, zoals de Raad heeft geschetst in zijn vorige advies. Het besluit door de minister tot onvrijwillig ontslag van de burgemeester op basis van de a- of b-grond in artikel 63c, eerste lid, zou volgens de Raad door de rechter moeten kunnen worden getoetst.

## **6.8**

### **Overig commentaar**

In dit advies geeft de Raad commentaar en doet hij aanbevelingen betreffende de systematiek van de wetsvoorstellen, de openbaarheid van de ontslagberaadslagingen in de gemeenteraad, rechterlijke toetsing van het ontslag en een evaluatiebepaling. Korthedshalve wordt hier verwezen naar paragraaf 4 van dit advies.

## **6.9**

### **Invoering**

De Raad heeft in zijn vorige advies aangegeven dat het eindmodel van de eigenstandige burgemeester, na aanvaarding van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 131 Grondwet in tweede lezing, zonder ingrijpende wijziging van het gemeenterechtelijke bestel kan worden ingevoerd. Dit met het oog op het verder uitkristalliseren van de op 7 maart 2002 ingevoerde gedualiseerde gemeenterechtelijke verhoudingen. Ook gaf de Raad aan dat gefaseerde invoering van het eindmodel van de eigenstandige burgemeester goed mogelijk is en collectief ontslag van de zittende burgemeesters in 2006 niet noodzakelijk is. Dit omdat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester in zijn eindmodel van de eigenstandige positie in hoofdlijnen gelijk zijn aan die van de huidige burgemeester.

Nu de Raad moet constateren dat het door het kabinet gepresenteerde model op wezenlijke onderdelen veel verder gaat dan het eindmodel van de eigenstandige burgemeester, vloeit hier naar zijn mening uit voort dat het model van het kabinet, als het wordt aangenomen, in 2006 of daarna in één keer wordt ingevoerd.

## **6.10**

### **Kandidaatstelling en campagnefinanciering**

In de onderhavige wetsvoorstellen wordt niet toegestaan dat men zich in meer dan één gemeente kandidaat stelt voor het burgemeestersambt. Voorts is het niet mogelijk dat men zich kandidaat stelt voor het burgemeestersambt in combinatie met een kandidatuur voor de gemeenteraad in dezelfde of in verschillende gemeenten. In het voorstel wordt wel toegestaan dat een zittende burgemeester zich tussentijds kandidaat kan stellen voor de verkiezingen voor het burgemeestersambt in een andere gemeente. Dit laatste onder meer omdat op dit punt kennelijk geen beperking van het passief kiesrecht wordt beoogd.

De Raad is het eens met het voorstel van een verbod op een dubbele kandidatuur voor het burgemeestersambt alsook met de mogelijkheid van tussentijdse kandidaatstelling van zittende burgemeesters voor het burgemeestersambt in andere gemeenten. De Raad vindt echter dat een gecombineerde kandidatuur voor het burgemeestersambt en het raadslidmaatschap in dezelfde gemeente wel mogelijk moet zijn, waarbij uiteraard wel sprake blijft van twee ambten die niet gelijktijdig vervuld kunnen worden. Hij ziet namelijk niet in waarom het passief kiesrecht kennelijk een doorslaggevende factor is bij tussentijdse kandidaatstelling terwijl dit niet het geval is bij een kandidatuur voor het burgemeestersambt én de gemeenteraad in dezelfde gemeente. Dit laatste ligt uiteraard anders ten aanzien van een gecombineerde kandidaatstelling in verschillende gemeenten, omdat dit bij verkiezing tot burgemeester in de ene en tot raadslid in een andere gemeente twee onverenigbare ambten oplevert.

Behoudens het voorgaande, constateert de Raad met instemming dat in het conceptwetsvoorstel een concrete invulling wordt gegeven aan vereisten voor de kandidaatstelling en toetsing van de integriteit van kandidaten die goed aansluit bij zijn eerdere advies en een goede basis vormen voor verdere invulling.

Ofschoon de Raad ten principale een voorkeur heeft voor een geheel publieke campagnefinanciering constateert hij vanuit een meer praktische benadering met instemming dat de voorstellen betreffende de campagnefinanciering goed aansluiten bij zijn vorige advies en een goede basis bieden voor verdere invulling. De Raad vraagt nog wel aandacht voor een aantal specifieke punten en reikt hiervoor suggesties aan. Korthedshalve wordt hier verwezen naar paragraaf 5.3 van dit advies.

## **6.11**

### **Kiesstelsel**

In zijn vorige advies heeft de Raad afzonderlijk aandacht besteed aan het kiesstelsel van de direct gekozen burgemeester dat in zijn ogen losstaat van de twee eindmodellen in zijn advies. Daarbij heeft de Raad aangegeven voorstander te zijn van gelijktijdige raadsverkiezingen en burgemeestersverkiezingen en een reguliere zittingsperiode van vier jaar voor de gemeenteraad en voor de burgemeester. Voorts heeft de Raad een voorkeur voor een kiesstelsel voor de burgemeestersverkiezingen via een twee-rondensysteem dat

ertoe leidt dat kandidaten met een absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen worden gekozen. Dit verschaft de burgemeester een helder kiezersmandaat. Naar de mening van de Raad zijn bij de afweging tussen de twee te onderscheiden modaliteiten van een twee-rondensysteem (zie p. 21) een aantal voor- en nadelen in het geding die zodanig verschillend van karakter zijn en tegelijk tegen elkaar opwegen, dat hij het kabinet in overweging geeft te komen met een nadere inventarisatie betreffende het twee-rondensysteem. Hierbij zouden in ieder geval de consequenties van een gecombineerde kandidatuur in dezelfde gemeente kunnen worden betrokken.

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,

Prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter

Drs. M.P.H. van Haeften, secretaris

Een afschrift van het advies is verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal.

**Bijlage****Overzicht van artikelen / onderwerpen die in het advies aan bod zijn gekomen****1.****Conceptvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester**

Artikelnr.	Onderwerp
- 35	- recht van voordracht benoeming van wethouders
- 48, eerste lid	- recht van voordracht ontslag van wethouders
- 61a, tweede lid	- tussentijdse verkiezing na ontslag of overlijden burgemeester
- 62	- ontslag van de burgemeester door de commissaris van de Koning
- 63, eerste en tweede lid	- onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de gemeenteraad
- 63a, tweede lid	- beraadslaging over het ontslag achter gesloten deuren
- 63c, eerste lid	- ontslag burgemeester door de minister in bijzondere omstandigheden
- 64	- rechterlijk toetsingsverbod van ontslag burgemeester
- 102, eerste lid	- benoeming van de secretaris door de burgemeester, gehoord het college
- 102, tweede lid	- schorsing en ontslag van de secretaris door het college op voordracht van de burgemeester
- 169a	- formateurschap burgemeester
- 169b, eerste lid	- toezicht op eenheid collegebeleid
- 169b, tweede lid	- interne taakverdeling binnen het college
- 169c	- gezag over ambtelijke organisatie
- 171a	- verantwoordelijkheid integraal gemeentelijk beleid inzake handhaving wet- en regelgeving en de openbare veiligheid
- 180, eerste lid	- verantwoording burgemeester aan de gemeenteraad

## 2.

**Conceptvoorstel Wet verkiezing burgemeester**

Artikelnr.	Onderwerp
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2.1 en 22</li> <li>- 4.4</li> <li>- 4.7, eerste lid onder a, b en c</li> <li>- 4.7, derde lid</li> <li>- 4.8</li> <li>- 10.1, eerste lid</li> <li>- 10.2, tweede lid</li> <li>- 10.3</li> <li>- 10.4</li> <li>- 11.11</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vereisten voor kiesgerechtigheid</li> <li>- ondersteuningsverklaringen</li> <li>- overlegging van documenten en verklaringen door kandidaten aan het hoofdstembureau</li> <li>- delegatie van te stellen regels inzake de verklaringen omtrent het gedrag en betreffende de integriteit</li> <li>- verklaring omtrent dubbele of gecombineerde kandidatuur</li> <li>- openbare financiële administratie</li> <li>- openbaarmaking financiële bijdragen</li> <li>- maximering financiële bijdragen naar gemeentegrootte</li> <li>- delegatie van te stellen regels inzake de financiële bijdragen</li> <li>- strafbepalingen inzake art. 10.2 en 10.3</li> </ul>