

1 BIJLAGE BIJ AGENDAPUNT 4
2 VAN DE 109^e AV OP 23 NOVEMBER 2002 TE UTRECHT
3
4
5
6
7

8 **NAAR EEN NIEUWE AMBTSKETEN VOOR DE**
9 **BURGEMEESTER?**

10
11
12
13
14
15
16
17
18 **RAPPORT VAN DE VVD COMMISSIE POSITIE**
19 **BURGEMEESTER EN VERANDERING LOKAAL BESTUUR**
20 **(Gewijzigde versie n.a.v. de discussie op de partijraad d.d. 13 juli 2002)**
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41

18 september 2002

42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83

INHOUDSOPGAVE:

Samenvatting van het rapport “Naar een nieuwe ambtsketen voor de burgemeester?”

- 1) Inleiding
 - 2) VVD Commissie positie burgemeester en verandering lokaal bestuur
 - 3) Bepaling in de Grondwet 1983 m.b.t. de burgemeester
 - 4) Enkele rapporten over de aanstellingswijze van de burgemeester
 - 5) Het huidige VVD-standpunt
 - 6) Nieuwe procedure m.b.t. de aanstellingswijze van de burgemeester en de eerste evaluatie van de benoemingen nieuwe stijl
 - a) Nieuwe procedure m.b.t. de aanstellingswijze van de burgemeester
 - b) Eerste evaluatie van de benoemingen nieuwe stijl
 - 7) Deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming
 - 8) Dualisering gemeentebestuur en de taken van de burgemeester
 - 9) Het Strategisch Akkoord voor het kabinet van CDA, LPF en VVD d.d. 3 juli 2002: passages over de positie van de burgemeester en de organisatie van de politie
 - 10) Modellen t.a.v. de aanstellingswijze van de burgemeester
 - a) Kroonbenoeming
 - b) Rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester
 - c) Door de gemeenteraad gekozen burgemeester: twee mogelijkheden:
 - 1) een *door en uit* de gemeenteraad gekozen burgemeester;
 - 2) een *door* de gemeenteraad *van buiten* gekozen burgemeester.
 - 11) Gedachten over de diverse modellen: standpunt van de VVD Commissie positie burgemeester en verandering lokaal bestuur.
- Bijlage: Samenstelling van de VVD Commissie positie burgemeester en verandering lokaal bestuur

84

85

SAMENVATTING VAN HET RAPPORT “NAAR EEN NIEUWE AMBTSKETEN VOOR DE BURGEMEESTER?”

86

87

88 In Nederland worden burgemeesters door de Kroon benoemd. In de loop der jaren is
89 de invloed van de gemeenteraad steeds groter geworden. Eerst kwam er een recht
90 van aanbeveling aan de Commissaris van de Koningin. Op 1 augustus 2001 werd
91 een nieuwe aanstellingswijze van kracht. De gemeenteraad heeft nu het recht van
92 een openbare aanbeveling aan de Kroon van twee kandidaten, waarbij ook een
93 raadplegend referendum tot de mogelijkheden behoort. De VVD heeft zich om
94 diverse redenen altijd een voorstander van de door de Kroon benoemde
95 burgemeester betoond, maar is zeer kritisch over de onlangs herziene, nu geldende,
96 aanstellingswijze. Met het compromis van PvdA, VVD en D66 (kabinetsperiode 1998-
97 2002) is de VVD allerm minst gelukkig. De VVD staat niet alleen in haar kritiek. Er wordt
98 terecht gesproken over “vlees noch vis”. Moet er op deze weg worden doorgegaan?
99 Zijn er betere alternatieven En is er voor de VVD reden om haar voorkeur voor een
100 benoemde burgemeester te heroverwegen?

101

102 Naast de slechte werking van het onder druk van D66 ontworpen compromismodel
103 heeft zich een aantal andere, relevante ontwikkelingen in burgemeestersland
104 voorgedaan. Zo heeft de Raad van Europa zich negatief uitgelaten over de
105 Nederlandse wijze van aanstellen van de burgemeester. De gemeenten hebben
106 bovendien sinds maart 2002 te maken met dualisering van het bestuur en een
107 andere rol voor de burgemeester. De Staatscommissie Elzinga heeft zich niet alleen
108 uitgesproken over het gemeentelijk bestuur, maar ook over de positie van de
109 burgemeester. Een (VVD-)minderheid kon zich met het standpunt over de
110 burgemeester niet verenigen en heeft een ander standpunt dan de rest van de
111 commissie ingenomen: òf benoemd òf (zo nodig) rechtstreeks laten kiezen. Dit jaar
112 (2002) is het wetsvoorstel inzake de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze
113 van de burgemeester in eerste lezing door de Tweede en Eerste Kamer aanvaard.
114 Inmiddels is het wetsvoorstel in tweede lezing bij de Tweede Kamer ingediend.
115 En niet vergeten mag worden de alom in de maatschappij levende wens tot meer
116 democratie en de roep om meer invloed van de burgers op de
117 burgemeestersbenoeming, ondanks het feit dat de benoemde burgemeester bij de
118 bevolking in hoog aanzien staat.

119

120 De diverse ontwikkelingen hebben ertoe geleid, dat in 2001 een werkgroep,
121 bestaande uit 2 leden van de VVD-Tweede- en 2 leden van de VVD-Eerste
122 Kamerfractie en een beleidsmedewerker van de VVD-Tweede-Kamerfractie, zich
123 heeft gebogen over de positie van de burgemeester. Zij heeft een basisdocument
124 over dit onderwerp opgesteld, waarin drie alternatieve modellen werden uitgewerkt.
125 Vervolgens heeft, op verzoek van het hoofdbestuur van de VVD, een commissie, te

126 weten de Commissie positie burgemeester en verandering lokaal bestuur, onder
127 voorzitterschap van de heer I.W. Opstelten, aandacht besteed aan de
128 aanstellingswijze van de burgemeester en het voorliggende rapport opgesteld. De
129 commissie is op 11 maart 2002 ingesteld, dus ruim voor de verkiezingen van de
130 Tweede Kamer die op 15 mei plaatsvonden. Zie voor de samenstelling van de
131 commissie de bijlage bij het rapport. Deze commissie heeft het basisdocument van
132 de werkgroep uit de Tweede en Eerste Kamerfracties als uitgangspunt voor haar
133 rapport genomen.

134
135 De commissie heeft een drietal modellen met betrekking tot de aanstellingswijze van
136 de burgemeester beschreven. De commissie heeft deze geanalyseerd en is
137 vervolgens tot een standpunt gekomen.

138
139 Het gaat om de volgende drie modellen:
140 a) Kroonbenoeming
141 b) Rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester
142 c) Door de gemeenteraad gekozen burgemeester: twee mogelijkheden: *door en uit*
143 *de gemeenteraad* en een *door de gemeenteraad van buiten* gekozen burgemeester.
144 Deze modellen zijn in dit rapport alle van argumenten pro en contra voorzien, in een
145 zo zuiver mogelijke benadering.

146
147 De commissie is van mening, dat de huidige aanstellingswijze met de openbare
148 aanbeveling van twee kandidaten en het burgemeestersreferendum niet voldoet. Het
149 systeem bevat een onduidelijke mengeling van invloed van de gemeenteraad, een
150 beetje invloed van de bevolking, en een diffuse rol van de Kroon bij de benoeming.
151 Deze wijze van aanstellen moet dan ook verdwijnen.

152
153 Voorts wijst de commissie een door de gemeenteraad gekozen burgemeester om
154 principiële redenen af, welke variant er ook zou worden gekozen. Dit systeem staat
155 namelijk haaks op het nieuwe dualisme in gemeenten, en het kan leiden tot
156 gemeentelijke “achterkamertjes” of “handjeklap”. Een door de gemeenteraad
157 gekozen burgemeester is een monistisch sluitstuk op een dualistisch stelsel.

158
159 Wat stelt de commissie voor? De commissie ziet voor- en nadelen bij het systeem
160 van de benoemde burgemeester en ook voor- en nadelen bij dat van de rechtstreeks
161 door de bevolking gekozen burgemeester. Zowel een door de Kroon benoemde
162 burgemeester als een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester zijn
163 voor de leden van de commissie principieel aanvaardbaar. De leden zijn van mening,
164 dat een zuivere vorm van Kroonbenoeming, zoals beschreven in hoofdstuk 10, een
165 aanvaardbare oplossing is. Maar de maatschappelijke en politieke realiteit laat zien,
166 dat de Kroonbenoeming breed onder vuur ligt en dat de burgers meer invloed op de
167 keuze van de burgemeester willen hebben. En als de Kroonbenoeming geen of

168 onvoldoende blijvend toekomstperspectief meer heeft, hetgeen tevens blijkt uit de
169 mening van een grote meerderheid in de Tweede Kamer, dan gaat de voorkeur uit
170 naar een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester.
171 Het is dan beter om een stap vooruit te doen. In dat geval: een rechtstreeks door de
172 bevolking gekozen burgemeester.

173

174 Het systeem van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester dient
175 volgens de commissie bij invoering (in het kort) de volgende elementen te bevatten:

- 176 - Voor de Commissaris van de Koningin, de Kroon en de vertrouwenscommissie is
177 er geen rol meer weggelegd.
- 178 - Kandidaten hoeven geen ingezetenen van de gemeente te zijn, maar de gekozen
179 burgemeester moet wel (binnen een jaar) in de gemeente (gaan) wonen.
- 180 - Het is geen verplichting voor kandidaten om lid van een politieke partij te zijn. Eén
181 en ander naar analogie van artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat alle
182 Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn.
- 183 - Er is geen limiet aan het aantal termijnen dat een burgemeester kan worden
184 herkozen.
- 185 - De burgemeester krijgt alle bevoegdheden die nu aan het college van
186 burgemeester en wethouders en aan de burgemeester toekomen. De
187 burgemeester wordt dus het bestuursorgaan. De raad behoudt zijn huidige taken,
188 zoals wetgeving, controle en budgetrecht, en heeft in die zin een dominante rol.
- 189 - De burgemeester moet uiteindelijk geen voorzitter van de vergaderingen van de
190 gemeenteraad meer zijn (na grondwetswijziging).
- 191 - Ook de bepaling over het “hoofdschap” van de gemeenteraad dient
192 duidelijkheidshalve uit de Grondwet te worden verwijderd.
- 193 - Het wijzigen van de Grondwet inzake het hoofdschap van de raad en het
194 voorzitterschap van de vergaderingen van de raad hoeft overigens voor de
195 tussenliggende periode (tot aan de grondwetsherziening) niet aan de rechtstreeks
196 gekozen burgemeester in de weg te staan, op voorwaarde dat de burgemeester
197 voorlopig voorzitter van de gemeenteraad blijft tot de Grondwet is herzien.
- 198 - De rechtstreeks gekozen burgemeester is het bevoegd gezag op het gebied van
199 de openbare orde, veiligheid (politie) en brandweer.
- 200 - De commissie neemt geen standpunt in over het vraagstuk van het beheer van
201 de politie. Ze adviseert de partij daarvoor een aparte commissie in te stellen.
- 202 - De regelgevende bevoegdheid ligt bij de burgemeester en de raad samen.
- 203 - De burgemeester heeft niet langer de taak om besluiten van de gemeenteraad,
204 die in strijd met de wet of het algemeen belang zijn, bij de Kroon voor schorsing of
205 vernietiging voor te dragen. Een voordracht voor schorsing dan wel vernietiging
206 kan in voorkomende gevallen door het kabinet worden gedaan.
- 207 - De commissie ziet nu nog geen aanleiding om een regel te ontwerpen voor de
208 situatie dat zich een impasse tussen de burgemeester en de raad voordoet. Ze
209 heeft vertrouwen in het zelfcorrigerend vermogen van het electorale proces.

- 210 - Naast de burgemeester kiezen de burgers ook een “running mate” (loco-
211 burgemeester). Deze vervangt de burgemeester bij ziekte en langdurige
212 afwezigheid. Mocht de burgemeester overlijden, dan volgt de “running mate” hem
213 op. Zijn termijn loopt dan tot het moment van de volgende reguliere verkiezingen.
214 - De burgemeester neemt zijn “eigen” wethouders mee. De burgemeester benoemt
215 en ontslaat hen. Zij werken onder de supervisie en verantwoordelijkheid van de
216 burgemeester.
217 - De rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester komt er meteen in alle
218 gemeenten. Uniformiteit dus en geen onoverzichtelijke differentiatie tussen
219 gemeenten!
220 - De burgemeester wordt gekozen op een eigen programma, althans de kandidaat
221 heeft de mogelijkheid om een eigen programma op te stellen. Het is aan de
222 kandidaat om dit al of niet te doen.
223 - Het mandaat van de burgemeester geldt voor vier jaar.
224 - De verkiezingen voor de gemeenteraad en de burgemeester vinden niet op
225 hetzelfde moment plaats (lopen niet synchroon). Beide organen worden
226 halverwege de periode van het andere orgaan gekozen (“om en om”).
227 - De gekozen burgemeester kan reeds komen in het jaar 2004 (2 jaar na de
228 gemeenteraadsverkiezingen van 2002). In alle gemeenten wordt dan een
229 burgemeester gekozen. Dat betekent dat ook de zittende burgemeesters zich
230 verkiesbaar kunnen stellen. Als het jaar 2004 niet wordt gehaald, dan is,
231 ingevolge het voorliggende model, de gekozen burgemeester pas in 2008 een
232 feit.
233 - Voor die burgemeesters die in 2004 niet (willen) terugkeren, wordt er een
234 oplossing in de sfeer van de APPA (Algemene Pensioenwet Politieke
235 Ambtsdragers) gevonden.
236 - In het algemeen geldt, dat er een nieuwe rechtspositieregeling voor
237 burgemeesters en wethouders (nieuwe stijl) moet komen. De invulling daarvan
238 moet nader worden vormgegeven.
239 - Het vraagstuk van de integriteit doet zich zowel bij rechtstreeks gekozen
240 burgemeesters voor als bij andere (gekozen) functionarissen. Dit rapport leent
241 zich niet om over dit veelzijdige probleem uitspraken te doen. Er moet apart
242 aandacht aan dit onderwerp worden geschonken. De commissie gaat hier niet
243 verder dan het signaleren van het probleem.

244
245
246
247
248
249
250
251

252 **NAAR EEN NIEUWE AMBTSKETEN VOOR DE BURGEMEESTER?**

253
254 **Rapport van de VVD Commissie positie burgemeester en**
255 **verandering lokaal bestuur**

256
257
258 **1. INLEIDING**

259
260 Deze notitie heeft tot onderwerp de aanstellingswijze van de burgemeester. Zeker de
261 laatste tijd is dit een veel besproken onderwerp. Er heeft zich in het verleden, maar
262 ook recent, in burgemeestersland een aantal ontwikkelingen voorgedaan, waarop in
263 deze inleiding zal worden ingegaan. Zo is op 1 augustus 2001 een nieuwe
264 aanstellingswijze (openbare aanbeveling van twee kandidaten) van kracht geworden,
265 met de mogelijkheid van een burgemeestersreferendum. De gemeenten Best en
266 Vlaardingen hadden daarbij de primeur. Op 6 maart 2002 vonden er in die
267 gemeenten, gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen, burgemeestersreferenda
268 plaats. In Vlaardingen moest de sollicitatieprocedure worden overgedaan, omdat de
269 gemeente halverwege de rit alsnog besloot een burgemeestersreferendum te
270 houden. Bij het opstellen van de profielschets was daar geen rekening mee
271 gehouden. Kandidaten moeten daar wel mee op de hoogte zijn.
272 Inmiddels hebben de gemeenten Leiden en Tiel ook besloten een burgemeesters-
273 referendum te houden (najaar 2002).

274
275 Het zijn echter niet alleen de referenda die stof deden opwaaien. Ook de gang van
276 zaken rond de burgemeestersbenoemingen (najaar 2001) in Maastricht, Schagen en
277 Wijchen, waar kandidaten zich, nadat de aanbeveling was opgesteld, terugtrokken,
278 geven aanleiding tot bezinning. Door het terugtrekken van kandidaten is er de facto
279 sprake van een enkelvoudige aanbeveling, wat niet de bedoeling van de wetgever
280 was. Deze praktijk leidt sluipenderwijs tot een door de raad gekozen burgemeester.
281 De kroonbenoeming wordt daarmee uitgekleed, want formeel benoemt de Kroon
282 (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en/of kabinet, maar
283 materieel maakt de gemeenteraad de keuze. Dit is voor de VVD een onbevredigend
284 proces. Op 15 april 2002 is er door het toenmalige kabinet een eerste evaluatie
285 burgemeestersbenoemingen nieuwe stijl uitgebracht. (Zie paragraaf 6b.)

286
287 Voorts is van belang om te vermelden, dat door het aanvaarden van het wetsvoorstel
288 "Dualisering gemeentebestuur" de positie van de burgemeester is veranderd. De
289 bestuurlijke omgeving van de burgemeester is gewijzigd: het college bestuurt en de
290 raad verordonneert, controleert en heeft het budgetrecht. Daarnaast heeft de
291 burgemeester er een aantal nieuwe bevoegdheden bij gekregen. En als voorzitter
292 van de raad moet de burgemeester het belang van de raad laten prevaleren boven
293 dat van het college. De rol en de positie van de burgemeester zijn dus gewijzigd.

294 Werden hiervoor recente ontwikkelingen genoemd, ook verder terug in de tijd zijn er
295 ontwikkelingen geweest die van belang zijn voor het onderwerp van dit rapport. Zo
296 heeft het Congres van lokale en regionale bestuurders bij de Raad van Europa in mei
297 1998 uitgesproken, dat het Nederlandse systeem van de benoemde burgemeester
298 eigenlijk niet door de beugel kon.

299
300 In januari 2000 bracht de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie
301 (Commissie Elzinga) een rapport uit over de dualisering van het gemeentebestuur.
302 Daarin kwam ook de positie van de burgemeester aan de orde. Een drietal leden van
303 de commissie Elzinga bracht een minderheidsstandpunt inzake de aanstellingswijze
304 van de burgemeester uit. Zij zijn van mening dat voor de aanstelling van de
305 burgemeester in een dualistisch bestuursmodel twee mogelijkheden openstaan:
306 rechtstreekse verkiezing door de bevolking en handhaving van de daadwerkelijke
307 kroonbenoeming. Zie hoofdstuk 4 van dit rapport.

308
309 Niet onvermeld mag blijven, dat de Tweede en Eerste Kamer in de afgelopen
310 kabinetsperiode in eerste lezing hebben gestemd vóór het wetsvoorstel dat regelt dat
311 de benoemingswijze van de burgemeester door de kroon wordt vervangen door een
312 opdracht aan de gewone wetgever. Dat wil zeggen, dat het aan de gewone wetgever
313 wordt overgelaten om de aanstellingswijze van de burgemeester te regelen. De
314 tweede lezing van deze grondwetswijziging moet na de verkiezingen van 15 mei
315 2002 plaatsvinden.

316
317 Bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake het burgemeestersreferendum in de
318 Tweede Kamer (september 2000) heeft Jan te Veldhuis gesteld dat de VVD graag
319 een principiële discussie over de plaats, de rol, de taak en de inhoud van de
320 bevoegdheden van een burgemeester wil hebben. Deze discussie zou tot een
321 andere wijze van aanstellen kunnen leiden.

322
323 In de Eerste Kamer, bij de behandeling van datzelfde wetsvoorstel (juli 2001), bracht
324 de woordvoerder van de VVD, de heer Paul Luijten, net als Jan te Veldhuis, naar
325 voren, dat de VVD nog steeds een voorkeur heeft voor de benoemde burgemeester
326 waarbij de gemeenteraad wordt geraadpleegd. Maar, zo gaat hij verder, als blijkt dat
327 daar in het parlement op een gegeven moment geen meerderheid meer voor is, dan
328 kunnen we maar beter het woord direct aan de kiezer laten en ook de burgemeester
329 kiezen. Zijn fractie steunde dan ook het minderheidsadvies van de staatscommissie
330 Elzinga, net als de VVD-fractie in de Tweede Kamer.

331
332 Nederland kent van oudsher een door de Kroon benoemde burgemeester. Werd bij
333 de herziening van de Grondwet in 1983 de gekozen burgemeester afgewezen, wel is
334 in de loop der jaren de invloed van de gemeenteraad toegenomen. De VVD heeft
335 zich altijd een voorstander van de benoemde burgemeester getoond, al waren

336 incidenteel andere geluiden te horen. Kiest de VVD voor verandering van het
337 standpunt of niet? Frits Bolkestein heeft, in zijn hoedanigheid van fractievoorzitter
338 van de VVD in de Tweede Kamer, in november 1996, bij het 50-jarig bestaan van de
339 VVD-bestuurdersvereniging, gezegd: óf verkiezing (bedoeld werd rechtstreekse
340 verkiezing door de bevolking) óf benoeming door de Kroon. Hij voegde daaraan toe
341 dat die discussie uitsluitend kon worden gevoerd binnen het bredere kader van het
342 vraagstuk over dualisme en monisme.

343 Reeds in 1993 liet Johan Remkes in het rapport van de commissie Van Thijn
344 opnemen, dat als men tot een wezenlijke vernieuwing van de lokale democratie wilde
345 komen, men moest kiezen voor een dualistisch ingericht stelsel, met een direct door
346 de bevolking gekozen burgemeester.

347 Maar aan de andere kant liet Hans Dijkstal nog op 26 april 2002 in het VNG-
348 magazine optekenen niets in een gekozen burgemeester te zien.

349
350 Niet onbelangrijk is dat in de maatschappij de wens leeft om meer invloed op de
351 keuze van de burgemeester te hebben. Mondige burgers vinden dat beter passen in
352 een democratisch stelsel. Dit stemt tot nadenken over de wijze van aanstellen van de
353 burgemeester.

354
355 Daar komt bij, dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 18
356 juni 2002 het rapport "Buitenlandse burgemeesters bekeken" van het "Centre for
357 Local Democracy" van de Erasmus Universiteit, aan de Tweede Kamer heeft
358 aangeboden. Daaruit blijkt dat er sprake is van een tendens van het versterken van
359 de lokale inbreng in de benoeming en het versterken van de democratische inbreng.
360 Het aantal landen met direct gekozen burgemeesters groeit.

361
362 Diverse ontwikkelingen in de samenleving en in burgemeestersland geven de VVD
363 dus alle reden om opnieuw na te denken over de aanstellingswijze van de
364 burgemeester.

365
366
367 **2. VVD COMMISSIE POSITIE BURGEMEESTER EN VERANDERING LOKAAL**
368 **BESTUUR**

369
370 Zoals hiervoor reeds werd gememoreerd geven diverse ontwikkelingen de VVD
371 reden om opnieuw na te denken over de aanstellingswijze van de burgemeester.
372 Op verzoek van het hoofdbestuur van de VVD heeft een commissie, te weten de
373 Commissie positie burgemeester en verandering lokaal bestuur, zich gebogen over
374 de aanstellingswijze van de burgemeester. De commissie is op 11 maart 2002
375 ingesteld, dus ruim voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 15 mei. Reeds in
376 2001, na het lijmakkoord van het tweede paarse kabinet en het compromis van
377 Paars-II was een werkgroep van de Tweede en Eerste Kamerfractie van de VVD met

378 dit onderwerp bezig teneinde zich fundamentele op betere varianten voor te
379 bereiden. De huidige aanstellingswijze c.q. het compromis van Paars-II werd verre
380 van ideaal geacht. De overige redenen om aandacht te schenken aan de positie van
381 de burgemeester zijn in de inleiding terug te vinden.

382
383 De werkgroep bestond uit VVD-leden uit de Tweede en Eerste Kamer en een
384 beleidsmedewerker van de VVD-Tweede Kamerfractie. Deze 5 personen maken ook
385 deel uit van de Commissie positie burgemeester en verandering lokaal bestuur.
386 Hun voorbereidende werk c.q. een analyse van drie mogelijke varianten voor de
387 burgemeestersaanstelling was de basis voor het rapport van de commissie.

388
389 In dit rapport zijn de bevindingen van de commissie weergegeven.
390 Zie voor de samenstelling van de Commissie positie burgemeester en verandering
391 lokaal bestuur de bijlage.

392
393 Het rapport "Naar een nieuwe ambtsketen voor de burgemeester?" is op 2 juli 2002
394 door de heer Opstelten aangeboden aan de fractievoorzitter van de VVD in de
395 Tweede Kamer en de voorzitter van de partij. Reeds op 13 juli 2002, tijdens een
396 bijeenkomst van de Partijraad van de VVD, heeft een eerste oriënterende discussie
397 plaatsgevonden. Het rapport is toen redelijk goed ontvangen. Er zijn enkele
398 amenderende opmerkingen gemaakt. Deze waren voor de commissie aanleiding om
399 opnieuw bijeen te komen. Op een aantal punten is het rapport verduidelijkt en nader
400 toegelicht. Voorts zijn de relevante passages uit het Strategisch Akkoord voor het
401 kabinet van CDA, LPF en VVD d.d. 3 juli 2002 weergegeven. De commissie heeft
402 haar standpunten ten aanzien van de verschillende onderdelen van het rapport
403 evenwel niet gewijzigd.

404 Op 11 oktober 2002 zal er tijdens een rondetafeldiscussie van de VVD aandacht aan
405 het rapport worden besteed. In het najaar zal er in de Bestuurdersvereniging, in het
406 P.J. Oud-gezelschap en in de kamercentrales van de VVD over worden gesproken.
407 Tijdens de Bijzondere Algemene Ledenvergadering, die op 23 november 2002 wordt
408 gehouden, zal de partij een definitief besluit over het rapport nemen.

409
410 Nota bene!

411 Dit rapport heeft alleen betrekking op de burgemeester en geldt vooralsnog niet
412 mutatis mutandis voor de Commissaris van de Koningin. De Commissaris van de
413 Koningin blijft voorlopig dus, als het aan de commissie ligt, een door de Kroon
414 benoemde functionaris. Een commissaris van de Koningin is immers een ander type
415 functionaris dan een burgemeester. Hij is tevens rijksorgaan. Daarnaast staat hij
416 anders in zijn relatie tot de burgers, zoals in het algemeen wat afstandelijker.

417
418
419

420 **3. BEPALING IN DE GRONDWET 1983 M.B.T. DE BURGEMEESTER**

421
422 Artikel 131 van de Grondwet 1983 gaat over de benoeming van de burgemeester.
423 Dit artikel luidt als volgt: “De commissaris van de Koning en de burgemeester worden
424 bij koninklijk besluit benoemd”.

425 In de Gemeentewet (artikel 61 lid 1) wordt dit herhaald. “De burgemeester wordt bij
426 koninklijk besluit benoemd en herbenoemd voor de tijd van zes jaar.”

427
428 Reeds in 1815 en 1817 werd in reglementen bepaald, dat de burgemeester door de
429 Koning werd benoemd. Dat was ook zo in de Grondwet van 1848. Van oudsher kent
430 Nederland dus een benoemde burgemeester. Al in 1848 was er discussie over de
431 vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester in de Grondwet moest worden
432 opgenomen. Thorbecke was daar geen voorstander van. De regeling van de
433 aanstellingswijze hoorde naar zijn mening niet thuis in de Grondwet. Dat was aan de
434 gewone wetgever.

435
436
437 **4. ENKELE RAPPORTEN OVER DE AANSTELLINGSWIJZE VAN DE**
438 **BURGEMEESTER**

439
440 In de loop der tijden is er veel geschreven en gesproken over de aanstellingswijze
441 van de burgemeester en hebben diverse commissies zich er over gebogen.
442 Van drie van deze commissies wordt kort het standpunt weergegeven.

443
444 **a) Staatscommissie Biesheuvel**

445 In 1984 verscheen het rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie
446 kiezers-beleidsvorming (Staatscommissie Biesheuvel). Deze commissie is niet
447 eenstemmig in de beantwoording van de vraag of benoeming door de Kroon dan wel
448 verkiezing in principe de voorkeur zou verdienen. De commissie is wel unaniem van
449 oordeel dat nu de grondwetgever nog zo kort geleden zich heeft uitgesproken voor
450 benoeming door de Kroon van de burgemeester, er wel zeer sterke argumenten
451 moeten zijn om nu een voorstel te doen tot wijziging van de desbetreffende bepaling.
452 Sterk overwegende argumenten om het bestaande stelsel van aanwijzing te
453 veranderen heeft de commissie niet kunnen vinden.

454
455
456 **b) Commissie Van Thijn**

457 In het kader van de “Deetman-discussie” laat ook de externe commissie
458 Verkiezing/Benoemingsprocedure Burgemeester (Commissie Van Thijn) het licht
459 schijnen over het onderhavige onderwerp. De meerderheid van deze commissie is
460 van mening, dat de burgemeester door de gemeenteraad moet worden gekozen.

461 Eén lid van de commissie (Remkes) onderschrijft de voorkeur voor de door de raad
462 gekozen burgemeester niet. Hij is voorstander van handhaving van het stelsel van de
463 benoemde burgemeester, waarbij de invloed van de gemeenteraad bestaat in het
464 recht van aanbeveling. Als men tot een wezenlijke vernieuwing van de lokale
465 democratie komen, dan dient in zijn ogen gekozen te worden voor een dualistisch
466 ingericht stelsel, met een direct door de bevolking gekozen burgemeester.
467 Een ander lid van de commissie (Apotheker) behoudt zijn voorkeur voor direct door
468 de bevolking gekozen burgemeester, maar acht een door de gemeenteraad gekozen
469 burgemeester een aanvaardbare tussenstap.
470 De commissie is unaniem van mening dat de wijze van aanstelling van de
471 burgemeester moet worden gedeconstitutionaliseerd.

472
473

474 **c) Staatscommissie Elzinga**

475 De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Staatscommissie Elzinga)
476 besteedt in haar rapport, dat in 2000 verscheen, ook aandacht aan de
477 aanstellingswijze van de burgemeester.

478 De Commissie Elzinga is tegen een door de raad gekozen burgemeester, omdat de
479 eigenstandigheid van het ambt in de kern wordt aangetast.

480 Ná grondwetswijziging kiest de commissie Elzinga voor:

- 481 - een door de bevolking gekozen burgemeester in de vier grote steden;
- 482 - 50.000 – 100.000 en meer inwoners: de gemeenteraad heeft een keuze
483 mogelijkheid: óf aanstelling van de burgemeester o.g.v. een enkelvoudige
484 aanbeveling van de raad óf een rechtstreekse verkiezing;
- 485 - overige gemeenten: enkelvoudige aanbeveling door de gemeenteraad binnen het
486 stelsel van de Kroonbenoeming.

487

488 Voorafgaand aan grondwetsherziening:

- 489 - 50.000 en meer inwoners: binnen het stelsel van de kroonbenoeming een
490 enkelvoudige aanbeveling van de raad, gecombineerd met een verplichte
491 burgemeestersstemming;
- 492 - minder dan 50.000 inwoners: binnen het stelsel van de kroonbenoeming een
493 enkelvoudige aanbeveling van de raad.

494

495 Een minderheid van deze Staatscommissie (Rosenthal, Vonhoff en Van den Berg)
496 wijst de benoeming van de burgemeester door de Kroon op basis van een
497 enkelvoudige aanbeveling van de raad met klem af. Ook de combinatie met een
498 verplichte burgemeestersstemming wordt afgewezen. Naar de mening van deze
499 leden staan voor de aanstelling van de burgemeester in een dualistisch
500 bestuursmodel twee mogelijkheden open: rechtstreekse verkiezing door de bevolking
501 of handhaving van de daadwerkelijke kroonbenoeming.

502 “De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking op basis van
503 een volledig eigen electoraal mandaat zou passen in een dualistisch bestuursmodel
504 met de volgende elementen: zowel de burgemeester als de raad worden op
505 uiteenlopende tijdstippen gekozen voor een vaste termijn; de raad kan de
506 burgemeester niet heenzenden; de burgemeester formeert zijn eigen college van
507 burgemeester en wethouders. Maar dat dualistische model (zie hoofdstuk 7, model
508 VI, in aangepaste vorm van het rapport) is alleen denkbaar in geheel andere
509 binnenlands-bestuurlijke verhoudingen dan wij nu kennen. Het zou diep snijden in de
510 toe- en verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de
511 gedecentraliseerde eenheidsstaat en in de politieke cultuur die in ons land sterk
512 geënt is op collegiaal, meerhoofdig bestuur. Hoewel het desondanks de moeite
513 waard zou zijn dit model aan een nader onderzoek te onderwerpen, moet erkend
514 worden dat het in die zin de opdracht van de commissie te buiten gaat.” (blz. 474 en
515 475 rapport Elzinga).

516 “In de gegeven omstandigheden gaat de voorkeur uit naar handhaving van de
517 daadwerkelijke kroonbenoeming. De kroonbenoeming kan haar beslag krijgen op
518 basis van een meervoudige aanbeveling van de raad.” (blz. 475 rapport Elzinga).

519

520

521 **5) HET HUIDIGE VVD-STANDPUNT**

522

523 De VVD is altijd voorstander van de benoemde burgemeester geweest. Daarvoor zijn
524 onder meer de volgende argumenten gehanteerd:

- 525 - De benoemde burgemeester is een veel onafhankelijker bestuurder. Hij staat
526 boven de partijen. De burgemeester is mede daardoor de meest gezaghebbende
527 bestuurder. Als de burgemeester wordt gekozen, is hij onderdeel van en
528 deelgenoot in het politieke krachtenveld.
- 529 - Gemeenten zijn in functioneren verweven met rijk en provincie.
- 530 - De burgemeester is belast met de openbare orde, veiligheid (politie) en
531 brandweer; hieruit vloeit voort de bevoegdheid tot het maken van
532 noodverordeningen en het geven van noodbevelen.
- 533 - De burgemeester heeft een taak als het gaat om de vernietiging dan wel de
534 schorsing van besluiten van de raad die in strijd met de wet of het algemeen
535 belang zijn.
- 536 - Evenredige verdeling van burgemeestersposten over de verschillende politieke
537 partijen.
- 538 - Er kan rekening worden gehouden met bovenlokale belangen, zoals de
539 benoeming van vrouwen in het ambt.
- 540 - Kandidaten kunnen worden getest op hun geschiktheid voor het ambt.

541

542 De VVD is tegen het geheel doen vervallen van een bepaling in de Grondwet inzake
543 de aanstellingswijze van de Commissaris van de Koningin en de burgemeester

544 (deconstitutionalisering). Het is daarom goed dat het wetsvoorstel “Verklaring dat er
545 grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet,
546 strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris
547 van de Koning en de burgemeester” (Kamerstuk 27 551), dat begin 2002 in de
548 Eerste Kamer in eerst lezing is aanvaard, bepaalt, dat de wijze van aanstelling van
549 de burgemeester een grondwettelijke basis behoeft via een opdracht aan de gewone
550 wetgever. De wetgever moet later één en ander uitwerken. Dit wetsvoorstel opent de
551 mogelijkheid dat bij gewone wet de aanstellingswijze van de burgemeester kan
552 worden veranderd. Maar de wetgever kan ook bepalen, dat het huidige systeem in
553 tact blijft. De VVD-fracties in Tweede en Eerste Kamer hebben in eerste lezing voor
554 het wetsvoorstel gestemd. Of het wetsvoorstel ook in tweede lezing de eindstreep
555 haalt (dan met een tweederde meerderheid van stemmen), moet worden afgewacht.

556
557 De VVD heeft uiteindelijk ook ingestemd met de nieuwe (geamendeerde) regels voor
558 de burgemeestersbenoeming, omdat er geen sprake is van een rechtstreeks door de
559 bevolking gekozen burgemeester noch van een door de gemeenteraad gekozen
560 gekozen burgemeester. In het nieuwe stelsel behoudt de Kroon haar eigen
561 discretionaire bevoegdheid. Het betrof hier een politiek compromis.
562 (Zie voor de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming en de nieuwe
563 regels de paragrafen 7 en 6.)

564

565

566 **6) NIEUWE PROCEDURE M.B.T. DE AANSTELLINGSWIJZE VAN DE**
567 **BURGEMEESTER EN DE EERSTE EVALUATIE VAN DE BENOEMINGEN**
568 **NIEUWE STIJL**

569

570 **a) Nieuwe procedure m.b.t. de aanstellingswijze van de burgemeester**

571 In juli 2001 is de Eerste Kamer akkoord gegaan met de Wijziging van de
572 Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure
573 tot benoeming van de burgemeester en de Commissaris van de Koningin (Kamerstuk
574 25 444). Met ingang van 1 augustus 2001 geldt een nieuwe regeling. In het kort komt
575 deze regeling op het volgende neer. De gemeenteraad heeft het recht van openbare
576 aanbeveling van twee kandidaten aan de Kroon. Die kandidaten zijn via een
577 sollicitatieprocedure door de Commissaris van de Koningin voorgeselecteerd. De
578 raad dient dus twee kandidaten aan te bevelen. Ook een raadplegend referendum
579 over die twee kandidaten (burgemeestersreferendum) behoort tot de mogelijkheden.
580 De raad stelt de aanbeveling ook op, als er een referendum is gehouden. De
581 aanbeveling is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. In zeer uitzonderlijke
582 door de gemeenteraad te motiveren gevallen kan worden volstaan met een
583 aanbeveling waarop één persoon staat vermeld. Dat kan alleen in geval van
584 gemeentelijke herindelingen en in geval van objectieve overmacht, zoals het
585 overlijden van een kandidaat of als een kandidaat zich op het laatste moment

586 terugtrekt. De Kroon benoemt. De Kroon kan van de meervoudige aanbeveling
587 afwijken, maar dit moet wel worden gemotiveerd.

588
589 Inmiddels is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig dat de
590 procedureregels inzake de benoeming van de burgemeester en de commissaris van
591 de Koning verduidelijkt (Kamerstuk 28 177). Politieke, beleidsmatige of bestuurlijke
592 overwegingen mogen geen leidraad voor de gemeenteraad zijn om af te wijken van
593 de wettelijke eis dat er een aanbeveling van twee personen moet komen. Het moet
594 gaan om de hiervoor genoemde situaties. Het komt uitsluitend aan de minister toe
595 om te bepalen of er sprake is van een bijzonder geval waarin de raad kan volstaan
596 met een enkelvoudige aanbeveling.

597
598 **b) Eerste evaluatie van de benoemingen nieuwe stijl**

599 In zijn brief van 15 april 2002 geeft minister De Vries aan dat de overstap naar de
600 nieuwe procedure goed is verlopen. Dat blijkt naar zijn mening uit het feit, dat hij van
601 zijn bevoegdheid om af te wijken van de aanbeveling geen gebruik heeft hoeven te
602 maken. Wel geeft hij aan, dat een gevoelig punt in de procedure is de openbaarheid
603 van de aanbeveling, in het bijzonder als het gaat om de als tweede geplaatste
604 kandidaat. De signalen wijzen erop, dat de openbaarheid door sollicitanten als
605 onplezierig wordt ervaren. Dat heeft geleid tot terugtrekking van kandidaten. De
606 minister stelt: "Indien geconstateerd moet worden dat deze openbaarheid van de
607 aanbeveling ten koste gaat van de kwaliteit van het aanbod aan sollicitanten dan zou
608 overwogen moeten worden hoe zwaar dit nieuwe element uiteindelijk weegt en of de
609 wettelijke procedure op dit onderdeel aanpassing verdient". De minister acht het
610 thans niet verantwoord om nu al harde conclusies te trekken of er sprake is van
611 minder sollicitanten dan voorheen.

612
613

614 **7. DECONSTITUTIONALISERING VAN DE BURGEMEESTERSBENOEMING**

615
616 In januari 2002 is in de Eerste Kamer, in eerste lezing, het wetsvoorstel
617 "deconstitutionalisering kroonbenoeming" aangenomen (Kamerstuk
618 27 551). Dat strekt ertoe de grondwettelijke bepaling (artikel 131) over de
619 benoemingswijze van de burgemeester (en CdK) door de Kroon te vervangen door
620 een opdracht aan de formele wetgever. De wetgever moet dus bepalen hoe de
621 benoeming zal plaatsvinden. Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer hebben de
622 VVD-fracties in eerste lezing voor dit wetsvoorstel gestemd. Het is afwachten of het
623 wetsvoorstel ook in tweede lezing de eindstreep haalt. Zie ook paragraaf 3.

624
625
626
627

628 **8. DUALISERING GEMEENTEBESTUUR EN DE TAKEN VAN DE**
629 **BURGEMEESTER**

630
631 Op 7 maart 2002, de dag na de gemeenteraadsverkiezingen, hebben de gemeenten
632 te maken gekregen met de dualisering van het gemeentebestuur. De kern daarvan is
633 de ontvlechting van de raad en het college. Er is een scheiding aangebracht in de
634 samenstelling, de functies en de bevoegdheden van de raad en het college. Een
635 wethouder is niet meer tegelijkertijd raadslid. De bestuursbevoegdheden zijn bij het
636 college geconcentreerd. De raad heeft de verordenende bevoegdheid. En de raad
637 moet voortaan het college controleren en niet meer meebesturen. De raadsleden
638 moeten meer dan voorheen optreden als volksvertegenwoordigers. Zij hebben
639 daartoe expliciet een aantal bevoegdheden gekregen: het recht van initiatief, het
640 recht van amendement, het recht op ambtelijke bijstand, het vragenrecht, het recht
641 van interpellatie en het recht van enquête. Ook de budgettaire bevoegdheden van de
642 raad zijn uitgebreid. Het gaat hier om formele wijzigingen van de structuur. Van
643 belang is ook dat de houding van de raadsleden, en daarmee dus de cultuur in de
644 gemeente, verandert.

645
646 In de inleiding werd reeds verwezen naar de nieuwe rol van de burgemeester. Daar
647 zal hieronder nader op in worden gegaan. Er wordt onderscheid gemaakt tussen
648 3 aspecten:

- 649 - De burgemeester als collegevoorzitter.
650 - De burgemeester als raadsvoorzitter.
651 - De burgemeester in de verhouding burger-bestuur.

652

653

654 *** De burgemeester als collegevoorzitter**

- 655 - De burgemeester heeft een zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid.
656 - De burgemeester is bevoegd onderwerpen aan de agenda van de
657 collegevergadering toe te voegen.
658 - De burgemeester mag t.a.v. de geagendeerde onderwerpen in het college een
659 eigen voorstel in bespreking brengen.

660

661 **Meer algemene zorgplichten:**

- 662 - Toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het
663 gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een
664 goede afstemming tussen degenen die bij die beleidsvoorbereiding, -vaststelling
665 en -uitvoering zijn betrokken. De burgemeester is dus algemeen coördinator van
666 het gemeentelijk beleid.
667 - Zorgplicht t.a.v. de samenwerking met andere gemeenten en andere overheden.
668 - Bevoegdheid om te interveniëren in alle gemeentelijke aangelegenheden.

669

670 *** De burgemeester als raadsvoorzitter**

671 De burgemeester moet in zijn rol van raadsvoorzitter het belang van de raad laten
672 prevaleren boven dat van het college.

673

674

675 *** Verhouding burger-bestuur**

676 - De burgemeester moet toezien op de kwaliteit van de procedures op het vlak van
677 de burgerparticipatie.

678 - De burgemeester moet toezien op een zorgvuldige behandeling van
679 bezwaarschriften.

680 - De burgemeester moet toezien op een zorgvuldige behandeling van klachten
681 door het gemeentebestuur.

682 In het burgerjaarverslag van de burgemeester moet op deze punten worden
683 ingegaan.

684

685

686 *** De burgemeester als orgaan van de gemeente**

687 Hierboven werden taken van de burgemeester in het kader van de dualisering van
688 het gemeentebestuur genoemd. Niet vergeten mag worden, dat de burgemeester
689 ook zelf een orgaan van de gemeente is. Diverse wetten geven de burgemeester
690 namelijk taken en bevoegdheden in de sfeer van de openbare orde en veiligheid
691 (politie). Ook moet de burgemeester de zaken van de gemeente behartigen.

692

693

694 **9. HET STRATEGISCH AKKOORD VOOR HET KABINET VAN CDA, LPF EN VVD**
695 **D.D. 3 JULI 2002: PASSAGES OVER DE POSITIE VAN DE BURGEMEESTER EN**
696 **DE ORGANISATIE VAN DE POLITIE**

697

698 Op 3 juli 2002 sloten CDA, LPF en VVD een "Strategisch Akkoord" (Kamerstuk
699 28 375, nr. 5). Daarin zijn passages over de positie van de burgemeester en de
700 organisatie van de politie opgenomen. Gelet op de relatie met het onderhavige
701 rapport worden deze hier geciteerd.

702

703 **Allereerst de passage over de burgemeester.**

704 "Het systeem van openbare voordrachten voor burgemeestersbenoemingen, zoals
705 dit recent in het kader van staatsrechtelijke vernieuwing is geïntroduceerd,
706 functioneert slecht. Het dient derhalve te worden afgeschaft. Het systeem van
707 benoeming door de Kroon is echter verouderd. Een rechtstreeks gekozen
708 burgemeester kan bijdragen aan een betere invloed van de kiezer op beleid dat zijn
709 directe leefomgeving in hoge mate bepaalt. De procedure tot wijziging van de
710 grondwet om de aanstelling van de burgemeester bij wet te kunnen regelen wordt
711 derhalve voortgezet. De implicaties van verkiezing van burgemeesters voor de

712 inrichting van het gemeentelijk bestuur, voor de bevoegdheden over openbare orde
713 en veiligheid, voor de verhouding tussen burgemeester en wethouders en de
714 gemeenteraad, worden onderzocht. Op basis van dit onderzoek zullen de verkiezing
715 van burgemeesters en de nadere condities worden geregeld. De mogelijkheid van
716 een referendum over de benoemingsvoordracht van een burgemeester wordt in
717 afwachting daarvan afgeschaft.”

718
719 De passage over organisatie van de politie luidt als volgt: “Verbetering van de
720 veiligheid en doeltreffende criminaliteitsbestrijding vergen voldoende
721 rechnercapaciteit, duidelijke prioriteiten, effectieve aansturing, een homogeen
722 informatienetwerk en eenduidige verantwoordelijkheden op nationaal niveau. De
723 huidige organisatie van de politie behoeft met het oog daarop verbetering. “Goede”
724 afspraken alleen zijn niet toereikend. De minister van Binnenlandse Zaken en
725 Koninkrijksrelaties zal rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor het beheer van de
726 politiekorpsen, ook door middel van de benoeming van de korpsbeheerders die
727 verantwoording afleggen over het nakomen van gemaakte prestatieafspraken. Hij
728 kan zonodig aanwijzingen geven.

729 Uitgangspunt is dat tussen Justitie en BZK en tussen Openbaar Ministerie en politie
730 een cultuur van prestatiegerichte samenwerking tot stand komt met betrekking tot de
731 criminaliteitsbeheersing. Indien dat onvoldoende tot stand komt, zullen verdergaande
732 organisatorische maatregelen overwogen moeten worden. Daartoe vindt uiterlijk in
733 2005 een evaluatie plaats. Tegelijk zal de minister van Justitie bij uitsluiting bepalend
734 moeten zijn voor de inzet en prioriteitstelling bij de strafrechtelijke handhaving. De
735 noodzakelijke inzet van de politie ten behoeve van recherche en vervolging dient
736 daarbij verzekerd te zijn. De kernteams worden samengevoegd tot één nationale
737 recherche, gepositioneerd bij het KLPD en rechtstreeks aangestuurd door het OM”.

738

739

740 **10. MODELLEN T.A.V. DE AANSTELLINGSWIJZE VAN DE BURGEMEESTER**

741

742 In deze paragraaf worden drie modellen ten aanzien van de aanstellingswijze van de
743 burgemeester onder de loep genomen, te weten:

744 a) Kroonbenoeming

745 b) Rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester

746 c) Door de gemeenteraad gekozen burgemeester.

747

748 Voor de VVD staat voorop, dat, welk model er ook wordt gekozen, die vorm moet
749 worden gekozen die het meest zuiver is. Dit geldt zowel voor de kroonbenoeming als
750 de gekozen burgemeester. Mengvormen leiden namelijk tot onduidelijkheid, terwijl er
751 juist behoefte is aan een heldere en consistente lijn. Bij de huidige aanstellingswijze
752 is daar geen sprake van. Burgers hebben inspraak, de gemeenteraad is er bij
753 betrokken, terwijl de Kroon benoemt. Dit is geen structurele benadering, maar een

754 politiek compromis, waar verschillende partijen (PvdA, VVD en D66) zich in moesten
755 herkennen.

756
757 Hieronder wordt nader ingegaan op de genoemde modellen, zoals deze naar de
758 mening van de commissie eruit zouden moeten zien.

759

760 **a) Kroonbenoeming**

761 Allereerst worden hier argumenten vóór en tegen de kroonbenoeming weergegeven.

762

763 * Gebezigde argumenten vóór een benoemde burgemeester:

- 764 - De burgemeester heeft taken op het terrein van de openbare orde, veiligheid,
765 politie en brandweer.
- 766 - De burgemeester heeft een taak als het gaat om de vernietiging dan wel de
767 schorsing van besluiten van de raad die in strijd met de wet of het algemeen
768 belang zijn.
- 769 - Waarborg voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De burgemeester kan zich
770 neutraal opstellen. Dat maakt hem een geliefd persoon.
- 771 - De burgemeester hoeft geen beloftes te doen; geldt met name bij herbenoeming.
- 772 - Benoeming levert een stabiele en constante factor in het college op.
- 773 - Kandidaten kunnen worden getest op hun geschiktheid voor het ambt.
- 774 - Benoeming levert steun van doorgaans bijna de hele raad op in plaats van een
775 politiek deel daarvan.
- 776 - Bovenlokale belangen kunnen worden meegewogen, zoals een evenwichtige
777 spreiding van burgemeesters over de verschillende politieke partijen en vrouwen
778 en allochtonen in het ambt.
- 779 - Geen gevaar voor een patstelling tussen de burgemeester en de gemeenteraad.
780 Hier kan sprake van zijn als beide een eigen mandaat van de kiezers hebben. De
781 patstelling kan de slagvaardigheid van het lokaal bestuur aantasten.

782

783

784 * Gebezigde argumenten tegen een benoemde burgemeester:

- 785 - Een benoemde burgemeester past niet in een democratisch stelsel.
- 786 - Nederland komt in Europa in een geïsoleerde positie. Het aantal landen met
787 direct gekozen burgemeesters groeit.
- 788 - Een benoemde burgemeester past moeilijk in een dualistische stelsel.
- 789 - De burgemeester is geen verantwoording schuldig aan het rijk, maar aan de raad.
- 790 - Kan leiden tot manipulatie door politieke partijen om de kansen van hun
791 kandidaten zo gunstig mogelijk te maken.

792

793

794

795

796 * **In het geval van een Kroonbenoeming is het volgende model denkbaar.**

797

798 Als er een vacature voor een burgemeesterspost is, dan benoemt de gemeenteraad
799 een vertrouwenscommissie. Deze commissie bestaat in het duale bestel uit leden
800 van de gemeenteraad, èn van het college van burgemeester en wethouders (nu niet
801 het geval). In het nieuwe systeem is de burgemeester immers zowel voorzitter van
802 de raad als voorzitter van het college, beide met eigen bevoegdheden.

803

804 Als de sollicitatietermijn voorbij is, maakt de Commissaris van de Koningin een
805 eerste selectie. Hij toetst objectief de geschiktheid van de kandidaten. Dit gebeurt op
806 basis van de profielschets, de gevoerde gesprekken tussen hem en de raad en de
807 wethouders en de overige beschikbare informatie. Daarnaast houdt hij rekening met
808 landelijke criteria, zoals: meer vrouwen en Nederlanders met een allochtone
809 achtergrond in het ambt en een evenwichtige spreiding over de verschillende
810 politieke stromingen. De Commissaris van de Koningin stuurt niet meer dan 7
811 kandidaten door naar de vertrouwenscommissie van de gemeenteraad. De
812 vertrouwenscommissie selecteert twee personen. De gemeenteraad heeft verder
813 geen rol. Ook de Commissaris van de Koningin selecteert, onafhankelijk van de
814 vertrouwenscommissie, twee kandidaten. Het kan dus gebeuren dat de Commissaris
815 dezelfde personen selecteert.

816 Voor het ambt van burgemeester is het Nederlanderschap een vereiste.

817 Zowel de vertrouwenscommissie als de Commissaris van de Koningin doen dus een
818 aanbeveling van twee personen aan de minister. De aanbeveling is “vertrouwelijk”.
819 De “openbare” aanbeveling wordt hiermee afgeschaft, want dat werkt belemmerend
820 voor het genereren van kwaliteit en van voldoende kwaliteit. Het belemmert mensen
821 te solliciteren. Het leidt tot een verschraling van het aanbod van kwalitatief geschikte
822 mensen.

823

824 Vervolgens maakt de minister een keuze uit maximaal vier personen. De minister
825 moet dus een echte keuze maken. Daarmee wordt voldaan aan de bevoegdheid en
826 de verantwoordelijkheid van de minister om zelf een keuze te moeten maken. Zo
827 wordt voorkomen, dat hij de facto een stempelmachine wordt dan wel zichzelf tot een
828 stempelmachine maakt.

829

830 In dit model wordt het burgemeestersreferendum afgeschaft, want dit is een
831 oneigenlijk element in de benoemingsprocedure en in strijd met het feit dat een
832 aanbeveling “vertrouwelijk” moet zijn. Een combinatie van “meervoudige
833 aanbeveling” en “openbaarheid” is namelijk geen doorslaand succes, zo blijkt uit de
834 (korte) recente ervaringen.

835

836 De rol van de Commissaris van de Koningin en de minister zijn in dit model versterkt.
837 Het is immers mede een rijksbelang dat er een goede burgemeester wordt gekozen.

838 **b) Rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester**

839

840 Allereerst worden hier de argumenten vóór en tegen de rechtstreeks door de
841 bevolking gekozen burgemeester weergegeven.

842

843 * **Gebezigde argumenten vóór een rechtstreeks gekozen burgemeester:**

- 844 - Een gekozen burgemeester past in een democratisch stelsel: de invloed van de
845 kiezer wordt groter.
- 846 - Legitimiteit van het bestuur wordt versterkt.
- 847 - De eigenstandige positie van de burgemeester (en zijn plaats in het college)
848 worden voor de burgers beter herkenbaar.
- 849 - Het kan leiden tot een verlevendiging van de lokale politiek, want kandidaten
850 moeten zich profileren en campagne voeren, wat de belangstelling van de kiezers
851 voor de gemeentelijke besluitvorming kan prikkelen.
- 852 - Bevordert mogelijk de opkomst bij verkiezingen.
- 853 - Is het sluitstuk van het dualistisch stelsel op gemeentelijk niveau.
- 854 - Maakt dat de onafhankelijke positie van de burgemeester wordt versterkt.
- 855 - Het ambt van burgemeester is in de loop der jaren veranderd: de burgemeester is
856 steeds meer een man van de gemeente en minder een man van het rijk
857 geworden.
- 858 - Nederland gaat meer in de pas lopen met de internationale situatie en staat niet
859 langer geïsoleerd.
- 860 - Burgemeester en raad beschikken ieder over een eigen mandaat: er zijn dus
861 checks and balances tussen beide.

862

863 * **Gebezigde argumenten tegen een rechtstreeks gekozen burgemeester:**

- 864 - De burgemeester heeft taken op het terrein van openbare orde, veiligheid, politie
865 en brandweer, die beter aan een meer onafhankelijke functionaris kunnen worden
866 toebedeeld.
- 867 - De burgemeester krijgt een zwaarder politiek gewicht. Er komt veel macht bij één
868 persoon. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden bij één persoon
869 gelegd; "eindcontrole" pas na 4 jaar door de burgers.
- 870 - Er kan cliëntelisme ontstaan en dus in theorie enig risico voor integriteit van
871 lokaal bestuur.
- 872 - De rol van ambtenaren kan groter worden omdat het de vraag is of de gekozen
873 burgemeester (bijvoorbeeld in kleinere gemeenten) voldoende bestuurlijke
874 deskundigheid zal hebben.
- 875 - Er kan geen rekening worden gehouden met een evenwichtige spreiding van de
876 burgemeestersposten over de diverse politieke partijen.
- 877 - Er kan geen rekening worden gehouden met spreiding naar geslacht en etniciteit.
- 878 - De kans bestaat dat bijvoorbeeld in kleinere gemeenten minder geschikte
879 kandidaten beschikbaar zijn.

- 880 - De burgemeester wordt onderdeel van het politieke spel en kan daardoor zijn
881 onafhankelijkheid en onpartijdigheid verliezen. Voor herverkiezing is hij
882 afhankelijk van de burgers. Hij zal zijn oren wellicht gemakkelijker (dan een
883 benoemde burgemeester) naar de burgers laten hangen, wat zijn neutraliteit niet
884 ten goede komt.
- 885 - De burgemeester wordt wellicht minder een samenbindende bestuurder en kan
886 wellicht minder een factor van rust en stabiliteit zijn in een veld vol met gekozen
887 politici.
- 888 - Er kan wellicht een patstelling tussen de raad en de burgemeester ontstaan.
889 Beide hebben namelijk een eigen mandaat. Dit kan in beginsel de
890 slagvaardigheid van het lokaal bestuur aantasten.

891

892

893 * **In het geval van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester**
894 **is het volgende model denkbaar.**

895 (Net als bij de kroonbenoeming moet bij dit model de meest zuivere vorm worden
896 gehanteerd.)

897

898 Als er een vacature voor een burgemeesterspost is, moeten de personen, die daar
899 belangstelling voor hebben, voor een bepaalde periode reageren bij de gemeente. Er
900 is geen centrale regie van bovenaf. Voor de Commissaris van de Koningin en de
901 Kroon is dus geen rol meer weggelegd. Vertrouwenscommissies houden op te
902 bestaan. Aan de verkiezingen mogen een onbeperkt aantal kandidaten meedoen. Zij
903 moeten wel eerst 30 ondersteuningshandtekeningen verzamelen, vergelijkbaar met
904 een politieke partij die voor het eerst aan verkiezingen wil meedoen. De kandidaten
905 moeten voldoen aan de vereisten voor het passief kiesrecht: de leeftijd van 18 jaar
906 hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht.

907 De kandidaat hoeft geen lid van een politieke partij te zijn. Als dat wel het geval zou
908 zijn, dan zou iemand zich moeten verenigen. Dat kan (grondwettelijk) niet worden
909 verplicht. Eén en ander is vergelijkbaar met artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt,
910 dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Dat een
911 kandidaat in de praktijk meestal wel lid van een politieke partij zal zijn, doet niets af
912 aan het principiële standpunt dat er geen sprake van een verplichting kan zijn.

913 Het mandaat van de burgemeester geldt voor vier jaar. De burgemeester wordt
914 gekozen op basis van een eigen programma, althans de kandidaat heeft de
915 mogelijkheid om een eigen programma op te stellen. Het is aan de kandidaat om dit
916 al of niet te doen.

917 Een eenmaal gekozen kandidaat kan onbeperkt worden herkozen. Er is namelijk
918 vrijheid van arbeidskeuze. Er is dan ook geen limiet aan het aantal termijnen, dat
919 iemand kan worden herkozen.

920

921 De kandidaten hoeven geen ingezetenen van de gemeente te zijn, maar moeten na
922 een eventuele verkiezing wel binnen een jaar in de gemeente komen wonen; een en
923 ander naar analogie van de Wet dualisering gemeentebestuur. Voor het ambt van
924 burgemeester is het Nederlandschap een vereiste.

925
926 De kandidaat die in de eerste ronde de absolute meerderheid van de uitgebrachte
927 stemmen behaalt, is de winnaar. Als er geen sprake is van een absolute
928 meerderheid, dan is er een tweede verkiezingsronde tussen de twee kandidaten, die
929 in de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald, nodig.

930
931 De kandidaat die uiteindelijk burgemeester wordt, kiest zijn “eigen” wethouders. Hij
932 benoemt en ontslaat hen. Wethouders zijn ondergeschikt aan de burgemeester en
933 kunnen aanwijzingen van hem krijgen. De burgemeester neemt dus zijn eigen team
934 mee. De kandidaat-burgemeester kan reeds tijdens de verkiezingscampagne, als hij
935 dat wil, de namen van zijn kandidaat-wethouders noemen en hen bij die campagne
936 betrekken. Hij is daartoe evenwel niet verplicht.

937 In het stelsel van de rechtstreeks gekozen burgemeester is het stelsel, waarin de
938 burgemeester zijn “eigen” wethouders meeneemt, het meest zuivere. Het bestuur
939 staat daarin naast of tegenover de gemeenteraad die controleert, daarbij gebruik
940 makend van de hem ten dienst staande rechten.

941
942 In dit stelsel brengt de kiezer niet alleen een stem op een burgemeesterskandidaat
943 uit, maar daarmee ook op zijn “running mate”. Via één stem worden dus twee
944 personen gekozen. De “running mate”, die loco-burgemeester wordt, volgt de
945 burgemeester op als deze ziek is of langdurig is verhinderd. Als de burgemeester
946 overlijdt, dan wordt de loco-burgemeester burgemeester. De zittingsperiode loopt
947 dan tot aan de volgende reguliere verkiezingen voor het burgemeestersambt.

948
949 De ambtsperiode van de burgemeester en de zittingstermijn van de raad zouden in
950 beginsel synchroon kunnen lopen (d.w.z. verkiezingen op dezelfde dag). Maar dat
951 hoeft niet.

952 Gebezigde argumenten **vóór** het niet-synchroon laten lopen van de verkiezingen:

- 953 - De herkenbaarheid van de verschillende verkiezingen is groter.
- 954 - Het vergroot de eigenstandige positie van de burgemeester. Overigens ook van
955 de raad.
- 956 - In geval van een meningsverschil tussen de burgemeester en de raad doet zich
957 niet de vraag voor: welk mandaat gaat voor: dat van de burgemeester of van de
958 raad?

959
960 Gebezigde argumenten **tegen** het niet-synchroon laten lopen van de verkiezingen

- 961 - Kiezers moeten vaker naar de stembus, wat kan leiden tot verkiezingsmoeheid.

962 - Het ene orgaan kan zich beroepen op een recenter en nieuwer mandaat dan het
963 andere mandaat, wat kan leiden tot competentiegeschillen. (Vergelijk deze
964 situatie met de Tweede en Eerste Kamer. Op 15 mei 2002 is de Tweede Kamer
965 opnieuw samengesteld. Medio 2003 zijn er verkiezingen voor de Eerste Kamer.
966 De Eerste Kamer heeft dan een recenter mandaat dan de Tweede Kamer.)
967 In het model van de commissie wordt gekozen voor verkiezingen op verschillende
968 tijdstippen, want met name de eigenstandige positie van de burgemeester is van
969 belang. Beide organen worden dus halverwege de periode van het andere orgaan
970 gekozen (“om en om”).
971
972 Ingevolge lid 1 van artikel 125 van de Grondwet staat de gemeenteraad aan het
973 hoofd van de gemeente. Het ligt duidelijkheidshalve voor de hand om dit artikellid te
974 schrappen, want zowel de raad als de burgemeester worden in het voorliggende
975 systeem gekozen, waarbij sprake is van twee electorale legitimaties. Er kan, gelet op
976 zuivere dualistische verhoudingen, niet worden gesteld, dat het ene mandaat beter is
977 dan het andere mandaat. Het gaat immers om twee verschillende organen, met
978 verschillende eigen taken en bevoegdheden.
979 De commissie stelt met nadruk, dat de raad zijn verantwoordelijkheid op het terrein
980 van wetgeving, controle en begroting behoudt. Aan deze bevoegdheden van de raad
981 wordt geen enkele afbreuk gedaan. De facto blijft de raad, wat de commissie betreft,
982 het hoofd van de gemeente. Maar door deze bepaling expliciet in de Grondwet te
983 laten staan, zou er verwarring kunnen ontstaan, omdat beide gemeentelijke organen
984 immers een directe legitimatie van de kiezers c.q. de burgers krijgen, ook al hebben
985 ze verschillende taken en bevoegdheden. Die mogelijke verwarring kan ongedaan
986 worden gemaakt door artikel 125 lid 1 te schrappen.
987
988 In het huidige stelsel is de burgemeester voorzitter van de vergaderingen van de
989 raad (artikel 125 lid 3 Grondwet). Dit past niet meer in het model van de gekozen
990 burgemeester. Dat betekent dat de raad iemand uit zijn midden tot voorzitter moet
991 kiezen. Ook op dit onderdeel zal de Grondwet moeten worden gewijzigd.
992
993 Zoals aangegeven maken de twee hiervoor genoemde punten het gewenst
994 respectievelijk noodzakelijk de Grondwet aan te passen. Dit zou consequenties
995 kunnen hebben voor een snelle invoering van het stelsel van de gekozen
996 burgemeester. Echter, de bepaling dat het hoofdschap bij de raad berust, hoeft
997 inhoudelijk en zeker niet tijdelijk niet in de weg te staan aan een gekozen
998 burgemeester. Voor de tussenliggende periode (periode tussen de
999 deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming, de wijziging van de
1000 Gemeentewet en de Grondwetsherziening van artikel 125) kan deze bepaling
1001 gehandhaafd blijven. Maar de zuiverheid van de lijn maakt het opportuun dat de
1002 Grondwet wordt gewijzigd. De huidige situatie is uiteindelijk niet wenselijk. Het
1003 voorstel om vooruit te lopen op een wijziging van de Grondwet, zonder dat die wet

1004 daadwerkelijk is gewijzigd, is niet nieuw. Dat is eerder gedaan. Zo heeft de
1005 Staatscommissie Elzinga gesteld dat aanpassing van de bepaling over het
1006 hoofdschap op termijn wenselijk was, maar aan de dualiseringsoperatie op zich zelf
1007 niet in de weg stond. Zo schreef deze commissie op blz. 409 van haar rapport het
1008 volgende: “Dat laat onverlet dat in het perspectief van een dergelijke
1009 grondwetswijziging de bestuursbevoegdheden in de Gemeentewet en de
1010 medebewindswetgeving reeds zoveel mogelijk aan het college kunnen worden
1011 toebedeeld”.

1012 Voorts kan het voorzitterschap van de vergaderingen van de raad in de
1013 tussenperiode, dus tijdelijk, totdat de Grondwet is gewijzigd, worden gezien als een
1014 technisch voorzitterschap. De burgemeester zit de raad dan slechts technisch voor.
1015 Er staat immers dat de burgemeester voorzitter van de vergaderingen is. Niet meer
1016 dan dat! Maar uiteindelijk is ook hier het parool: verandering van de Grondwet, ter
1017 wille van de duidelijkheid.

1018
1019 Het behoort vervolgens niet meer tot de taak van de burgemeester om besluiten van
1020 de gemeenteraad, die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, bij de Kroon
1021 voor schorsing dan wel vernietiging voor te dragen. Een voordracht voor schorsing
1022 dan wel vernietiging kan in voorkomende gevallen door het kabinet worden gedaan.

1023
1024 De burgemeester is verantwoording schuldig aan de raad. De burgemeester is de
1025 leider van de executieve. Tevens krijgt de burgemeester de bestuurstaak toebedeeld,
1026 die sinds 7 maart 2002 aan het college toekomt. Dit betekent dus dat de
1027 burgemeester alle bevoegdheden krijgt die nu bij het college van burgemeester en
1028 wethouders en de burgemeester liggen. De wethouders ondersteunen de
1029 burgemeester daarbij. Bevoegdheden van de burgemeester kunnen aan de
1030 wethouders worden gemandateerd. De raad behoudt zijn controlerende taak.
1031 De raad zal bedacht moeten zijn op een krachtig college. Dit hoeft geen bezwaar te
1032 zijn. Integendeel, een krachtig college vraagt om een sterke raad, die het dualisme in
1033 de praktijk brengt en de raad tot een echte volksvertegenwoordiger maakt.
1034 De regelgevende bevoegdheid ligt bij de burgemeester en de raad tezamen. Het ene
1035 orgaan kan niet zonder het andere. Checks and balances liggen hierin besloten.

1036
1037 De huidige burgemeester is het bevoegd gezag op het gebied van de openbare orde,
1038 veiligheid (politie) en brandweer. Hij behoudt dat in het stelsel van de gekozen
1039 burgemeester. Hij blijft daar dus verantwoordelijk voor. De commissie heeft geen
1040 aanleiding te vermoeden dat de onafhankelijke oordeelsvorming die voor de
1041 uitoefening van het gezag van belang is, verloren zal gaan als de burgemeester niet
1042 langer zal worden benoemd. Het optreden van wethouders als loco-burgemeesters
1043 wettigt dit vermoeden in ieder geval niet. Bovendien blijven de bestaande
1044 mogelijkheden om de burgemeester zo nodig te corrigeren gehandhaafd. Zo kunnen
1045 handelingen, verricht in het kader van de gezagsuitoefening, aan het rechterlijk

1046 oordeel worden onderworpen en zonodig door de regering worden vernietigd. In het
1047 voorstel van de commissie heeft ook de gekozen loco-burgemeester (“running mate”)
1048 deze taken in zijn pakket als hij de burgemeester vervangt.

1049

1050 Wat te doen met het beheer van de politie? Dit is een apart en ook ingewikkeld
1051 vraagstuk. Verschillende modellen zijn denkbaar:

- 1052 1) De situatie blijft zoals deze thans is: de burgemeester van de regio, die thans
1053 korpsbeheerder is, blijft dat, ook als deze wordt gekozen.
- 1054 2) Een aparte functionaris (een ambtenaar) is de korpsbeheerder. Deze wordt door
1055 de minister benoemd.
- 1056 3) De Commissaris van de Koningin is korpsbeheerder. (Dit ligt niet voor de hand
1057 als deze ook zou worden gekozen.)
- 1058 4) Een gedeconcentreerde rijksdienst: de minister van Binnenlandse Zaken en
1059 Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk en stuurt de politie aan als het om het
1060 beheer gaat.

1061

1062 Deze modellen kennen uiteraard voor- en nadelen. De commissie spreekt zich daar
1063 niet over uit. De commissie adviseert de partij een aparte commissie in te stellen, die
1064 zich buigt over het beheer van de politie in relatie tot de positie van de burgemeester.
1065 Er moet eerst duidelijkheid over de positie van de burgemeester komen. Daarna is
1066 een afweging over het beheer van de politie aan de orde. De commissie “Positie
1067 burgemeester en verandering lokaal bestuur” neemt dan ook geen standpunt in over
1068 het vraagstuk van het beheer van de politie.

1069

1070 De commissie ziet in, dat het zeer wel mogelijk is, dat er een conflict tussen de
1071 burgemeester en de gemeenteraad ontstaat. De betrokkenen zullen dan, net als nu,
1072 moeten proberen er uit te komen. In de meeste gevallen zal dat wel lukken, want de
1073 burgemeester heeft baat bij een goede relatie met de raad. Maar er kunnen zich
1074 situaties voordoen, dat er daadwerkelijk sprake is van een duurzame ontwrichting
1075 tussen de gemeenteraad en de burgemeester. De commissie ziet evenwel nu nog
1076 geen aanleiding om daarvoor een regel te ontwerpen. Ze heeft vertrouwen in het
1077 zelfcorrigerend vermogen van het electorale proces. Nu in het voorstel van de
1078 commissie om de twee jaar verkiezingen plaats zullen vinden, krijgt de kiezer in
1079 geval van conflict tussen de raad en de burgemeester doorgaans snel de
1080 mogelijkheid om zich daarover uit te spreken en aan te geven welke van beide
1081 partijen steun verdient. Zulks kan geschieden door bij de raadsverkiezingen te
1082 stemmen op de partij van de burgemeester of juist op de “oppositiepartij” en bij de
1083 burgemeestersverkiezingen op de zittende burgemeester of juist op zijn belangrijkste
1084 tegenstrever.

1085

1086 Als de keuze valt op het model van de gekozen burgemeester moet deze wijze van
1087 aanstellen gelden voor alle gemeenten, zowel in een grote gemeente als Rotterdam

1088 als in een kleine gemeente als Axel. Uniformiteit dus! Bij de dualisering van het
1089 gemeentebestuur is immers ook gekozen voor eenheid tussen de gemeenten. Dit
1090 moet worden doorgetrokken.
1091

1092 Wanneer hebben we te maken met een gekozen burgemeester? Er is in dit rapport
1093 aangegeven dat de verkiezingen voor de gemeenteraad en de burgemeester “om en
1094 om” zullen plaatsvinden. Op 6 maart 2002 waren er gemeenteraadsverkiezingen.
1095 Daarvan uitgaande, kan het nieuwe stelsel reeds in 2004, halverwege de
1096 zittingsperiode van de gemeenteraad, worden ingevoerd. De zittende burgemeesters
1097 worden dus, lopende hun benoemingstermijn ermee geconfronteerd. Zij kunnen zich
1098 kandidaat stellen en zullen zich vervolgens in een verkiezingsstrijd moeten storten.
1099 Op deze manier wordt in één keer een streep onder het oude systeem gezet.
1100 Gerealiseerd moet worden, dat, als het jaar 2004 niet wordt gehaald, er, gelet op de
1101 systematiek, pas in 2008 voor het eerst sprake is van een gekozen burgemeester.
1102 Het is dan ook zaak dat de voorbereiding van het wetsvoorstel inzake de wijziging
1103 van de gemeentewet spoedig ter wordt genomen, opdat dit terstond na
1104 inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzake de deconstitutionalisering van de
1105 burgemeestersbenoeming bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.
1106

1107 Hoe moet worden omgegaan met die burgemeesters van wie in het jaar 2004 de
1108 ambtstermijn nog loopt? De commissie acht het ambt van burgemeester zo
1109 aantrekkelijk, dat ze ervan uitgaat dat deze personen zich verkiesbaar zullen stellen.
1110 De commissie kan zich niet goed voorstellen dat zij niet mee doen. Maar voor
1111 diegenen, die om welke redenen dan ook niet (willen) terugkeren, wordt er een
1112 oplossing in sfeer van de APPA (Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers)
1113 gevonden.
1114 Meer in het algemeen geldt dat er een nieuwe rechtspositieregeling voor de
1115 burgemeester moet komen. Naar de rechtspositie van de wethouders “nieuwe stijl”
1116 moet eveneens worden gekeken.
1117 De commissie beseft dat een nieuw stelsel extra kosten met zich mee zal brengen.
1118 Maar democratie, zo staat vast, kost nu eenmaal geld.
1119

1120 De kans bestaat dat de gekozen burgemeester minder dan nu het geval is een
1121 samenbindend element en een vertrouwenwekkend bestuurder is, want hij wordt
1122 meer een politiek bestuurder en/of een burgemeester van de meerderheid. Maar hij
1123 kan in de loop der jaren natuurlijk wel een vertrouwenwekkend figuur worden en door
1124 zijn handelen en optreden nog meer mensen aan zich binden. Kijk bijvoorbeeld naar
1125 de (gekozen) oud-burgemeester van New York, de heer Guilliani.
1126

1127 De commissie realiseert zich, dat een gekozen burgemeester een ander type
1128 functionaris is dan een door de Kroon benoemde burgemeester. Ze wijst erop, dat dit
1129 met zich meebrengt dat ook naar de rechtspositie van de burgemeester en de

1130 wethouders (nieuwe stijl) moet worden gekeken. Dat wordt in dit rapport evenwel niet
1131 uitgewerkt. Ook zal er een discussie moeten worden gevoerd over de financiering
1132 van de verkiezingscampagne van kandidaat-burgemeesters. Hier doet zich een
1133 parallel voor met de verkiezingscampagnes van kandidaat-gemeenteraadsleden.
1134

1135 Tot slot van deze paragraaf wijst de commissie op de problematiek van de
1136 "integriteit". Hier mag, gelet op allerlei berichten over fraude, niet aan voorbij worden
1137 gegaan. De vraag doet zich voor of de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
1138 (AIVD) onderzoek naar kandidaat-burgemeesters en hun "running mates" moet doen.
1139 De commissie is van mening, dat het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van
1140 de kandidaat is (en eventueel zijn partij) en de kiezers is of iemand wordt gekozen.
1141 We moeten elkaar niet de maat nemen. Opgemerkt wordt, dat het vraagstuk van de
1142 integriteit zich niet alleen bij de gekozen burgemeester voordoet, maar ook bij andere
1143 (gekozen) functionarissen. Dit rapport leent zich evenwel niet om over dit veelzijdige
1144 probleem uitspraken te doen. Er moet apart aandacht aan dit onderwerp worden
1145 geschonken. De commissie gaat hier niet verder dan het signaleren van het
1146 probleem.
1147
1148

1149 **c) Door de gemeenteraad gekozen burgemeester**

1150
1151 Het model van de door de gemeenteraad gekozen burgemeester kent twee
1152 varianten:

1153 1) een **door en uit de gemeenteraad** gekozen burgemeester (het Belgische model)
1154 (meestal is dit de lijsttrekker van de grootste partij). In België benoemt de Koning
1155 na de voordracht door de leden van de gemeenteraad nog wel de burgemeester.
1156 De voordracht wordt evenwel steeds gevolgd. Formeel kent België dus een
1157 Kroonbenoeming, materieel een door de raad gekozen burgemeester.
1158

1159 2) een door de gemeenteraad **van buiten** gekozen burgemeester.
1160
1161

1162 * Gebezigde argumenten vóór een door de gemeenteraad gekozen burgemeester

- 1163 - Het is een versteviging van de democratische legitimatie.
 - 1164 - Er wordt recht gedaan aan de versterking van de positie van de burgemeester.
- 1165
1166

1167 * Gebezigde argumenten tegen een door de gemeenteraad gekozen burgemeester:

- 1168 - Past niet in een dualistisch stelsel.
- 1169 - De eigenstandigheid van de burgemeester wordt aangetast. De burgemeester
1170 loopt het gevaar dat hij een "gevangene" van de raad wordt als hij niet doet wat
1171 de raad zegt (geldt m.n. als de burgemeester uit de raad wordt gekozen).

- 1172 - De burgemeester wordt gepolitiseerd, omdat hij afhankelijk wordt van zijn eigen
1173 politieke partij in de raad.
1174 - De burgemeester verliest zijn zelfstandigheid die hem in staat stelt een
1175 verbindende rol te spelen.
1176 - De burgemeester verliest zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid omdat hij wordt
1177 gezien als een representant van zijn eigen partij.
1178 - De burgemeester wordt een soort eerste wethouder (zeker als hij door en uit de
1179 raad wordt gekozen).
1180 - Het potentieel waaruit de burgemeester kan worden gerekruteerd is beperkt
1181 (geldt m.n. voor kleinere gemeenten en als de burgemeester uit de raad
1182 voortkomt).
1183
1184

1185 **c.1) In het geval van een “door en uit de gemeenteraad” gekozen burgemeester**
1186 **is het volgende model denkbaar.**
1187

1188 In de variant “door en uit de gemeenteraad” wordt de burgemeester door de
1189 raadsleden uit hun midden gekozen. Hij wordt ook weer door de raad ontslagen. De
1190 wethouders worden op hetzelfde moment als de burgemeester gekozen. Tussen de
1191 burgemeester en de raad geldt de vertrouwensregel.
1192 Noch voor de Commissaris van de Koningin noch voor de Kroon is in deze procedure
1193 een rol weggelegd.
1194 Voor het ambt van burgemeester is het Nederlanderschap een vereiste.
1195

1196 In het taken- en bevoegdhedenpakket van de burgemeester verandert niets ten
1197 opzichte van de huidige situatie, dat wil zeggen dat hij over de openbare orde, de
1198 veiligheid (politie) en de brandweer blijft gaan.
1199

1200 De kandidaat die in de eerste ronde de absolute meerderheid behaalt, is de winnaar.
1201 Als er geen sprake is van een absolute meerderheid, dan is er een tweede
1202 verkiezingsronde tussen de twee kandidaten, die in de eerste ronde de meeste
1203 stemmen hebben behaald, nodig.
1204

1205
1206 **c.2) In het geval van een “door de gemeenteraad van buiten” gekozen**
1207 **burgemeester is het volgende model denkbaar.**
1208

1209 In de variant “een door de gemeenteraad van buiten gekozen burgemeester” heeft
1210 de raad het voor het zeggen. Na de gemeenteraadsverkiezingen kiest de raad de
1211 burgemeester. De periode loopt tot aan de volgende reguliere verkiezingen. De
1212 burgemeester wordt ook weer door de raad ontslagen. De wethouders worden op
1213 hetzelfde moment als de burgemeester gekozen. Tussen de burgemeester en de

1214 raad geldt de vertrouwensregel. De Commissaris van de Koningin komt er niet aan te
1215 pas. Datzelfde geldt voor de Kroon.

1216 Voor het ambt van burgemeester is het Nederlanderschap een vereiste.

1217

1218 In het taken-en bevoegdhedenpakket van de burgemeester verandert niets ten
1219 opzichte van de huidige situatie, dat wil zeggen dat hij over de openbare orde, de
1220 veiligheid (politie) en de brandweer blijft gaan.

1221

1222 De kandidaat die in de eerste ronde de absolute meerderheid behaalt, is de winnaar.
1223 Als er geen sprake is van een absolute meerderheid, dan is er een tweede
1224 verkiezingsronde tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste
1225 stemmen hebben behaald, nodig.

1226

1227

1228 **11. GEDACHTEN OVER DE DIVERSE MODELLEN: STANDPUNT VAN DE VVD** 1229 **COMMISSIE POSITIE BURGEMEESTER EN VERANDERING LOKAAL BESTUUR**

1230

1231 In hoofdstuk 10 is een drietal modellen met betrekking tot de aanstellingswijze van
1232 de burgemeester beschreven. De commissie heeft deze geanalyseerd en komt in dit
1233 hoofdstuk tot een standpunt.

1234

1235 De commissie is van mening dat de huidige wijze van aanstellen, met onder andere
1236 het burgemeestersreferendum en een openbare aanbeveling van twee personen,
1237 niet voldoet. Deze moet dan ook vervallen.

1238

1239 Voorts wijst de commissie *een door de raad* gekozen burgemeester principieel af,
1240 welke variant er ook zou worden gekozen. Een burgemeester die door de raad is
1241 gekozen, is namelijk gebonden aan de meerderheid in de raad. Er is geen sprake
1242 van een onafhankelijke positie. De kans is groot dat zo'n burgemeester een paladijn
1243 van de raad wordt. Overigens is een door de raad gekozen burgemeester een
1244 monistisch element in een net geïntroduceerd nieuw dualistisch stelsel. Dat is nogal
1245 onlogisch en inconsistent. Bovendien ontstaat de kans op gemeentelijke
1246 "achterkamertjes" en of gemeentelijk "handjeklap".

1247

1248 Wat stelt de commissie voor? De commissie ziet voor- en nadelen bij het systeem
1249 van de benoemde burgemeester en ook voor- en nadelen bij dat van de rechtstreeks
1250 door de bevolking gekozen burgemeester. Zowel een door de Kroon benoemde
1251 burgemeester als een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester zijn
1252 voor de leden van de commissie principieel aanvaardbaar. De leden zijn van mening,
1253 dat een zuivere vorm van Kroonbenoeming, zoals beschreven in hoofdstuk 10, een
1254 aanvaardbare oplossing is. Er is namelijk een behoorlijke garantie voor kwaliteit van
1255 de burgemeester. Ook speelt een rol dat een benoemde burgemeester door de

1256 burgers zeer wordt gewaardeerd. Maar de maatschappelijk en politieke realiteit laat
1257 zien, dat de Kroonbenoeming breed onder vuur ligt en dat burgers meer invloed op
1258 de keuze van de burgemeester willen hebben. En als de Kroonbenoeming geen of
1259 onvoldoende blijvend toekomstperspectief meer heeft, hetgeen tevens blijkt uit de
1260 mening van een grote meerderheid in de Tweede Kamer, dan gaat de voorkeur uit
1261 naar een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Het is dan beter om
1262 een stap vooruit te doen. In dat geval: de rechtstreeks door de bevolking gekozen
1263 burgemeester.

1264

1265 De redenen zijn:

- 1266 - Het eerder ingenomen standpunt van de Raad van Europa.
- 1267 - De slechte werking van het door het tweede Paarse kabinet gekozen model.
- 1268 - Het minderheidsstandpunt in de Commissie Van Thijn.
- 1269 - Het minderheidsstandpunt t.a.v. de positie van de burgemeester in de Commissie
1270 Elzinga.
- 1271 - De eerste lezing van het wetsvoorstel inzake de grondwetswijziging m.b.t. de
1272 deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester.
- 1273 - Uitlatingen van diverse VVD-politici bij diverse gelegenheden.
- 1274 - De alom in de maatschappij levende wens tot meer invloed van de burgers op de
1275 keuze van de burgemeester. Meer democratie dus! En geen beslissingen meer in
1276 de zgn. "Haagse achterkamertjes"!

1277

1278 Het systeem van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester dient
1279 volgens de commissie bij invoering (in het kort) de volgende elementen te bevatten
1280 (zie voor een uitgebreidere beschrijving hoofdstuk 9):

- 1281 - Voor de Commissaris van de Koningin, de Kroon en de vertrouwenscommissie is
1282 er geen rol meer weggelegd.
- 1283 - Kandidaten hoeven geen ingezetenen van de gemeente te zijn, maar de gekozen
1284 burgemeester moet wel (binnen een jaar) in de gemeente (gaan) wonen.
- 1285 - Het is geen verplichting voor kandidaten om lid van een politieke partij te zijn. Eén
1286 en ander naar analogie van artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat alle
1287 Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn.
- 1288 - Er is geen limiet aan het aantal termijnen dat een burgemeester kan worden
1289 herkozen.
- 1290 - De burgemeester krijgt alle bevoegdheden die nu aan het college van
1291 burgemeester en wethouders èn aan de burgemeester toekomen. De
1292 burgemeester wordt dus het bestuursorgaan. De raad behoudt zijn huidige taken,
1293 zoals wetgeving, controle en budgetrecht, en heeft in die zin een dominante rol.
- 1294 - De burgemeester moet uiteindelijk geen voorzitter van de vergaderingen van de
1295 gemeenteraad meer zijn (na grondwetswijziging).
- 1296 - Ook de bepaling over het "hoofdschap" van de gemeenteraad dient
1297 duidelijkshalve uit de Grondwet te worden verwijderd.

- 1298 - Het wijzigen van de Grondwet inzake het hoofdschap van de raad en het
1299 voorzitterschap van de vergaderingen van de raad hoeft voor de tussenliggende
1300 periode (tot aan de grondwetsherziening) niet aan de rechtstreeks gekozen
1301 burgemeester in de weg te staan, op voorwaarde dat de burgemeester voorlopig
1302 voorzitter van de gemeenteraad blijft tot de Grondwet is herzien.
- 1303 - De rechtstreeks gekozen burgemeester is het bevoegd gezag op het gebied van
1304 de openbare orde, veiligheid (politie) en brandweer.
- 1305 - De commissie neemt geen standpunt in over het vraagstuk van het beheer van
1306 de politie. Ze adviseert de partij daarvoor een aparte commissie in te stellen.
- 1307 - De regelgevende bevoegdheid ligt bij de burgemeester en de raad samen.
- 1308 - De burgemeester heeft niet langer de taak om besluiten van de gemeenteraad,
1309 die in strijd met de wet of het algemeen belang zijn, bij de Kroon voor schorsing of
1310 vernietiging voor te dragen. Een voordracht voor schorsing dan wel vernietiging
1311 kan in voorkomende gevallen door het kabinet worden gedaan.
- 1312 - De commissie ziet nu nog geen aanleiding om een regel te ontwerpen voor de
1313 situatie dat zich een impasse tussen de burgemeester en de raad voordoet. Ze
1314 heeft vertrouwen in het zelfcorrigerend vermogen van het electorale proces.
- 1315 - Naast de burgemeester kiezen de burgers ook een "running mate" (loco-
1316 burgemeester). Deze vervangt de burgemeester bij ziekte en langdurige
1317 afwezigheid. Mocht de burgemeester overlijden, dan volgt de "running mate" hem
1318 op. Zijn termijn loopt dan tot het moment van de volgende reguliere verkiezingen.
- 1319 - De burgemeester neemt zijn "eigen" wethouders mee. De burgemeester benoemt
1320 en ontslaat hen. Zij werken onder de supervisie en verantwoordelijkheid van de
1321 burgemeester.
- 1322 - De rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester komt er meteen in alle
1323 gemeenten. Uniformiteit dus en geen onoverzichtelijke differentiatie tussen
1324 gemeenten!
- 1325 - De burgemeester wordt gekozen op een eigen programma, althans de kandidaat
1326 heeft de mogelijkheid om een eigen programma op te stellen. Het is aan de
1327 kandidaat om dit al of niet te doen.
- 1328 - Het mandaat van de burgemeester geldt voor vier jaar.
- 1329 - De verkiezingen voor de gemeenteraad en de burgemeester vinden niet op
1330 hetzelfde moment plaats (lopen niet synchroon). Beide organen worden
1331 halverwege de periode van het andere orgaan gekozen ("om en om").
- 1332 - De gekozen burgemeester kan reeds komen in het jaar 2004 (2 jaar na de
1333 gemeenteraadsverkiezingen van 2002). In alle gemeenten wordt dan een
1334 burgemeester gekozen. Dat betekent dat ook de zittende burgemeesters zich
1335 verkiesbaar kunnen stellen. Als het jaar 2004 niet wordt gehaald, dan is,
1336 ingevolge het voorliggende model, de gekozen burgemeester pas in 2008 een
1337 feit.

- 1338 - Voor die burgemeesters die in 2004 niet (willen) terugkeren, wordt er een
1339 oplossing in de sfeer van de APPA (Algemene Pensioenwet Politieke
1340 Ambtsdragers) gevonden.
- 1341 - In het algemeen geldt dat er een nieuwe rechtspositieregeling voor
1342 burgemeesters en wethouders “nieuwe stijl” moet komen. De invulling daarvan
1343 moet nader worden vormgegeven.
- 1344 - Het vraagstuk van de integriteit doet zich zowel bij rechtstreeks gekozen
1345 burgemeesters voor als bij andere (gekozen) functionarissen. Dit rapport leent
1346 zich niet om over dit veelzijdige probleem uitspraken te doen. Er moet apart
1347 aandacht aan dit onderwerp worden geschonken. De commissie gaat hier niet
1348 verder dan het signaleren van het probleem.

1349
1350
1351
1352
1353
1354
1355
1356
1357
1358
1359
1360
1361
1362
1363
1364
1365
1366
1367
1368
1369
1370
1371
1372
1373
1374
1375
1376
1377
1378
1379

1380 **BIJLAGE**

1381

1382 **SAMENSTELLING VAN DE VVD COMMISSIE POSITIE BURGEMEESTER EN**
1383 **VERANDERING LOKAAL BESTUUR:**

1384

1385 Voorzitter: Mr. I.W. Opstelten (Ivo),
1386 burgemeester Rotterdam

1387

1388 Secretaris: Mevrouw mr. drs. D. de Groot (Désirée),
1389 senior-beleidsmedewerker VVD-fractie Tweede Kamer

1390

1391 Leden: W.I.I. van Beek (Willibrord),
1392 lid VVD-fractie Tweede Kamer

1393

1394 Mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip (Nicoline),
1395 voorzitter VVD-fractie Eerste Kamer

1396

1397 Mr. M.A.P. van Haersma Buma (Michiel),
1398 burgemeester Leidschendam-Voorburg

1399

1400 Drs. P.J.H.M. Luijten (Paul),
1401 lid VVD-fractie Eerste Kamer

1402

1403 Prof.dr. U. Rosenthal (Uri),
1404 lid VVD-fractie Eerste Kamer

1405

1406 Mr. A.J. te Veldhuis (Jan),
1407 lid VVD-fractie Tweede Kamer

1408

1409 Mevrouw L.A.G.M. de Zeeuw-Lases (Loes),
1410 burgemeester Ruurlo

1411

1412 Dr. T. Zwart (Tom),
1413 universitair hoofddocent Rijksuniversiteit Utrecht.