



geadresseerde (zie verzendlijst)

03 001750

BPS
Burg

KOPIE

Onderwerp

Verkennde notitie invoering direct gekozen
burgemeester

Hierbij zend ik u een afschrift van de verkennende notitie over de invoering van de direct gekozen burgemeester die ik op 2 januari jl. aan de Tweede Kamer heb aangeboden.

In de notitie worden twee modellen geschetst voor de direct door de bevolking gekozen burgemeester. Naast de direct gekozen burgemeester worden ook de mogelijkheden van een door de raad gekozen burgemeester en handhaving van de kroonbenoeming in de notitie beknopt in beeld gebracht.

Met de toezending van deze notitie aan de Tweede Kamer is beoogd een volgend kabinet, in samenspraak met de Tweede Kamer, in staat te stellen een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester. Een ander doel van de notitie is om een bijdrage te leveren aan de discussie binnen politieke partijen en het debat in de samenleving – waaronder de direct betrokken bestuurlijke organen en adviserende instanties – over de meest wenselijke aanstellingswijze van de burgemeester. Ter bevordering van dat debat vind ik het van belang deze notitie ruim te verspreiden. Overigens ligt het voor de hand dat een volgend kabinet in een later stadium de geëigende instanties om advies zal vragen over een eventuele verdere uitwerking van wijzigingen in de aanstellingswijze van de burgemeester.

De notitie, alsmede enkele onderzoeksrapporten, kunt u ook vinden op de website van het ministerie (www.minbzk.nl, onder openbaar bestuur – bestuurlijke vernieuwing – direct gekozen burgemeester).

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

Datum
14 januari 2003

Ons kenmerk
BW2003/50780

Onderdeel
DGOB/BFO/BW

Inlichtingen
mr J. Schipper-Spanninga
T (070) 426 6844
F (070) 426 7655

Uw kenmerk

Blad
1 van 1

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag



Aan de voorzitter van de Tweede
Kamer der Staten-Generaal

Datum
2 januari 2003

Ons kenmerk
BW2002/101301

Onderdeel
DGOB/BFO/BW

Inlichtingen
drs M.H. Klijnsma
mr J. Schipper-Spanninga
T (070) 426 6844
F (070) 426 7655

Uw kenmerk

Onderwerp
Verkennde notitie invoering direct gekozen
burgemeester

Blad
1 van 3

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Hierbij treft u aan een verkennende notitie over de invoering van de direct gekozen burgemeester. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het desbetreffende onderdeel van het strategisch akkoord. Tijdens de beantwoording van de mondelinge vragen van het toenmalige Tweede-Kamerlid Rehwinkel is toegezegd dat een notitie over dit onderwerp rond de jaarwisseling aan u zou worden aangeboden (Handelingen II 2002/2003, blz. 871-876). Met deze notitie wordt beoogd het volgend kabinet - in samenspraak met uw Kamer - in staat te stellen een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester. Voorts kan deze notitie een bijdrage leveren aan de discussie binnen politieke partijen en het debat in de samenleving op dit punt.

Voor de aanstellingswijze van de burgemeester bestaan grosso modo drie varianten: de kroonbenoeming in enige vorm, de door de raad gekozen burgemeester en de direct, door de bevolking, gekozen burgemeester. De notitie bevat een verkenning van de mogelijkheden voor een direct gekozen burgemeester, terwijl tevens de door de raad gekozen burgemeester, in aanvulling op het reeds in het verleden door de commissie-Van Thijn verrichte onderzoek, in beeld wordt gebracht (rapport commissie-Van Thijn, De burgemeester ontketend, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34-35). Ook wordt de variant handhaving van de kroonbenoeming in de notitie geschetst.

Waar het gaat om de direct door de bevolking gekozen burgemeester worden in de notitie twee in zichzelf consistente modellen geschetst. Model A behelst een direct gekozen burgemeester met een versterkte positie binnen het gemeentebestuur. Dit model kan - na de afronding van de tweede lezing van de herziening van artikel 131 Grondwet - zonder verdere grondwetswijziging worden ingevoerd. Model B gaat uit van een verdere versterking van de positie van de burgemeester, onder andere doordat de burgemeester zijn eigen wethouders benoemt en doordat alle bestuursbevoegdheden aan de burgemeester worden toegekend. Dit model vergt nadere grondwetsherziening. De hoofdlijnen van de beide modellen worden in de notitie geschetst, niet alleen ten aanzien van de

wijze van verkiezing en de bevoegdheden van de burgemeester, maar ook ten aanzien de effecten van de invoering van de gekozen burgemeester op de overige gemeentelijke organen. Daarbij is, naast de staatsrechtelijke stelsel-elementen, ook aandacht geschonken aan de te verwachten effecten van invoering van de gekozen burgemeester op de bestuurspraktijk. Binnen de modellen A en B zijn overigens diverse submodellen te onderscheiden.

Deze verkennende notitie moet worden begrepen in samenhang met het eerder door de commissie-Van Thijn verrichte onderzoek naar de door de raad gekozen burgemeester en met de ervaringen met de kroonbenoeming in de in het verleden gehanteerde zuivere vorm en in haar huidige vorm. Tezamen ligt daarmee het materiaal op tafel dat een volgend kabinet in staat zal stellen om in samenspraak met uw Kamer een keuze te maken inzake de aanstellingswijze van de burgemeester. Het ligt overigens in de rede dat over de eventuele verdere uitwerking van een van de varianten in ieder geval het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters, de VNG en het IPO zullen worden geraadpleegd.

De notitie is mede gebaseerd op diverse onderzoeken en rapporten. Het betreft in de eerste plaats twee rechtsvergelijkende onderzoeksrapporten die door de Erasmus Universiteit Rotterdam zijn vervaardigd. Het eerste rapport behelst een vergelijking van de positie van de Nederlandse burgemeester met zijn gekozen collega's in enkele andere Europese landen. Dit rapport is u aangeboden bij brief van 18 juni 2002 (kenmerk BW2002/U76792). Het tweede rapport betreft specifiek de taken en bevoegdheden van de burgemeester inzake openbare orde, veiligheid en politie in enkele andere landen in vergelijking met de situatie in Nederland. Dit rapport is u bij brief van 4 december jl. (kenmerk BW2002/99084) aangeboden.

Voorts is voor de notitie het gedegen onderzoek naar verschillende bestuursmodellen voor de gekozen burgemeester dat reeds was verricht door de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het eindrapport van de Staatscommissie, van grote betekenis geweest. Ook bleek het al in 1993 verschenen rapport van de derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (commissie-Van Thijn) getiteld "De burgemeester ontketend" een nuttige bron van informatie. Verder hebben enkele relevante onderdelen van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur getiteld "Het openbaar bestuur in de Grondwet" als referentiekader gefungeerd. Overigens zal over dit advies – dat meer in het algemeen de modernisering van hoofdstuk 7 Grondwet in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur betreft - alsmede over een binnenkort te verschijnen vervolgadvisie nog een apart kabinetsstandpunt verschijnen.



Datum
2 januari 2003

Ons kenmerk
BW2002/101301

Blad
3 van 3

Ten slotte zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het najaar enkele expertmeetings met wetenschappers en mensen uit de praktijk van het openbaar bestuur, waaronder burgemeesters, over invoering van de direct gekozen burgemeester georganiseerd. Ook van de inbreng tijdens deze expertmeetings is bij de opstelling van de onderhavige notitie dankbaar gebruik gemaakt.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



J.W. Remkes



VERKENNENDE NOTITIE INVOERING DIRECT GEKOZEN BURGEMEESTER

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1. Doel van de notitie	1
1.2. Status van de notitie	3
1.3. Inhoudelijke vragen en de opzet van de notitie	3
2. De historische ontwikkeling van de aanstellingswijze en de positie van de burgemeester	6
2.1. Algemeen	6
2.2. De huidige positie van de burgemeester in historisch perspectief	6
2.3. Tussenbalans: de noodzaak van de direct gekozen burgemeester met reële bevoegdheden	13
3. Twee bekende modellen kort bekeken: de door de Kroon benoemde en de door de raad gekozen burgemeester	14
3.1. Algemeen	14
3.2. De door de Kroon benoemde burgemeester	14
3.3. De door de raad gekozen burgemeester	14
3.4. Tussenbalans	16
4. Grondwettelijke aspecten	17
4.1. Inleiding	17
4.2. Herziening van artikel 131 Grondwet	17
4.3. Grondwettelijke ruimte voor vormgeving gekozen burgemeester niet onbeperkt	18
4.4. Dualisering en modernisering hoofdstuk 7 Grondwet	19
4.5. Mogelijkheden die reeds na aanvaarding van de wijziging van artikel 131 Grondwet bestaan (model A)	19
4.6. Onderdelen die aanvullende grondwetswijzigingen vergen voordat zij deel kunnen uitmaken van een bestuursmodel met een direct gekozen burgemeester	20
4.7. Tussenbalans: keuze voor model A of B bepalend voor de noodzaak van een aanvullende grondwetsherziening	22
5. Verhouding tot de andere gemeentelijke bestuursorganen	24
5.1. Algemeen	24
5.2. De direct gekozen burgemeester en het college	25
5.3. Benoeming van wethouders	26
5.4. Ontslag van wethouders	27
5.5. Raadsvoorzitterschap burgemeester	27
5.6. Ontslag burgemeester en ontbinding raad	28
5.7. Tussenbalans	33
6. Het passief en actief kiesrecht, het kiesstelsel, de zittingsduur en de samenloop met de raadsverkiezingen	35
6.1. Het passief kiesrecht	35
6.2. Het actief kiesrecht	35

6.3. Het kiesstelsel	35
6.4. Zittingstermijn	36
6.5. Samenloop met de raadsverkiezingen	36
7. Integriteit	38
7.1. Algemeen	38
7.2. Relevante aspecten van de huidige benoemingsprocedure	38
7.3. Uitgangspunten bij de toetsing van integriteit voorafgaand aan de verkiezing	39
7.4. Mogelijkheden voor de toetsing van de integriteit van kandidaat-burgemeesters	39
7.5. Mogelijkheden om een zittende, gekozen burgemeester wegens integriteitsproblemen uit zijn ambt te ontsetten	41
7.6. Verboden handelingen	42
7.7. Openbaarheid	42
7.8. Campagnefinanciering	42
7.9. Tussenbalans: nadruk op mechanismen voor repressief optreden	43
8. Relatie met andere bestuurslagen	44
8.1. Beknopte kenschets huidige situatie	44
8.2. Beoordeling: model A	44
8.3. Beoordeling: model B	45
9. Openbare orde en veiligheid	46
9.1. Algemeen	46
9.2. Het huidige wettelijk stelsel	46
9.3. Andere Europese landen	46
9.4. De verantwoordelijkheden van de burgemeester	47
9.5. Het beheer van de politie	47
9.6. De verhouding Rijk-regionale korpsen in het algemeen	48
9.7. Brandweer en rampenbestrijding	48
9.8. Tussenbalans: directe verkiezingen geen reden voor verandering op het vlak van de bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid	49
10. Andere aspecten en facetten van de invoering van de direct gekozen burgemeester	51
10. Conclusies	53

VERKENNENDE NOTITIE INVOERING DIRECT GEKOZEN BURGEMEESTER

1. Inleiding

1.1. Doel van de notitie

Strategisch akkoord

Deze notitie vloeit voort uit het strategisch akkoord en de daarop gebaseerde toezegging mijnerzijds aan de Tweede Kamer¹ om rond de jaarwisseling 2002-2003 inzicht te verschaffen over de wijze waarop invoering van de direct gekozen burgemeester zou kunnen geschieden. Vanwege de demissionaire status van het kabinet draagt deze notitie een verkennend karakter.

Uitgangspunt van deze notitie is het strategisch akkoord. De tekst van de relevante passage uit dat akkoord luidt als volgt:

Het systeem van openbare voordrachten voor burgemeestersbenoemingen, zoals dit recent in het kader van staatsrechtelijke vernieuwing is geïntroduceerd, functioneert slecht. Het dient derhalve te worden afgeschaft. Het systeem van benoeming door de Kroon is echter verouderd. Een rechtstreeks gekozen burgemeester kan bijdragen aan een betere invloed van de kiezer op beleid dat zijn directe leefomgeving in hoge mate bepaalt. De procedure tot wijziging van de grondwet om de benoeming van de burgemeester bij wet te kunnen regelen wordt derhalve voortgezet. De implicaties van verkiezing van burgemeesters voor de inrichting van het gemeentelijk bestuur, voor het gezag over de politie, voor de verhouding tussen burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, worden onderzocht. Op basis van dit onderzoek zullen de verkiezing van burgemeesters en de nadere condities worden geregeld. De mogelijkheid van een referendum over de benoemingsvoordracht van een burgemeester wordt in afwachting daarvan afgeschaft.

Het strategisch akkoord voorziet niet alleen in de invoering van de direct gekozen burgemeester, maar ook in de aanpassing van de huidige procedureregels voor de kroonbenoeming.²

Voor de aanstellingswijze van de burgemeester bestaan grosso modo drie varianten: de kroonbenoeming in enige vorm, de door de raad gekozen burgemeester en de direct, door de bevolking, gekozen burgemeester. De notitie bevat een verkenning van de mogelijkheden voor een direct gekozen burgemeester, terwijl tevens de door de raad gekozen burgemeester, in

¹ Handelingen II 2002/2003, blz. 871-876.

² Het betreft hier de afschaffing van de openbaarheid van de aanbeveling van de raad alsmede van de bevoegdheid van de raad om voorafgaand aan de bedoelde aanbeveling een volksraadpleging uit te schrijven (het zg. burgemeestersreferendum). Een afzonderlijk wetsvoorstel zal in de uitvoering van dit beleidsvoornemen voorzien.

aanvulling op het reeds in het verleden door de commissie-Van Thijn verrichte onderzoek, in beeld wordt gebracht.³ Ook wordt de variant van de kroonbenoeming in enige vorm geschetst. Voor de kroonbenoeming geldt dat op grond van bekendheid met de huidige bestuurlijke praktijk zo veel inzicht in deze aanstellingswijze mag worden verondersteld, dat met een beknopte aanduiding kan worden volstaan.

Omdat echter in het strategisch akkoord een voorkeur wordt uitgesproken voor de direct gekozen burgemeester, krijgt deze aanstellingswijze in deze notitie de meeste aandacht. Dat laatste is ook in overeenstemming met mijn toezegging aan de Tweede Kamer. Zoals al opgemerkt behelsde die toezegging het verschaffen van inzicht over de wijze waarop de eventuele invoering van de direct gekozen burgemeester zou kunnen geschieden.

Binnen het model van de direct gekozen burgemeester worden overigens twee in zichzelf consistente modellen onderscheiden, die in het navolgende kort worden toegelicht.

Directe burgemeestersverkiezingen impliceren versterking van de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur

In deze notitie is ervan uitgegaan dat invoering van directe verkiezingen van de burgemeester impliceert dat er iets te kiezen moet zijn. Burgemeesterverkiezingen moeten politiek-inhoudelijke relevantie hebben. Dit betekent dat de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur moet worden versterkt. Met name in politiek-inhoudelijk opzicht is zijn positie namelijk thans te zwak om directe verkiezing te rechtvaardigen. Voor een nadere beschouwing hierover zij verwezen naar hoofdstuk 2. Daarin wordt beschreven dat de positie van de burgemeester zich in de loop der tijden heeft ontwikkeld tot die van een interne en externe procescoördinator.

De beoogde verzwaring van de positie van de burgemeester betreft vooral zijn positie binnen het college van b. en w. Een sterkere positie van de burgemeester binnen het college betekent dat zijn zeggenschap over het door het college te voeren bestuur en dus over de inhoud van het collegeprogramma, alsmede de benoeming en het ontslag van de wethouders moet worden vergroot. Ten aanzien van de verdere vormgeving van deze verzwaring van de positie van de burgemeester worden in deze notitie twee modellen onderscheiden: model A en model B.

Model A

Het is mogelijk om de invloed van de burgemeester op de benoeming en het ontslag substantieel te vergroten binnen de grenzen van de Grondwet na de bedoelde herziening van artikel 131. Het is namelijk mogelijk dat de burgemeester het exclusieve recht krijgt wethouderskandidaten bij de raad voor te dragen voor benoeming, terwijl hij tevens de bevoegdheid krijgt wethouders bij de

³ Rapport commissie-van Thijn, *De burgemeester ontketend*, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34-35).

raad voor te dragen voor ontslag. Dit model wordt in deze notitie *model A* genoemd.

Model B

Dat invoering van de direct gekozen burgemeester voltooiing van de herziening van artikel 131 van de Grondwet vereist, is zonneklaar. De vraag is of de versterking van de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur nog een aanvullende grondwetsherziening vergt. Dit is zeker het geval indien ervoor wordt gekozen om de bestuursbevoegdheden van het college over te hevelen naar de burgemeester en de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de wethouders exclusief bij deze ambtsdrager neer te leggen. In deze notitie wordt dit model verder aangeduid als *model B*. Dit model leidt tot de invoering van een eenhoofdige executieve en dus tot de afschaffing van het collegiaal bestuur. Het wegvallen van de formele zeggenschap van de raad op de benoeming en het ontslag van de wethouders impliceert het einde van het hoofdschap van de lokale volksvertegenwoordiging. Een bijzonder aandachtspunt in dit model vormt de regeling in geval van conflicten tussen raad en burgemeester.

Mogelijkheid van gedifferentieerde invoering

Bij de bovenstaande modellen wordt in beginsel uitgegaan van invoering in één keer voor alle gemeenten. Het is echter ook denkbaar dat gedifferentieerde invoering plaatsvindt. Hierbij kan worden gedacht aan invoering van een nieuw stelsel voor gemeenten boven een bepaalde inwonersgrens, terwijl in de andere gemeenten het bestaande stelsel wordt gehandhaafd.

1.2. Status van de notitie

Deze notitie is geschreven in het besef dat het huidige kabinet demissionair is, hetgeen in ieder geval de nodige beperkingen met zich brengt om de in deze notitie opgenomen beleidsvoornemens uit te voeren. Een en ander neemt echter niet weg dat voltooiing van de tweede lezing van het voorstel tot herziening van artikel 131 van de Grondwet met kracht wordt bevorderd.⁴ Voor het overige gaat de voorbereiding van het in het strategisch akkoord in algemene termen geformuleerde en in deze notitie verder uitgewerkte beleid door, opdat door het volgende kabinet een definitieve keuze kan worden gemaakt. Voorts kan deze verkennende notitie een bijdrage leveren aan de discussie binnen politieke partijen en het debat in de samenleving over de aanstellingswijze van de burgemeester. De uitkomsten van de bedoelde discussie kunnen aldus worden betrokken bij de besluitvorming terzake in de volgende kabinetsperiode.

Met deze notitie wordt kortom beoogd het volgende kabinet in staat te stellen een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester. Zoals betoogd ligt daarbij het accent op de in het strategisch akkoord genoemde figuur van de direct gekozen burgemeester, die in twee modellen wordt uitgewerkt. De twee alternatieven voor de direct gekozen

⁴ De nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer inzake dit voorstel is inmiddels aan de Tweede Kamer gezonden. Kamerstukken II 2002-2003, 28 509, nr. 5.

burgemeester, de door de Kroon benoemde en de door de raad gekozen burgemeester, komen echter ook aan de orde. Het volgende kabinet kan immers ook voor één van die twee alternatieven kiezen.

1.3. Inhoudelijke vragen en de opzet van de notitie

Zoals al gesteld is het mogelijk om in de komende periode de direct gekozen burgemeester volgens model A in te voeren en daarnaast de noodzakelijke voorbereidingen te treffen voor de invoering op langere termijn van de direct gekozen burgemeester volgens model B. Zoals al opgemerkt, dient een nieuw aantredend kabinet daarover evenwel besluiten te nemen.

De modellen A en B zijn de twee in deze notitie geschetste hoofdmodellen, die in zichzelf consistent zijn. Beide modellen zijn volwaardige eindmodellen. Binnen de modellen A en B zijn diverse varianten te onderscheiden. In de notitie wordt per onderwerp steeds aangegeven wat de mogelijkheden zijn. Door een verschillende wijze van invulling van die mogelijkheden zijn in wezen vele modellen te construeren. Door die mogelijkheden echter binnen het kader van een model te plaatsen, wordt voorkomen dat de verschillende elementen van de gekozen burgemeester én de consequenties van de invoering daarvan voor de overige gemeentelijke organen, op een geïsoleerde wijze worden gezien. Een dergelijke 'à la carte-benadering' zou er immers al snel toe leiden dat uiteindelijk een model wordt gekozen dat innerlijk niet consistent is. Door de gekozen werkwijze wordt dit vermeden.

Voor de modellen A en B dienen een aantal inhoudelijke vragen te worden beantwoord, te weten:

1. Hoe "zwaar" dient de positie van de direct gekozen burgemeester te zijn binnen het gemeentebestuur?
2. Welke grondwettelijke implicaties heeft de gekozen positionering van de burgemeester?
3. Op welke wijze wordt de burgemeester-nieuwe stijl gekozen?
4. In hoeverre dient de mogelijkheid te worden gecreëerd om de direct gekozen burgemeester tussentijds te ontslaan?
5. Dient de direct gekozen burgemeester te beschikken over de bevoegdheid de raad vroegtijdig te ontbinden?
6. Zijn er specifieke voorzieningen nodig en wenselijk ter waarborging van de integriteit van de burgemeester-nieuwe stijl?
7. Welke zijn de formele bevoegdheden van de burgemeester-nieuwe stijl?
8. In hoeverre kan de burgemeester-nieuwe stijl blijven beschikken over de bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid van de huidige burgemeester?
9. Wat is de relatie van de burgemeester-nieuwe stijl met andere bestuurslagen?
10. Wat moet er op het vlak van de rechtspositie van de burgemeester-nieuwe stijl gebeuren ten aanzien van de positie van de huidige burgemeesters?
11. Welke inspanningen zijn nodig om de invoering van de direct gekozen burgemeester en de bijbehorende stelselwijzigingen tot een succes te maken?

De globale en verkennende aard van deze notitie brengt met zich dat deze vragen niet alle uitputtend worden beantwoord. Enkele vragen kunnen in dit

stadium slechts in probleemanalyserende of in procedurele zin worden aangeduid. In het bijzonder voor de vragen 10 en 11 geldt dat zij om een intensief eigen, zorgvuldig vorm te geven, traject vragen.

De opzet van deze notitie wordt in hoge mate bepaald door de bovengenoemde inhoudelijke vragen. Hoofdstuk 3 bevat een korte aanduiding van de twee andere vormen van aanstelling: de kroonbenoeming en de verkiezing door de raad. De hoofdstukken 4 en volgende zijn toegespitst op de direct gekozen burgemeester. Hoofdstuk 4 betreft de grondwettelijke implicaties, terwijl in hoofdstuk 5 de verhouding van de direct gekozen burgemeester tot de andere gemeentelijke bestuursorganen aan de orde komt. Met name in dit hoofdstuk wordt dus ingegaan op de gevolgen van de eventuele invoering van de direct gekozen burgemeester voor het functioneren van het gemeentebestuur. Hoofdstuk 6 bevat een beschouwing over het te hanteren kiesrecht, het kiesstelsel, de zittingstermijn, de eventuele samenloop met de raadsverkiezingen. In hoofdstuk 7 wordt het integriteitsvraagstuk behandeld, en in hoofdstuk 8 de relatie met de andere bestuurslagen. Hoofdstuk 9 gaat over de openbare orde en veiligheid. In hoofdstuk 10 wordt ingegaan op een aantal andere aspecten en facetten van de invoering van de direct gekozen burgemeester. Het gaat hierbij om de rechtspositie, het overgangsvraagstuk en de manier waarop de invoering van het nieuwe stelsel moet worden begeleid. Aan deze hoofdstukken gaat een hoofdstuk vooraf, waarin, tegen de achtergrond van de mogelijke invoering van de direct gekozen burgemeester, de historische ontwikkeling van de huidige aanstellingswijze en positie van de burgemeester in kort bestek wordt geschetst (hoofdstuk 2). Een recapitulatie van de beleidsmatige conclusies sluit deze notitie af (hoofdstuk 11).

2. De historische ontwikkeling van de aanstellingswijze en de positie van de burgemeester

2.1. Algemeen

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe het Nederlandse burgemeesterschap zich historisch heeft ontwikkeld, zowel ten aanzien van zijn aanstellingswijze als zijn positie binnen het gemeentebestuur en de lokale samenleving. Daarbij wordt nagegaan welke conclusies aan die historische ontwikkeling kunnen worden verbonden met betrekking tot aanstellingswijze van de burgemeester alsmede – in het verlengde daarvan – de vormgeving van de direct gekozen burgemeester.

2.2. De huidige positie van de burgemeester in historisch perspectief

De periode 1851-1945

De directe voorloper van de huidige burgemeester diende zich in 1851 aan. In dat jaar trad namelijk Thorbeckes gemeentewet in werking. Door middel van de gemeentewet van 1851 werd voor het gehele land een uniform lokaal bestuursstelsel gecreëerd. De burgemeester bleef, ook in het Thorbeckiaanse bestel, een belangrijke ambtsdrager; de handhaving van de gemeentelijke openbare orde en veiligheid – ten tijde van de nachtwakerstaat de belangrijkste publieke taak – was namelijk opgedragen aan de burgemeester. Als enig gemeentelijk orgaan genoot de burgemeester bovendien de status van rijksorgaan. Omdat de gemeentewet van 1851 ook een belangrijke vermindering van het preventieve toezicht met zich bracht, werd hij daarom in hoge mate als ‘rijkspottenkijker’ gezien. Het gezag van de rijksoverheid straalde op die manier af op de burgemeester. In deze context was de kroonbenoeming de aangewezen aanstellingswijze.

Bij de parlementaire behandeling van de gemeentewet van 1851 en eerder bij de herziening van de Grondwet in 1848 stuitte zij dan ook op weinig weerstand. Opmerkelijk is overigens wel dat Thorbecke zelf tegenstander was van een grondwettelijke verankering van de kroonbenoeming. Hij wilde de gemeentewetgever op dit punt de nodige ruimte laten. Thorbecke sloot in dat verband niet uit dat – in navolging van Pruisen en andere Duitse staten – de verkiezing van de burgemeester door de raad of door de burgerij zou geschieden.⁵ Ondanks Thorbeckes tegenstand kwam de grondwettelijke verankering van de kroonbenoeming van de burgemeester toch tot stand. De regering – Thorbecke was nog geen minister van Binnenlandse Zaken – beriep zich in hoofdzaak op redenen van systematisch-staatsrechtelijke aard. Als rijksorgaan moest de burgemeester worden beschouwd als “een schakel van de keten der uitvoerende macht.”⁶

⁵ J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, p. 76-77.

⁶ J.T. Buys, *De Grondwet, deel II*, p. 165. De Staatscommissie inzake herziening van de Grondwet onder voorzitterschap van Thorbecke had geadviseerd de wetgever vrij te laten ten aanzien van de regeling van de aanstellingswijze van de burgemeester. De regering wenste echter om de al genoemde redenen een dwingende inhoudelijke regeling in de Grondwet. De Staten-Generaal

Latere pogingen om de aanstellingswijze van de burgemeester geheel te deconstitutionaliseren of ongeclausuleerd aan de gewone wetgever op te dragen, mislukten. Bij de ingrijpende grondwetsherziening van 1887 lukte het niet om de kroonbenoeming uit de Grondwet te halen. In 1880 was het initiatiefvoorstel-Van Kerkwijk, om, binnen de grenzen van de kroonbenoeming, de raad een recht van aanbeveling te geven, door de Tweede Kamer al afgewezen.⁷ Bij de grondwetsherziening van 1922 stelde de regering – in lijn met het advies van de Staatscommissie-Oppenheim en gesteund door een positief advies van de Raad van State – voor om de aanstellingswijze van de burgemeester materieel te deconstitutionaliseren, dat wil zeggen ongeclausuleerd aan de wetgever op te dragen. Dit voorstel werd verworpen door de Tweede Kamer, nadat eerder amendementen tot invoering van een burgemeestersreferendum en tot invoering van verkiezing van de burgemeester door de raad waren afgewezen.⁸

Binnen het college van burgemeester en wethouders berustte het primaat zowel formeel als materieel bij de burgemeester. Niet alleen was de burgemeester voorzitter van het college, de redactie van de gemeentewet van 1851 deed vermoeden dat de wethouders als zijn assistenten moesten worden gezien.⁹ In veel gemeenten was dat ook in de praktijk het geval. De wethouders waren, anders dan de burgemeester, vrijwel altijd part-time bestuurders, terwijl de laatste bovendien als de lokale belichaming van het rijksgezag gold. Buys wees er in dat verband op dat daar waar de gewesten van oudsher door colleges werden bestuurd, men op gemeentelijk niveau gewend was aan de eenhoofdige bestuursvorm. Ook om de al genoemde praktische redenen concludeerde deze 19^e eeuwse staatsrechtgeleerde dat het dagelijks bestuur van de gemeente in hoge mate door de burgemeester werd belichaamd.¹⁰

De bijna monarchale status van de burgemeester werd versterkt door zijn superieure maatschappelijke positie en het daaraan inherente natuurlijke gezag. Tot ver in de 20^e eeuw werden burgemeesters namelijk gerekruteerd uit de klassieke vaderlandse bestuurlijke elites. Adel en patriciaat waren oververtegenwoordigd in het burgemeesterscorps.

Samengevat kan de doorsnee burgemeester uit de tweede helft van de 19^e eeuw en de eerste decennia van de 20^e eeuw vooral worden beschouwd als een regent bij uitstek. Een typische regent die – als gevolg van zijn kroonbenoeming, zijn positie als rijksorgaan en bovenal zijn hoge maatschappelijke afkomst – bij de

kozen in overgrote meerderheid de zijde van de regering. Buys zelf deelde overigens Thorbeckes visie. *Ibidem*, p. 165-167.

⁷ J. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht, deel I*, p. 47-48.

⁸ R. Kranenburg, *Het Nederlandsch staatsrecht, deel II*, p. 285.

⁹ Artikel 91 van de gemeentewet 1851 luidde: "De wethouders staan den burgemeester bij in het bestuur der onderscheidene taken van de huishouding der gemeente." Pas bij de herziening van de gemeentewet van 1931 verkregen de wethouders een meer gelijkwaardige positie.

¹⁰ Hierin zag Buys overigens een belangrijke reden de gemeente zelf invloed te geven op de benoeming en het ontslag van de burgemeester. Zolang de burgemeester echter ook rijksorgaan was, wilde hij de kroonbenoeming als zodanig in stand laten. J.T. Buys, *De Grondwet, deel II*, p. 166-169.

burgers en de andere gemeentelijke bestuursorganen veel gezag en ontzag genoot.

Als gevolg van de gestaag voortschrijdende politieke en maatschappelijke democratisering onderging de positie van de burgemeester na 1900 een geleidelijke verandering. De opkomst van de verzorgingsstaat leidde ertoe dat de gemeentelijke overheid steeds meer taken kreeg. Het gemeentebestuur werd daardoor ingewikkelder. De positie van het college van burgemeester en wethouders veranderde van eerste commissie uit de raad tot die van een machtige lokale executieve. Wethouders werden tot een soort gemeentelijke ministers met bijbehorende invloed en status. Vooral in grote steden verschoof de macht van de burgemeester naar ambitieuze wethouders met een duidelijk inhoudelijk programma.

Voor de positie van de burgemeester vormde het interbellum een overgangstijd. Ook op het platteland, waar zijn positie als regent nog vrijwel onaangetast was, traden veranderingen op. De direct na de eerste wereldoorlog ontwikkelde pacificatiedemocratie werkte ook door in de burgemeestersbenoeringen. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ruys de Beerenbrouck, introduceerde het uitgangspunt dat de politieke kleur van de gemeente bepalend was voor de politieke kleur van de burgemeester: de zogenaamde formule-Ruys.

Deze geleidelijke politisering van de aanstellingswijze van de burgemeester was de directe aanleiding voor een verbreding van het rekruteringsbereik. Niet langer werden uitsluitend patriciërs en landedellieden benoembaar geacht voor de functie van burgemeester. De wezenlijke oorzaak van deze laatste ontwikkeling was echter gelegen in het groeiende inzicht dat het uit democratisch oogpunt niet gewenst was burgemeesters louter en alleen uit de smalle sociale bovenlaag te rekruteren. Maatschappelijke democratisering van het burgemeestersambt was gewenst. De openstelling van het ambt voor vrouwen bij de herziening van de gemeentewet in 1931 paste in dit streven. Hetzelfde gold voor de verbetering van de rechtspositie van de burgemeester in de vroege jaren '30, waardoor het ambt ook voor niet-vermogenden bereikbaar werd.¹¹

De verbeterde rechtspositie van de burgemeester was niet alleen het gevolg van het streven het ambt maatschappelijk te democratiseren. Zij maakte het ook mogelijk dat jonge en goed opgeleide krachten konden worden aangesteld, die in het ambt carrière konden maken. Deze carrière-burgemeesters werden geacht zich sterk in te zetten voor de ontwikkeling van hun gemeente. Vooral in wat achtergebleven plattelandsgemeenten met een weinig ambitieus lokaal bestuur was voor dit type burgemeester een mooie taak weggelegd. In de

¹¹ Bij de wijziging van de gemeentewet in 1931 werd ook het formele vereiste van ingezetenschap afgeschaft. Hierdoor vond een aanzienlijke verruiming van het rekruteringsbereik plaats. Een en ander paste in een andere, meer meritocratische, visie op het burgemeesterschap. Daarnaast bestond de opvatting dat nu een burgemeester ook van buiten de hoogste sociale laag kon worden aangetrokken en dus niet per definitie langer over een "natuurlijk" gezag beschikte, dit tekort moest worden gecompenseerd door hem van buiten te rekruteren. Met andere woorden: een burgemeester 'van buiten' zou meer gezag hebben dan een burgemeester die afkomstig was uit de eigen gemeente.

bestuurskundige literatuur wordt deze burgemeester als de burgemeester-manager aangeduid.¹²

De periode 1945-1970

Na de Tweede Wereldoorlog ging de burgemeester-manager al snel het burgemeesterscorps domineren. De wederopbouw, de snelle economische expansie en de bijna even snelle groei van de verzorgingsstaat vereiste op het lokale niveau de aanwezigheid van een doortastende, deskundige en gezaghebbende burgemeester. Omdat het wethouderschap, ook qua salariëring, in de meeste gemeenten een part-timefunctie bleef, evolueerde in het gros van de Nederlandse gemeenten de ouderwetse patricische burgemeester tot de moderne burgemeester-manager.

De periode 1970-2002

Toen de wederopbouw afgerond was en de verzorgingsstaat voltooid was, verloor de burgemeester-manager in functioneel opzicht een groot deel van zijn legitimatie. In het sociaal-culturele klimaat van de late jaren '60 en de vroege jaren '70 was bovendien het vertrouwen in autoriteit als zodanig veel minder vanzelfsprekend dan voorheen. Daar kwam bij dat, vooral in de grotere steden, het gemeentebestuur een proces van politisering en polarisatie doormaakte. Wethouders gingen veel politieker opereren en zich ook veel directer met de inhoud van het beleid bemoeien. Ook de verhoudingen tussen raad en college veranderden van karakter.

De rol van de burgemeester veranderde in deze tijd in die van een vooral intern gerichte procescoördinator: de burgemeester-teamleider. Zijn positie ten opzichte van de wethouders veranderde van een dominante in een nevenschiktelijke. Een ander leidde ertoe dat de burgemeesters met name in de kleinere gemeenten nog beschikten over een inhoudelijke portefeuille van enige omvang. Vooral in de grote steden was dit niet meer het geval en was formeel de positie van de burgemeester geconcentreerd rond diens wettelijke taken. Dit doet er niet aan af dat *de facto* de invloed en het gezag van de burgemeester binnen het totale gemeentelijke functioneren vaak aanzienlijk is. Het politiek niet-geprofileerde karakter van de rol van de burgemeester creëert namelijk aanzienlijke ruimte om aan zijn procesmatige taken invulling te geven en zodoende bij te dragen aan het goed functioneren van de gemeente, intern en extern.

De typische burgemeester-teamleider werd uit andere groepen gerekruteerd dan de burgemeester-manager. De jong beginnende carrière-burgemeester maakte langzaam plaats voor de op latere leeftijd aantredende oud-wethouder.

De bestuurskundigen Derksen en Van der Sanden kwamen vijftien jaar geleden tot de slotsom dat de evolutie van het burgemeestersambt van regent, via

¹² W. Derksen en M.L. van der Sande, "Van magistraat tot modaal bestuurder" in: W. Derksen, *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, p. 217-257. Geciteerd in: *Rapport Staatscommissie dualisme en lokale democratie*, p. 274-278.

manager naar teamleider tot een onmiskenbare statusverlaging had geleid.¹³ Opmerkelijk, bijna paradoxaal, was dat die statusverlaging niet gepaard ging met een afname van het politieke belang dat aan het burgemeestersambt werd toegekend; het tegendeel was veeleer het geval. Vanaf de late jaren '60 kwam ook de aanstellingswijze van de burgemeester ter discussie te staan. Deze discussie werd echter vooral vanuit het perspectief van een verdere democratisering van de aanstellingswijze gevoerd. Het debat werd gevoerd vanuit het perspectief van de door de raad gekozen en de direct gekozen burgemeester. De inhoud van de burgemeestersfunctie bleef lange tijd buiten beschouwing evenals de daarmee nauw verband houdende positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur.

Het debat over de aanstellingswijze van de burgemeester betrof enerzijds de vraag of invoering van de gekozen burgemeester in enige vorm wenselijk was, en daarnaast de vraag welke stappen op korte termijn konden worden gezet om tot een grotere invloed van de raad (en dus indirect: de burgerij) op de aanstelling van de burgemeester te komen. Vanaf de vroege jaren '70 ontwikkelde zich geleidelijk een geformaliseerde praktijk waarbij de invloed van de raad op de benoeming van de burgemeester per saldo gestaag toenam.

Via de profielschets (1972) en de vertrouwenscommissie (1983), kwam uiteindelijk in 2001 de huidige procedure tot stand, die voorziet in een openbare aanbeveling van de raad van twee personen en de mogelijkheid van een daaraan voorafgaande volksraadpleging over twee door de raad geselecteerde kandidaten. Van deze laatste mogelijkheid is tot nu beperkt gebruik gemaakt. Tot nu is in twee gemeenten, Best en Vlaardingen, een burgemeestersreferendum gehouden. In nog twee andere gemeenten, Tiel en Boxmeer, zal een dergelijke raadpleging naar verwachting binnenkort plaatsvinden.

Al met al is van het burgemeestersreferendum tot nu toe beperkt gebruik gemaakt. In de meeste gemeenten waar na de inwerkingtreding van de nieuwe procedure een burgemeestersvacature ontstond, stelde de raad zelfstandig, dus zonder volksraadpleging, een aanbeveling op. Het is vooral de raad geweest die zijn invloed op de benoeming van de burgemeester heeft vergroot.

Hetzelfde geldt voor het ontslag van de burgemeester ingeval van een ernstige vertrouwenscrisis tussen raad en burgemeester. Vanaf de late jaren '80 is het gewoonte geworden dat een burgemeester die niet langer het politieke vertrouwen van de raad geniet, door de kroon wordt ontslagen, in het uiterste geval onvrijwillig. Bij de herziening van de aanstellingswijze van de burgemeester in 2001 is in de Gemeentewet vastgelegd dat ingeval van een verstoorde verhouding tussen de raad en burgemeester, zulks ter beoordeling aan de raad, de raad een aanbeveling tot ontslag kan zenden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 61b, tweede lid, Gemeentewet). Deze nieuwe bevoegdheid vormt het sluitstuk van een ontwikkeling waarbij de verhouding tussen raad en burgemeester steeds verder

¹³ W. Derksen en M.L. van der Sande, "Van magistraat tot modaal bestuurder" in: W. Derksen, *De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder*, p. 257-259. Geciteerd in: *Rapport Staatscommissie dualisme en lokale democratie*, p. 279.

is geparlementariseerd. Geleidelijk is de vertrouwensregel, althans in materiële zin, in deze relatie van toepassing geworden. Bij een eerdere herziening van de Gemeentewet was reeds de verantwoordingsplicht van de burgemeester jegens de raad vastgelegd, ook daar waar het de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden betrof.¹⁴

Zoals al gezegd speelden de positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur en de inhoud van de burgemeestersfunctie in het debat over de aanstellingswijze nauwelijks een rol. Terugkijkend is dat merkwaardig. Immers, enerzijds worden beide grootheden beïnvloed door de aanstellingswijze van de burgemeester, terwijl anderzijds de positionering van de burgemeester mede bepalend dient te zijn voor diens aanstellingswijze. Het is bijvoorbeeld weinig zinvol een burgemeester met slechts beperkte bevoegdheden en een zwakke positie ten opzichte van de raad en het college direct te verkiezen.

In het rapport van de Staatscommissie wordt dit verband wél gelegd. In haar analyse komt de Staatscommissie tot de slotsom dat hoewel het Nederlandse burgermeesterschap de afgelopen anderhalve eeuw een aanmerkelijke evolutie heeft doorgemaakt, zijn eigenstandige¹⁵ positie telkens opnieuw werd geschraagd.¹⁶ Tegelijkertijd concludeert de commissie echter dat de huidige burgemeester, de burgemeester-teamleider, zich met name met het begeleiden van processen bezig houdt. Hij is vooral een procesmanager geworden.¹⁷ Zijn directe invloed op de inhoudelijke aspecten van het gemeentebestuur is in veel gemeenten beperkt.

Voorstellen Staatscommissie

De Staatscommissie heeft zich gebogen over de vraag hoe de burgemeester van de toekomst er uit zou moeten zien. Zij spreekt een voorkeur uit voor de handhaving van een *in politicis* (in ruimere zin) onafhankelijke en eigenstandige burgemeester. De commissie doet vervolgens een aantal voorstellen ter versterking van eigenstandige positie van de burgemeester. Deze voorstellen betreffen een versterking van de positie van de burgemeester binnen het college, echter vooral in zijn hoedanigheid van teamleider: invoering van de agenderingsbevoegdheid en bevoegdheid eigen voorstellen op de agenda te plaatsen alsmede de bevoegdheid om de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Voorts krijgt de burgemeester enkele zorgplichten met name ten aanzien van de verhouding burger-bestuur en wordt hij belast met de in het verlengde daarvan liggende verplichting een burgerjaarverslag uit te brengen.

¹⁴ Als gevolg van discussies eind jaren '60 over incidenten op het vlak van de handhaving van de openbare orde in met name Amsterdam werd door middel van een partiële herziening van de Gemeentewet in 1969 een algehele verantwoordingsplicht van de burgemeester ten opzichte van de raad vastgelegd. Bij de herziening van de Gemeentewet in 1931 werd een amendement-Marchant om een dergelijke verantwoordingsplicht in te voeren nog verworpen. A.H. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, p. 540-542.

¹⁵ Het begrip "eigenstandigheid" werd door de Staatscommissie geïnterpreteerd als onafhankelijk van de lokale partijpolitiek en met een zelfstandige en externe legitimatie.

¹⁶ *Rapport Staatscommissie dualisme en lokale democratie*, p. 296.

¹⁷ *Ibidem*, p. 297.

Deze voorstellen zijn met de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur geëffectueerd.

Het burgemeestersreferendum

Hoewel de bovengenoemde nieuwe bevoegdheden van de burgemeester op zichzelf beschouwd niet zonder belang zijn, hebben zij niet geleid tot een substantiële versterking van het soortelijk gewicht, althans in politiek-inhoudelijk opzicht, van de burgemeester binnen het gemeentebestuur. Dat dat soortelijk gewicht voor verhoging vatbaar is, blijkt ook uit de beoordeling van het al genoemde burgemeestersreferendum. De veel gehoorde kritiek daarop is dat de burgers wordt gevraagd zich door middel van de stembus uit te spreken over een functionaris die politiek-inhoudelijk weinig te vertellen heeft.¹⁸

Effecten dualisering

De inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 heeft een ander onderdeel van het burgemeestersambt in de schijnwerpers geplaatst. Als gevolg van de dualisering is de vervulling van zijn dubbelfunctie van voorzitter van zowel de raad als het college er niet gemakkelijker op geworden. Immers, de afstand tussen raad en college is bewust vergroot; hun functies zijn scherper gescheiden en beider rollen zijn geëxpliciteerd. Door dit alles is de kans aanmerkelijk groter geworden dat de burgemeester bij de vervulling van zijn twee voorzittersrollen in een loyaliteitsconflict verzeild raakt.

Een dergelijk conflict kan worden verscherpt door het feit dat de raad in de huidige aanstellingsprocedure een overwegende invloed op de benoeming en het ontslag van de burgemeester heeft gekregen. Het behoeft geen betoog dat een en ander afbreuk doet aan een eenduidige en onafhankelijke positionering van de burgemeester binnen het gemeentebestuur. Systematisch is de huidige plaats van de burgemeester in het gemeentebestuur voor discussie vatbaar. Geredeneerd vanuit een gedualiseerd stelsel dient de burgemeester een eigen en zelfstandige, externe legitimatie te bezitten, waarbij deze aan het hoofd staat van de executieve en niet langer raadsvoorzitter is. Een dergelijke zelfstandige en externe legitimatie kan niet worden verkregen door middel van verkiezing door de raad of door handhaving van de huidige procedure, waarin de raad een dominante invloed op de aanstelling heeft.

¹⁸ Een eerste onderzoek naar het burgemeestersreferendum in Vlaardingen leidt tot een genuanceerd beeld. De Vlaardingers verkozen een kandidaat die zich als onafhankelijk ten opzichte van de partijpolitiek profileerde en koos voor een overwegend persoonlijke verkiezingscampagne. Dit zou op het eerste gezicht kunnen wijzen op een zekere voorkeur van de burgerij voor een klassieke invulling van het burgemeestersambt. Inmiddels heeft de nieuwe burgemeester van Vlaardingen echter te kennen gegeven ook een inhoudelijke portefeuille te willen. Deze kennelijk door zijn directe electorale mandaat ingegeven politiek-inhoudelijke ambitie staat op gespannen voet met de formele positie die de burgemeester thans binnen het gemeentebestuur inneemt. P. Tops, e.a., *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen*, p. 55-56.

2.3. Tussenbalans: de direct gekozen burgemeester met reële bevoegdheden

De voorgaande deels normatieve en deels historische beschouwingen leiden tot de volgende tussenconclusies:

1. De huidige aanstellingswijze van de burgemeester is complex en niet eenduidig. Op zichzelf kan dat al een voldoende reden zijn om het huidige stelsel te heroverwegen..
2. De democratisering van de kroonbenoeming heeft de feitelijke invloed van de raad op het aanstellingsproces geleidelijk vergroot. De beleidsruimte van de Kroon bij de aanstelling en het ontslag van de burgemeester is met de laatste wijziging van de procedureregels (aanbevelingsrecht van de raad) nagenoeg verdwenen. Uitsluitend op zwaarwegende gronden kan de Kroon afwijken van de aanbeveling van de raad. De scheiding tussen de kroonbenoeming en – als uiterste consequentie van deze ontwikkeling – benoeming door de raad is daarmee uiterst dun geworden. Benoeming door de raad is echter niet zonder meer te rijmen met de onafhankelijke positie van de burgemeester. Deze onafhankelijke positie is gebaat bij een externe legitimatie van de burgemeester. Een dergelijke externe legitimatie kan op twee manieren worden verkregen, door middel van een zuivere kroonbenoeming en door middel van rechtstreekse verkiezing door de burgers.
3. De dualisering van het gemeentebestuur heeft een scheiding aangebracht tussen het college en de raad. Hierdoor is de traditionele spilpositie van de burgemeester onder druk komen te staan, omdat hij in een loyaliteitsconflict tussen raad en college kan komen. De dualisering vraagt kortom om een nieuwe positiebepaling van de burgemeester als voorzitter van het college en een heroverweging van zijn raadsvoorzitterschap. Deze nieuwe positionering kan worden bevorderd door een eigen en zelfstandige externe legitimatie van de burgemeester.

3. Twee bekende modellen kort bekeken: de door de Kroon benoemde en de door de raad gekozen burgemeester

3.1. Algemeen

In het onderstaande worden twee andere modellen geschetst voor de aanstellingswijze van de burgemeester, naast de in de latere hoofdstukken te verkennen variant van de directe verkiezing. De modellen worden gelet op de kaders van het strategisch akkoord beknopt in beeld gebracht. Voor het begrip van het model van de zuivere kroonbenoeming is een uitgebreide analyse bovendien niet noodzakelijk, omdat de werking van dat – in het verleden geldende – stelsel in Nederland bekend is. Voor een verdere beschrijving kan worden volstaan met een verwijzing naar de uitgebreide staatsrechtelijke literatuur op dit punt.¹⁹ De door de raad gekozen burgemeester wordt voorts slechts in hoofdlijnen behandeld, omdat de Derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (de zogenaamde commissie-Van Thijn) in het verleden onderzoek naar deze aanstellingswijze heeft gedaan.²⁰

3.2. De door de Kroon benoemde burgemeester

De kroonbenoeming in haar zuivere vorm heeft als groot voordeel dat zij de burgemeester een externe legitimatie verschaft, hetgeen zijn onafhankelijke positie binnen het gemeentebestuur zeer ten goede komt. Ook biedt de kroonbenoeming, meer dan bij andere aanstellingswijzen het geval is, de mogelijkheid voor een geobjectiveerde selectie op basis van bestuurlijke kwaliteit. Tot slot past, zoals ook de Staatscommissie al constateerde, de opmerking dat de door de Kroon benoemde burgemeester – althans in zijn zuivere vorm – goed past in een gedualiseerd lokaal bestuursstelsel.²¹

Bedacht moet echter worden dat de kroonbenoeming in haar zuivere vorm niet langer bestaat. Met name de raad heeft invloed op het selectieproces. Het is niet goed voorstelbaar dat de geleidelijk tot stand gekomen medezeggenschap van de raad op de benoeming geheel of in overwegende mate kan worden afgeschaft. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid van de raad het ontslag van de burgemeester te bevorderen.

Uit het voorgaande volgt dat een keuze voor de kroonbenoeming ook altijd een aanzienlijke medezeggenschap van de raad impliceert, hetgeen afbreuk doet aan de genoemde voordelen van de figuur van deze aanstellingswijze.

3.3. De door de raad gekozen burgemeester

¹⁹ Zie onder meer E. Brederveld, *Gemeenterecht*, p. 82-88; A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, p. 355-376.

²⁰ Derde externe commissie van Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie-Van Thijn), *De burgemeester ontketend*, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34-35. Zie voor de beoordeling van de door de raad gekozen burgemeester p. 47 e.v.

²¹ Rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 400-402.

Invoering van de figuur van de door de raad gekozen burgemeester leidt tot een onmiskenbare versterking van de democratische legitimatie van de laatstgenoemde. Voor de door de raad gekozen burgemeester bestaan twee subvarianten: de door en uit de raad gekozen burgemeester en de door de raad gekozen burgemeester “van buiten”. Binnen de laatste variant kan de eis worden gesteld dat kandidaten ingezetene van de gemeente zijn, maar kan er ook voor worden gekozen om alleen van de verkozen kandidaat te verlangen dat hij zich, bij voorbeeld binnen een jaar na de verkiezing, in de gemeente vestigt.

In de variant van de door en uit de raad gekozen burgemeester ligt het voor de hand dat de burgemeester afkomstig is uit een van de collegepartijen, doorgaans de leider van de grootste fractie. Niet alleen de eigen positie van de burgemeester zou worden verzwakt, maar ook de controlerende rol van de raad – die met de dualisering van het gemeentebestuur juist meer handen en voeten heeft gekregen – zou minder geprononceerd kunnen zijn. Voorts is aan deze variant inherent dat het rekruteringsbereik zeer beperkt is.

Het rekruteringsbereik kan bij een door, maar niet uit de raad gekozen burgemeester, net zo groot zijn als bij de door de Kroon benoemde of de direct gekozen burgemeester.

Verkiezing door de raad heeft – ook als de burgemeester afkomstig is van buiten de raad – hoe dan ook gevolgen voor de onafhankelijke positie van de burgemeester. De burgemeester is in dit stelsel te kenschetsen als die van een “eerste wethouder”. Ook in deze variant ontleent de burgemeester immers zijn legitimatie aan de raad.

De Staatscommissie wees de door de raad gekozen burgemeester af. De eigenstandigheid van de burgemeester, die een wezenskenmerk is van het ambt, wordt in dit stelsel in de kern aangetast, aldus de Staatscommissie.²² Door de burgers zal hij als een speler in de lokale partijpolitiek worden beschouwd. Ook moet worden bedacht dat de door de raad gekozen burgemeester op gespannen voet staat met een op dualistische leest geschoeid lokaal bestuursstelsel, hetgeen ook door de Staatscommissie werd gesignaleerd.²³ Dit raakt niet alleen de positie van de burgemeester, maar ook de positie van de raad. De raad zal zich ten opzichte van een door hemzelf gekozen burgemeester minder onafhankelijk kunnen opstellen bij het uitoefenen van zijn controlerende en kaderstellende rol dan bij een burgemeester met een externe legitimatie.

In een overwegend monistisch lokaal bestuursstelsel, zoals dat tot voor kort in Nederland functioneerde, is de door de raad gekozen burgemeester echter wel denkbaar.

Tenslotte moet erop worden gewezen dat de – ontegenzeggelijk aanwezige – versterking van de democratische legitimatie van de burgemeester in dit model een indirecte is.

²² Rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 393.

²³ Rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 400-402.

3.4. Tussenbalans

Uit de voorgaande paragrafen van deze verkennende notitie blijkt dat hoewel de figuur van de zuivere kroonbenoeming voordelen kent, ook moet worden bedacht dat (her)invoering van deze aanstellingswijze op gespannen voet staat met de geleidelijke democratisering van de aanstellingswijze van de burgemeester van de laatste 30 jaar en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen. Dit betekent dat een keuze voor de kroonbenoeming bijna per definitie een aanstellingswijze met een sterke (mede)zeggenschap van de raad impliceert, hetgeen veel van de in paragraaf 3.2. genoemde voordelen van de zuivere kroonbenoeming weer verzwakt.

De door de raad gekozen burgemeester voldoet zeker aan de eigentijdse vereisten op het vlak van de democratische legitimatie, maar leidt tot een in hoge mate van de raad afhankelijke burgemeester, die als een “eerste wethouder” zal worden beschouwd. Een dergelijke burgemeester past minder goed in een gedualiseerd lokaal bestuursstelsel. Invoering van de door de raad gekozen burgemeester zou onherroepelijk betekenen dat afstand moet worden gedaan van de onafhankelijke positie van de burgemeester binnen het gemeentebestuur. De door de raad gekozen burgemeester wordt immers, doordat hij zijn legitimatie aan de raad ontleent, voor zijn functioneren afhankelijk van de raad.

4. Grondwettelijke aspecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal grondwettelijke aspecten van de directe verkiezing van de burgemeester besproken. Bezien zal worden in hoeverre een verzwaring van de positie van de burgemeester zal moeten leiden tot aanpassingen van de Grondwet. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan het thans in tweede lezing aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet alsmede aan de gevolgen van de voorgenomen herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet in verband met de dualisering van het gemeentebestuur.

4.2. Herziening van artikel 131 Grondwet

De grondwetsbepaling die betrekking heeft op benoeming van de burgemeester is artikel 131: "De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd."

Op basis van de conclusies van het rapport "De burgemeester ontketend"²⁴ van de derde externe subcommissie Verkiezing/benoemingsprocedure Burgemeester (commissie-Van Thijn) is in 1997 een voorstel tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing²⁵ ingediend, dat ertoe strekte artikel 131 te schrappen. Naar aanleiding van het in januari 2000 uitgebrachte rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie werd dit wetsvoorstel ingetrokken en werd een nieuw voorstel²⁶ ingediend, met de volgende voorgestelde tekst voor artikel 131: "De aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester vindt plaats volgens regels bij de wet te stellen."

De Staatscommissie heeft haar voorkeur uitgesproken voor deze vorm van deconstitutionalisering omdat hiermee de aanstellingswijze van de burgemeester in ieder geval van een grondwettelijke grondslag is voorzien. Indien artikel 131 geheel was geschrapt, zou men zich kunnen afvragen of het mogelijk is een directe verkiezing van de burgemeester te introduceren, aangezien wel wordt gesteld dat hiervoor een grondwettelijke grondslag niet mag ontbreken.²⁷ Na aanvaarding van het thans in tweede lezing aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 131²⁸ wordt deze grondwettelijke grondslag buiten twijfel gesteld.

Het kabinet hoopt op een spoedige aanvaarding van het grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing. Na inwerkingtreding hiervan is

²⁴ Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nrs. 34 en 35.

²⁵ Kamerstukken II 1997-1998, 25 620, nrs. 1-2.

²⁶ Kamerstukken II 2000-2001, 27 551, nrs. 1-2.

²⁷ *Dualisme en lokale democratie*, p. 410.

²⁸ Kamerstukken II 2001-2002, 28 509, nrs. 1-2.

invoering bij wet van de directe verkiezing van de burgemeester grondwettelijk mogelijk.²⁹

4.3. Grondwettelijke ruimte voor vormgeving gekozen burgemeester niet onbeperkt

De vraag die zich bij de invoering van de gekozen burgemeester aandient, is welke implicaties een rechtstreekse kiezerslegitimatie heeft voor de positie van de burgemeester. Dat is een politieke vraag waarop vele antwoorden mogelijk zijn. Deze bewegen zich tussen enerzijds de opvatting dat de inhoud van de huidige burgemeestersfunctie reeds voldoende gewicht heeft om een rechtstreekse verkiezing te rechtvaardigen tot anderzijds de opvatting dat een rechtstreekse verkiezing impliceert dat de burgemeester als eenhoofdig orgaan zeer ruime bevoegdheden krijgt om het beleidsprogramma waarvoor hij mandaat van de kiezer vraagt, zelf te kunnen realiseren. In deze notitie wordt er vanuit gegaan dat de positie van de burgemeester niet ongewijzigd kan blijven als hij rechtstreeks wordt gekozen. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, er moet iets te kiezen zijn.

Het voorgaande betekent dat een van de kiezers verkregen mandaat zich dient te vertalen in mogelijkheden voor de burgemeester om inhoudelijk sturing te geven aan het bestuurlijk proces binnen de gemeente. Bij het bepalen van het gewicht van die mogelijkheden is de verhouding tot de raad als lokale volksvertegenwoordiging, die op grondslag van evenredige vertegenwoordiging rechtstreeks is gekozen en een afspiegeling vormt van binnen de lokale gemeenschap bestaande politieke voorkeuren, een belangrijk aandachtspunt.

Meer in het algemeen gesteld dienen bij de introductie van een rechtstreeks gekozen burgemeester na wijziging van artikel 131 Grondwet de grenzen van het constitutionele kader te worden gerespecteerd. Mede in het licht van artikel 132, eerste lid, van de Grondwet, waarin is bepaald dat de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt, komt de wetgever weliswaar grote vrijheid toe de inrichting van het gemeentebestuur te regelen, maar deze vrijheid is – gezien een aantal overige bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet - niet onbeperkt.

Deze niet onbeperkte grondwettelijke vrijheid vormt een belangrijke randvoorwaarde bij de ontwikkeling van modellen inzake de nadere vormgeving van de direct gekozen burgemeester. Dit gegeven dient als uitgangspunt voor de twee in paragraaf 1.1 gepresenteerde modellen: een model waarin de rechtstreeks gekozen burgemeester wordt vormgegeven binnen het bestaande grondwettelijk kader³⁰ (model A) en een model waarin de burgemeestersfunctie zodanig wordt verzwaaard dat eerst aanvullende grondwetsherziening noodzakelijk is (model B). Deze modellen worden hierna (paragraaf 4.5 en 4.6) besproken. Eerst dient echter nog te worden ingegaan op de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur voor hoofdstuk 7 van de Grondwet.

²⁹ Dit is ook expliciet aangegeven in de memorie van toelichting op het voorstel in eerste lezing tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet (kamerstukken II 2000-2001, 27 551, nr. 3, p. 4).

³⁰ Maar met inachtneming van de herziening van artikel 131.

4.4. Dualisering en modernisering hoofdstuk 7 Grondwet

Momenteel wordt onderzocht in hoeverre de dualisering van het gemeentebestuur gevolgen moet hebben voor hoofdstuk 7 van de Grondwet. Er is hierover advies gevraagd aan de Raad voor het openbaar bestuur, die inmiddels een eerste advies heeft uitgebracht.³¹ Overigens dient hierbij te worden bedacht dat tot voor kort in de gedachtevorming – en dus ook bij de adviesaanvraag aan de Raad voor het openbaar bestuur – de invoering van de direct gekozen burgemeester geen rol heeft gespeeld. Het uitgangspunt is steeds de dualisering van het gemeentebestuur geweest.

De Staatscommissie heeft – los van het vraagstuk van de gekozen burgemeester – aangegeven dat vanwege de bepleite dualiseringsvoorstellen het hoofdschap in grondwettelijke zin aanpassing behoeft om de overheveling van de autonome bestuursbevoegdheid van de raad naar het college grondwettelijk mogelijk te maken en daarmee een volledige concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college te realiseren.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in zijn (eerste) advies aanbevolen om het hoofdschap uit de Grondwet te schrappen en volgt daarmee de voorkeur van de Staatscommissie. In de visie van de Raad voor het openbaar bestuur kan in een consequent doorgevoerd dualistisch model niet meer van een hoofdschap van enig orgaan van de gemeente worden gesproken, maar is er in een dergelijk model juist sprake van een samenstel van taken en bevoegdheden over organen (*checks and balances*) en van samenwerking tussen deze organen. De Raad voor het openbaar bestuur overweegt voorts dat een discussie over begrippen als 'hoofdschap' en 'hoofdorgaan', zonder dat de materiële betekenis ervan duidelijk is, weinig zinvol en bovendien verwarrend is. Daarnaast adviseert de Raad voor het openbaarbestuur in de Grondwet het uitgangspunt vast te leggen dat de bestuursbevoegdheden in autonomie en in medebewind bij het college berusten.

Het ligt in de rede in het kader van de aanpassing van hoofdstuk 7 van de Grondwet aan de dualisering van het gemeentebestuur het raadsvoorzitterschap van de burgemeester (artikel 125, derde lid, Grondwet) te schrappen. Zoals in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie is opgemerkt, is het raadsvoorzitterschap van de burgemeester niet van constitutionele orde en kan het na deconstitutionalisering door de wetgever worden geregeld. De invoering van de direct gekozen burgemeester, in welke vorm dan ook, biedt daarvoor een extra argument.

4.5. Mogelijkheden die reeds na aanvaarding van de wijziging van artikel 131 Grondwet bestaan (model A)

Over de vraag hoe groot de grondwettelijke ruimte na wijziging van artikel 131 is om tot invoering van de gekozen burgemeester over te gaan, is naar aanleiding van de in het strategisch akkoord neergelegde voornemens discussie ontstaan.

³¹ *Het openbaar bestuur in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I* (mei 2002).

Elzinga³² heeft betoogd dat er zwaarwegende grondwettelijke belemmeringen zijn voor de invoering van een direct gekozen burgemeester. Hij noemt als zulke belemmeringen met name het hoofdschap van de gemeenteraad en het raadsvoorzitterschap van de burgemeester.

Anderzijds is de VVD-commissie "Positie burgemeester en verandering lokaal bestuur" (hierna: Commissie-Opstellen)³³ van oordeel dat er juist geen grondwettelijke belemmeringen zijn, maar dat het wel – na invoering van de gekozen burgemeester bij wet – wenselijk is om het hoofdschap van de raad uit de Grondwet te schrappen, evenals het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. De invoering van het door de Commissie-Opstellen bepleite model zou daarop echter niet behoeven te wachten. De invoering zou reeds in 2004 moeten plaatsvinden.

Eerder is al gesteld dat binnen het grondwettelijk kader dat na de wijziging van artikel 131 Grondwet bestaat voldoende ruimte aanwezig is om de positie van de burgemeester substantieel te versterken, teneinde inhoudelijk sturing te kunnen geven aan het bestuurlijke proces binnen de gemeente. De invloed van de burgemeester op de samenstelling van het college en de inhoud van het collegeprogramma kan aanzienlijk worden vergroot onder handhaving van de eindverantwoordelijkheid van de raad en het raadsvoorzitterschap van de burgemeester.

Dit betekent dat model A reeds kan worden ingevoerd nadat de wijziging van artikel 131 van de Grondwet van kracht is geworden. De eindverantwoordelijkheid (hoofdschap) van de raad, zoals vastgelegd in het eerste lid van artikel 125, blijft in dit model intact. Dit blijkt reeds uit het feit dat in model A de benoeming en het ontslag van de wethouders – op voordracht van de burgemeester – blijven voorbehouden aan de raad.

4.6. Onderdelen die aanvullende grondwetswijzigingen vergen voordat zij deel kunnen uitmaken van een bestuursmodel met een direct gekozen burgemeester (model B)

Een veel verdergaande positieversterking van de burgemeester kan worden gerealiseerd indien geen acht behoeft te worden geslagen op de grenzen van het huidige grondwettelijke kader en nieuwe grenzen kunnen worden bepaald. In dat geval kan een scherpere scheiding van machten worden gerealiseerd en kan de burgemeester als eenhoofdig orgaan met grote bevoegdheden tegenover de raad worden geplaatst (model B). Voorafgaande, aanvullende grondwetsherziening is noodzakelijk voor de realisatie van een dergelijk model dat de volgende elementen *kan* bevatten. Het betreft in oplopende volgorde qua ingrijpendheid:

- a. afschaffing van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester;
- b. benoeming en ontslag van de wethouders door de burgemeester;

³² D.J. Elzinga, 'Direct gekozen burgemeester niet eerder dan 2006', *Binnenlands Bestuur* 14 juni 2002, p. 25.

³³ Rapport *Naar een nieuwe ambtsketen voor de burgemeester?*, versie 18 september 2002.

- c. overheveling van de bestuursbevoegdheden van het college naar de burgemeester;
- d. uitoefening van de verordenende bevoegdheid samen met de raad;
- e. invoering van het recht van de burgemeester de raad tussentijds te ontbinden.

In het onderstaande worden deze elementen besproken. Hierbij wordt aangetekend dat de vraag of inderdaad deze elementen deel zouden moeten uitmaken van een te zijner tijd in te voeren model (model B) pas in het vervolg van deze notitie aan de orde komt. Hier wordt slechts kort aangegeven waarom voor het introduceren van deze elementen grondwetsherziening noodzakelijk is.

Ad a. Afschaffing raadsvoorzitterschap van de burgemeester

Het raadsvoorzitterschap van de burgemeester is expliciet in de Grondwet vastgelegd (artikel 125, derde lid). Afschaffing van dit voorzitterschap vereist dus herziening van de Grondwet. Wijziging van de Grondwet op dit punt is overigens ook uit een oogpunt van dualisering wenselijk. Grondwetsherziening op dit punt is echter noodzakelijk alvorens de dualisering zo ver wordt doorgevoerd dat de gekozen burgemeester als eenhoofdig orgaan tegenover de raad wordt geplaatst.

Ad b. Benoeming en ontslag van wethouders

Indien de burgemeester zelf de exclusieve bevoegdheid toekomt 'zijn' wethouders te benoemen en te ontslaan, wordt daarmee een eind gemaakt aan de thans bestaande collegialiteit van bestuur, hetgeen tot wijziging van artikel 125, tweede lid, noodzaakt. De formele zeggenschap van de raad over de samenstelling van de executieve – thans tot uitdrukking komend in de benoeming van de wethouders die volwaardig lid zijn van het college – verdwijnt. De wethouders worden assistenten van de burgemeester en worden door hem aangestuurd. Burgemeester en raad worden in deze constellatie in een volledig nevengeschikte positie geplaatst. Van een hoofdschap van de raad (artikel 125, eerste lid, Grondwet) is geen sprake meer.

Ad c. Overheveling van de bestuursbevoegdheden van het college naar de burgemeester

Vervanging van het collegiaal bestuur door een eenhoofdig bestuur brengt met zich dat alle bestuursbevoegdheden van het college worden overgeheveld naar de burgemeester. Een dergelijke overheveling vormt een principiële breuk met het thans geldende, op collegiaal bestuur gebaseerde stelsel dat grondwettelijk zijn uitdrukking vindt in artikel 124, tweede lid, op grond waarvan de gemeentelijke bestuursbevoegdheden in de Gemeentewet en de medebewindswetgeving in beginsel berusten bij het college. De door de Raad voor het openbaar bestuur in het kader van de dualisering voorgestelde grondwettelijke verankering van het uitgangspunt dat de bestuursbevoegdheden bij het college berusten moet in dat geval worden heroverwogen.

Ad d. Verordenende bevoegdheid

Artikel 127 Grondwet bepaalt dat de raad de gemeentelijke verordeningen vaststelt. Indien de verordenende bevoegdheid mede aan de burgemeester wordt toegekend, wordt de lokale wetgevingsfunctie een gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en burgemeester. Dit brengt mee dat dit artikel zodanig dient te worden aangepast dat hiervoor ook grondwettelijk de ruimte wordt geboden. De rol van de burgemeester als medewetgever op lokaal niveau zal hierin expliciet moeten worden neergelegd. Het betreft hier een essentiële functie (regelgeving): in het kader van de bevoegdhedenverdeling op gemeentelijk niveau is het van belang dat de regelgevende functie in de Grondwet is vastgelegd.³⁴

Grondwetswijziging is ook nodig voor eventuele invoering van een andere vorm van formele medebetrokkenheid bij de gemeentelijke regelgeving, het vetorecht. Introductie van het vetorecht betekent namelijk ook een principiële inbreuk op de exclusief aan de raad toegekende verordenende bevoegdheid.

Ad e. Ontbindingsrecht

De Grondwet bepaalt thans dat de zittingsduur van de gemeenteraad vier jaar is, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen (artikel 129, vierde lid). Tussentijdse ontbinding is thans alleen mogelijk bij herindeling. Het recht van ontbinding van de raad door de burgemeester raakt dermate de basis van de gemeentelijke instellingen, dat deze materie zonder meer van constitutionele orde is. Een vergelijking kan worden gemaakt met het ontbindingsrecht van de kamers der Staten-Generaal, welk recht eveneens in de Grondwet (artikel 64, eerste lid) is geregeld. Het ontbindingsrecht van de gemeenteraad door de burgemeester zal dus hetzij in een nieuw grondwetsartikel, hetzij in een nieuw artikellid van artikel 125 moeten worden geregeld. Ditzelfde geldt voor de mogelijkheid dat de raad zichzelf kan ontbinden.

4.7. Tussenbalans: keuze voor model A of B bepalend voor de noodzaak van een aanvullende grondwetsherziening

De keuze voor een bepaald type van de gekozen burgemeester is in sterke mate bepalend voor de beantwoording van de vraag in hoeverre er al dan niet, na aanvaarding van het thans in tweede lezing aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 131, nog aanvullende grondwetswijzigingen noodzakelijk zijn. De voltooiing van de dualisering van het gemeentebestuur zal naar verwachting leiden tot aanpassingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet, waaronder het schrappen van het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Ook zonder deze aanpassingen zal

³⁴ Hierbij moet worden aangetekend dat de bedoelde deling van de verordenende bevoegdheid vooral van doctrinair belang is. Voor de bestuurspraktijk is haar relevantie beperkt, omdat het moeilijk voorstelbaar is dat de raad in de schaarse gevallen waarin hij gebruik maakt van zijn bevoegdheid op eigen initiatief verordeningen vast te stellen, dit geheel buiten het college om zal doen. Zie hiervoor ook de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur (kamerstukken II 2000-2001, 27 751, nr. 6, blz. 21) en het verslag van het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer over hetzelfde wetsvoorstel (kamerstukken II 2000-2001, 27 751, nr. 72, blz. 5). In het navolgende blijft dit mogelijke onderdeel van model B derhalve buiten beschouwing.

invoering van een direct gekozen burgemeester echter al mogelijk zijn, zij het (nog) niet in de meest vergaande variant (model B), waarin de burgemeester alle bestuursbevoegdheden krijgt en zelf zijn wethouders benoemt en ontslaat. Ook het recht van de burgemeester om de raad te ontbinden vereist wijziging van de Grondwet.

In een bestuursmodel dat na de wijziging van artikel 131 binnen het dan geldende grondwettelijk kader mogelijk zal zijn (model A), zal de positie van de burgemeester kunnen worden verzwaaard door hem de rol van formateur te geven bij de vorming van het college en hem een belangrijke stem te geven bij de benoeming van de wethouders. De uit de dualisering voortvloeiende wijzigingen van de Grondwet, waarin de autonome bestuursbevoegdheid bij het college zal worden geconcentreerd en de burgemeester geen voorzitter van de raad meer hoeft te zijn, behoeven aan de introductie van een dergelijk model niet vooraf te gaan. De eindverantwoordelijkheid (hoofdschap) van de raad blijft in dit model bestaan.

5. Verhouding tot de andere gemeentelijke bestuursorganen

5.1. Algemeen

Voor de positie van de burgemeester binnen de gemeente is de verhouding die hij heeft ten opzichte van de andere gemeentelijke organen van groot belang. Een wijziging in de aanstellingswijze van de burgemeester leidt onherroepelijk tot een wijziging in de verhouding tot de raad, het college en de individuele wethouders. Niet alleen de positie van de burgemeester, maar ook de positie van de raad, het college en de individuele wethouders zijn hier derhalve aan de orde.

De verschillende zaken die hier spelen – aanstellingswijze wethouders, ontslagbevoegdheid van de raad jegens wethouders en jegens burgemeester, ontbindingsrecht – dienen in samenhang te worden gezien. Bij het ontwerpen van een nieuwe verhouding tussen de verschillende gemeentelijke organen, waartoe de noodzaak door de invoering van de gekozen burgemeester ontstaat, is het van belang dat er een evenwicht in de wederzijdse bevoegdheden bestaat. De burgemeester c.q. het college dient in staat te worden gesteld te besturen, terwijl de raad in staat dient te zijn de executieve te controleren en daar waar nodig kaders te stellen waarbinnen de bestuurstaak moet worden uitgevoerd. Enerzijds moet voorkomen worden dat bestuurders vleugellam worden doordat een permanente patstelling tussen executieve en volksvertegenwoordiging ontstaat, anderzijds moet ervoor worden gewaakt dat de machtsbalans niet zodanig naar de executieve doorslaat dat van een daadwerkelijke controle door de volksvertegenwoordiging geen sprake meer kan zijn.

Het zoeken naar het juiste evenwicht is niet eenvoudig. Niet alleen theoretisch-staatsrechtelijke modellen zijn hier van belang, maar ook de wijze waarop in de praktijk met de wederzijdse bevoegdheden wordt omgegaan. Juist dat laatste is bij het ontwerpen van een nieuw model tot op bepaalde hoogte een onzekere factor: pas bij de invoering van een bepaald model zal duidelijk worden hoe een en ander in de praktijk van het gemeentelijke bestuur zijn beslag krijgt. Vanwege deze onzekerheid en complexiteit is het gewenst dat in een latere fase van de beleidsontwikkeling een nadere afweging en zo nodig ook aanvullende verkenningen plaatsvinden. Een en ander betreft met name de verhouding van de direct gekozen burgemeester met de eveneens direct gekozen raad.

Ten aanzien van de theoretisch-staatsrechtelijke modellen past voorts de kanttekening dat in Nederland nooit gekozen is voor toepassing van zuivere modellen. Het tot voor kort geldende monistische bestuursmodel voor de gemeenten kende belangrijke dualistische elementen, waaronder de kroonbenoeming van de burgemeester. Het sinds het voorjaar van 2001 ingevoerde dualistische model kent nog steeds monistische elementen, waaronder bij voorbeeld de betrokkenheid van de raad bij de benoeming van de burgemeester te rangschikken valt. Een volstrekte zuiverheid in het doorvoeren van een model – monistisch, dualistisch, parlementair, presidentieel – is waarschijnlijk een illusie. Niettemin zijn de modellen vanzelfsprekend buitengewoon nuttige referentiekaders.

In het onderstaande wordt eerst ingegaan op enkele elementen waarvan betrekkelijk duidelijk is in welke richting zij geregeld zouden moeten worden bij de invoering van een gekozen burgemeester. Het betreft de positie van de burgemeester binnen het college, de positie van wethouders en het raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Vervolgens komt in samenhang de vraag aan de orde of de burgemeester door de raad zou moeten kunnen worden ontslagen – kortweg aangeduid als de ontslagbevoegdheid van de raad – en de vraag of de raad tussentijds moet kunnen worden ontbonden aan de orde. Met name voor deze laatstgenoemde onderwerpen geldt dat nadere bestudering van de meest wenselijke verhoudingen nodig is. Het onderstaande is slechts een eerste verkenning van de mogelijkheden in een toekomstig stelsel van een gekozen burgemeester.

5.2. De direct gekozen burgemeester en het college

De huidige Grondwet gaat uit van het bestaan van de collegiale bestuursvorm. Invoering van de direct gekozen burgemeester in deze kabinetsperiode in de variant van model A brengt met zich dat op onderdelen van de inrichting van dat collegiale bestuur enkele aanpassingen noodzakelijk zijn. De ervaringen in het Duitse *Land* Hessen en enkele grote steden in Sleeswijk-Holstein laten overigens zien dat een combinatie van de direct gekozen burgemeester met een vorm van collegiaal bestuur goed mogelijk is.³⁵ In model B is geen sprake meer van collegiaal bestuur, maar berusten alle bestuurlijke bevoegdheden bij het eenhoofdige ambt van de burgemeester.

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft de positie van de burgemeester binnen het college versterkt. Hij bevordert de eenheid van het collegebeleid, beschikt over een agenderingsbevoegdheid ten aanzien van de collegevergaderingen en kan het college eigen voorstellen doen over geagendeerde onderwerpen. Dit instrumentarium kan hij ook inzetten om zijn zorgplichten op het vlak van de coördinatie van de gemeentelijke besluitvorming en de verhouding burger-bestuur in voorkomende gevallen de nodige scherpte te geven. Het nieuwe instrumentarium werkt echter niet indien de andere leden van het college geen medewerking aan de voornemens van de burgemeester willen verlenen.

Aangezien de gekozen burgemeester in model A de bevoegdheid krijgt wethouders voor te dragen voor ontslag (en hun beoogde opvolgers voor benoeming), beschikt hij over een instrument om in het uiterste geval binnen het college de balans in zijn voordeel te laten doorslaan. Daardoor zullen de aan hem op grond van de Wet dualisering gemeentebestuur reeds toekomstende bevoegdheden een andere, meer sturende, invulling kunnen krijgen. Vermoedelijk is het noodzakelijk om deze bevoegdheden op onderdelen aan te scherpen. In het verleden heeft de commissie-Van Thijn al voorstellen op dit vlak ontwikkeld die als vertrekpunt kunnen gelden.³⁶

³⁵ A. Cachet, e.a., *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, p. 45.

³⁶ Commissie-Van Thijn, *De burgemeester ontketend*, p. 40.

De versterkte positie van de burgemeester op het vlak van de collegevorming impliceert dat hij ook intensiever bij de college-onderhandelingen zal worden betrokken (model A). Hieruit volgt dat hij ook beter in staat is invloed uit te oefenen op de inhoud van het eventuele collegeprogramma, hetgeen van cruciaal belang is omdat de gekozen burgemeester op verwezenlijking van zijn programma door de kiezers zal worden beoordeeld. Dat maakt het logisch dat de burgemeester het collegeprogramma en de tijdens de collegeonderhandelingen gewisselde stukken aan de raad doet toekomen.³⁷

In model B is er geen sprake meer van een college in de huidige betekenis. De burgemeester is bestuursorgaan, en heeft voor de uitvoering van zijn taken wethouders ter beschikking die hem daarin ondersteunen. Ten opzichte van deze wethouders beschikt de burgemeester over algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheden. De burgemeester bepaalt welke onderwerpen aan de orde komen in de vergaderingen met zijn wethouders. Uit het gegeven dat de burgemeester alle bestuurlijke bevoegdheden bezit, vloeit voort dat hij ook verantwoordelijk is voor de onderlinge afstemming terzake van de uitoefening van die bevoegdheden, ook indien hij die uitoefening gemandateerd heeft aan een van zijn wethouders.

In model B zullen er geen college-onderhandelingen plaatsvinden. De burgemeester zal zijn eigen beleidsprogramma vaststellen en wethouders benoemen. De burgemeester zal de raad in kennis dienen te stellen van de benoeming van wethouders en van zijn beleidsprogramma. Naar aanleiding van deze kennisgeving zal het debat met de raad hierover kunnen plaatsvinden. Overigens zal de burgemeester bij de opstelling van zijn beleidsprogramma en bij de keuze van zijn wethouders ook in model B wel degelijk rekening houden met de verhoudingen in de raad. De steun van de raad is immers onontbeerlijk voor de uitvoering van zijn beleidsvoornemens.

5.3. Benoeming van wethouders

In het huidige stelsel is de benoeming van wethouders een exclusieve bevoegdheid van de raad. Handhaving van deze bevoegdheid laat zich goed combineren met een grotere invloed van de burgemeester op de benoeming van wethouders, ruimer geformuleerd: met het proces van collegevorming.

De burgemeester draagt in deze gedachtegang – in model A – wethouderskandidaten aan de raad voor. Afwijking van een voordracht is niet mogelijk, maar terugzending wel. De raad houdt dus ook in deze constellatie het laatste woord. Zodoende wordt ook aan dit aspect van de eindverantwoordelijkheid van de raad invulling gegeven.

Een minder vergaande optie zou zijn om de burgemeester de bevoegdheid te geven een aanbeveling aan de raad te doen inzake de benoeming van

³⁷ Conform de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur zoals ingediend bij de Tweede Kamer.