

Tweede Kamer der Staten Generaal
Commissiesecretariaat BZK
T.a.v. mevrouw H.J.M.M. de Gier
Griffier
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

| | | | |
|--|-------------------|----------------|------------------|
| Bijlagen | Uw kenmerk | Ons kenmerk | Datum |
| -- | 43-04 BZK | Rob2004084421 | 10 december 2004 |
| Inlichtingen bij | Dossier/volnummer | Doorkiesnummer | |
| Drs. P.W. Tetteroo | 50189-013 | 070 – 426 7217 | |
| Onderwerp | | | |
| Nadere reactie op het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester | | | |

Geachte leden,

Bij brief van 17 november jl. wordt de Raad door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de gelegenheid gesteld een eventuele reactie te geven op de wetsvoorstellen Wet introductie gekozen burgemeester en de Wet verkiezing burgemeester (Kamerstukken 29 864). In de brief wordt een uiterste termijn genoemd van 10 december 2004.

De Raad is de vaste commissie zeer erkentelijk voor dit verzoek. Zoals bekend, heeft de Raad in zijn advies van 19 mei jl. uitvoerig commentaar gegeven op de conceptvoorstellen Wet introductie gekozen burgemeester en Wet verkiezing burgemeester. In deze brief vraagt de Raad aandacht voor enkele specifieke punten in het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester zodat deze in uw nadere overwegingen kunnen worden betrokken.

In zijn eerste advies, getiteld 'De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen' (november 2003), heeft de Raad twee eindmodellen aangegeven, die op zich zelf staan en zonder hiertussen een keuze te maken, te weten: het model van de eigenstandige burgemeester en van de zelfstandige burgemeester.

Kort samengevat gaat het bij het 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 het ingevoerde gematigde model van dualisme. Tevens is sprake van een volwaardige invulling van het wethouderschap en blijft de zelfstandige positie en eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad intact. In dit eindmodel blijft het college verder onder meer het gezag uitoefenen over de ambtelijke organisatie.

Bij het 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 verdere grondwetswijziging noodzakelijk.

De Raad constateert met instemming dat in beide wetsvoorstellen een aantal wijzigingen is aangebracht die in de lijn ligt van zijn advies van 19 mei jl. Het betreft hier in het bijzonder:

- de openbaarheid van de vergadering van de raad waarin het voornemen tot ontslag van de burgemeester aan de orde is;
- de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van ontslag van de burgemeester op grond van handelen of nalaten dat onverenigbaar is met een integere invulling van het burgemeestersambt;
- een versterking van de rol van de commissaris van de Koning in het kader van de procedure tot ontslag van de burgemeester door de raad;
- handhaving van de bevoegdheid van het college tot benoeming, schorsing, vervanging en ontslag van de gemeentesecretaris, zij dit op voordracht of voorstel van de burgemeester;
- de mogelijkheid van een zogeheten dubbele kandidatuur voor het burgemeestersambt en het raadslidmaatschap in dezelfde gemeente;
- het opnemen van een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel.

In zijn commentaar op het conceptvoorstel Wet introductie burgemeester is de Raad uitvoerig ingegaan op de toebedachte positie van de burgemeester als 'lokaal regeringsleider'. De Raad heeft het conceptvoorstel vergeleken met zijn eindmodel van de eigenstandige burgemeester, omdat dit het dichtst ligt bij het model van het kabinet. In algemene zin kwam de Raad tot het oordeel dat een aantal voorgestelde bevoegdheden van de burgemeester in het conceptvoorstel afbreuk deed aan het collegiaal bestuur en de eindverantwoordelijkheid van de raad (hoofdschap) als dragende beginselen van het gemeentelijke bestel. Deze kritiek heeft niet geleid tot (wezenlijke) aanpassingen in het definitieve wetsvoorstel.

De Raad wil hier in het bijzonder aandacht vragen voor de volgende punten:

- een recht van voordracht van de burgemeester tot benoeming van wethouders door de raad betekent een te grote materiële inperking van een zelfstandige raadsbevoegdheid. Dit voorstel kan beter worden vervangen door een – eventueel procedureel versterkt – recht van aanbeveling, ten einde inspraak van de burgemeester bij de benoeming van wethouders te verzekeren;
- de toebedachte bevoegdheid van de burgemeester betreffende de interne taakverdeling in het college, de 'portefeuilleverdeling' van wethouders doet afbreuk aan de bevoegdheid van het college als het gaat om de vaststelling van zijn interne taakverdeling welke past bij het college als collegiaal bestuursorgaan;

- met het stellen van de eis van een tweederde raadsmeerderheid dat kan leiden tot onvrijwillig ontslag van de burgemeester wordt miskend dat een burgemeester die niet (meer) het vertrouwen geniet van een raadsmeerderheid, echter niet zijnde een tweederde meerderheid, in feite politiek vleugellam is geworden. Ook de Raad van State wijst hier op in zijn advies;
- de Raad acht het niet wenselijk dat de burgemeester de voorgestelde bevoegdheden krijgt die betrekking hebben op de gemeentelijke organisatie, dit met het oog op het risico van verpolitiseren van het ambtelijke apparaat.

Naar de mening van de Raad is in het wetsvoorstel een aantal wijzigingen doorgevoerd die per saldo ergens het midden houdt tussen beide voornoemde eindmodellen. Zo ligt bijvoorbeeld de handhaving van de bevoegdheden van het college met betrekking tot de gemeentesecretaris in de lijn van een model dat uitgaat van collegiaal bestuur, terwijl het voorstel dat de burgemeester bevoegd gezag wordt over de ambtelijke organisatie eerder past bij een model van de burgemeester als eenhoofdig bestuur.

Het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester bevat ten opzichte van het conceptvoorstel één specifiek nieuw punt waar de Raad op in wil gaan. Het betreft hier de positie van de wethouders in de situatie waarbij sprake is van een tussentijdse burgemeestersverkiezing vanwege ontslag of overlijden van de burgemeester. Op advies van de Raad van State is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen (artikel 42, tweede lid) dat ertoe strekt dat de wethouders aftreden na het aantreden van een nieuw gekozen burgemeester. Achtergrond hiervan is dat de nieuw aangetreden burgemeester de mogelijkheid wordt geboden desgewenst een of meer wethouders te vervangen en zodoende in feite een nieuw college te formeren.

In samenhang met de voorgaande opmerkingen over het recht van voordracht en de portefeuillevdeling versterkt dit voorstel naar de mening van de Raad opnieuw de intrinsieke spanning die in het voorgestelde model bestaat als het gaat om de relatie tussen de raad en de wethouders enerzijds en de burgemeester en de wethouders anderzijds. Het voorstel waarbij de wethouders aftreden na het aantreden van nieuw gekozen burgemeester impliceert – ten onrechte – dat sprake is van het college van burgemeester en wethouders als een ‘persoonlijk’ college van de burgemeester. Dit terwijl de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de wethouders berust bij de raad en alleen sprake is van een politieke vertrouwensrelatie tussen de wethouders en de raad.

Voorts gaat dit voorstel voorbij aan het feit dat politieke groeperingen in de raad tijdens de collegevorming afspraken maken over de samenstelling van het college, de portefeuillevdeling en het uitvoeren college- of beleidsprogramma op basis van de onderliggende verkiezingsprogramma's. Dit zijn afspraken die voor een volledige raadsperiode worden gemaakt en niet zonder meer vanwege het tussentijds aantreden van een nieuwe burgemeester hun betekenis verliezen.

Dit neemt niet weg dat de Raad niet uitsluit dat een tussentijdse burgemeestersverkiezing consequenties kan hebben voor de samenstelling van het college c.q. de inhoud van het collegeprogram, mits dit geschiedt met instemming van de gemeenteraad. De Raad ziet in dat verband niet in wat artikel 42, tweede lid toevoegt aan de bevoegdheid van de burgemeester om een of meer wethouders bij de raad voor te dragen voor ontslag. Het voorgestelde artikel 42, tweede lid kan volgens de Raad om die reden worden geschrapt.

Samenvattend, komt de Raad de conclusie dat het voorliggende model geen consistent geheel vormt, omdat in het wetsvoorstel geen echte keuze wordt gemaakt tussen twee principiële eindmodellen van het lokale bestuur met een direct gekozen burgemeester. Voorts is in het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester een aantal wijzigingen doorgevoerd die per saldo ergens het midden houdt tussen beide eindmodellen.

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,

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

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