

Vergaderjaar 2004–2005

29 958

Voorstel van wet van het lid Boelhouwer tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten ter invoering van de door de raad gekozen burgemeester (Wet door de raad gekozen burgemeester)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot de introductie van de door de gemeenteraad gekozen en benoemde burgemeester in het gemeentelijk bestel. Dit wetsvoorstel is noodzakelijk indien het grondwetsvoorstel tot deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester door de Eerste Kamer zou worden aangenomen. Dit grondwetsherzieningsvoorstel vervangt de in artikel 131 van de Grondwet voorgeschreven Kroonbenoeming door een expliciete opdracht aan de wetgever om de aanstelling van de burgemeester te regelen.

Het is van het grootste belang dat met dit wetsvoorstel de nieuwe benoemingswijze van de burgemeester, die wordt gekozen door de gemeenteraad, wordt geregeld. Het onderstreept het belang dat de indiener toekent aan de gemeenteraad, die sinds de invoering van het duale stelsel kan bogen op een versterkte positie ten aanzien van het initiëren van beleid en het controleren van de uitvoering daarvan. Door zelf zijn eigen burgemeester te kiezen, wordt de positie van de raad extra versterkt.

Zoals bekend mag worden verondersteld, is door het kabinet een wetsontwerp ingediend dat de direct door de bevolking gekozen burgemeester moet introduceren. Door de indiening van dit initiatiefwetsvoorstel ter invoering van de door de gemeenteraad gekozen burgemeester, geeft de indiener aan dat het wetsontwerp van het kabinet niet zijn voorkeur heeft. Hieronder zal uiteen worden gezet waarom het model van de door de raad gekozen burgemeester de voorkeur geniet.

Met de dualisering is een trend in gang gezet ter versterking van de gemeenteraad. Als de deconstitucionalisering een feit is, dan past het ook in de lijn van de dualisering om de positie van de raad verder te versterken. Ook in deze aanstellingswijze wordt de kiezer meer in positie gebracht (evenals in het kabinetsvoorstel). Via het kiezen van de leden van de gemeenteraad hebben kiezers invloed op de keuze voor de burge-

meester. Tenslotte is dit een logische stap ten opzichte van de huidige benoemingswijze die feitelijk als volgt verloopt: De commissaris van de Koningin selecteert kandidaten en op basis van de selectie van de commissaris van de koningin doet de gemeenteraad een voordracht, waarvan sinds een aantal jaren bij de Kroonbenoeming slechts sporadisch is afgeweken. Door het kiezen van de burgemeester bij de gemeenteraad te leggen, wordt recht gedaan aan de positie die de burgemeester in het lokale bestuur verdient: een krachtige bestuurder die als primus inter pares het college van burgemeester en wethouders voorziet. De weinig transparante selectie van kandidaten door de Commissaris van de Koningin verdwijnt.

Een door de raad gekozen burgemeester is tevens het meest logische en eenduidige sluitstuk van een in de loop van de jaren zorgvuldig ontwikkelde procedure van aanstelling van de burgemeester. Al vanaf de jaren zeventig in de vorige eeuw wordt gestreefd naar een grotere rol van de raad in die aanstellingswijze. In de loop van de achter ons liggende decennia is die rol steeds sterker geworden. In 2002 is wettelijk vastgelegd dat de Kroon slechts gemotiveerd van een aanbeveling van de gemeenteraad mag afwijken. De Kroon maakt in de praktijk van deze bevoegdheid vrijwel geen gebruik. De feitelijke rol van de gemeenteraad wordt met dit wetsvoorstel geformaliseerd en waar nodig verduidelijkt.

Kabinetsvoorstel en de door de raad gekozen burgemeester

Bestuurlijke vernieuwing moet leiden tot een beter bestuur. Naar de mening van de indiener van het onderhavige initiatief wetsvoorstel is er alle reden om de in de praktijk ontstane situatie aan te passen. De burgers zijn in meerderheid tevreden over «de burgemeester». Zolang de in 2002 ingevoerde dualisering zich in de bestuurlijke praktijk nog moet waarmaken, is een door de raad gekozen burgemeester gewenst.

De huidige burgemeester is in de ogen van alle burgers tot op de dag van vandaag doorgaans de meest vertrouwenwekkende bestuurder in een gemeente. Ook in het duale stelsel blijft een collegiaal bestuur met een burgemeester als primus inter pares de beste oplossing. De burgemeester die via een democratische verkiezingsprocedure van de raad ook boven de partijen kan staan, zal kunnen rekenen op een breed draagvlak bij burgers en raad.

De keuze van het kabinet voor een direct gekozen burgemeester binnen een collegiaal bestuur is onduidelijk: Of de direct gekozen burgemeester regeert relatief autonoom als «president» over zijn gemeente, dat wil zeggen dat hij zelf zijn wethouders benoemt en ontslaat en zelf een programma vaststelt óf de burgemeester moet steun voor zijn beleid en voor zijn wethouders verwerven bij de raad om te kunnen besturen.

Het eerste geval wordt door het Kabinet niet nagestreefd: het kabinet wil immers geen presidentiële burgemeester. In het tweede geval is niet duidelijk wat een directe verkiezing van de burgemeester zou kunnen verbeteren aan de kwaliteit of daadkracht van het gemeentebestuur. Immers in het door het kabinet voorgestane stelsel krijgt de burgemeester niet meer bevoegdheden en taken dan de huidige burgemeester en blijft het hoofdschap van de raad intact.

Mocht de redenering dat pas met een direct gekozen burgemeester sprake kan zijn van een afgeronde dualisering, dan zou dat in dit tevens moeten gelden voor het hoofdschap van het gemeentebestuur. Dat zou dan gedeeld moeten worden door de twee democratisch gelegitimeerde organen, te weten de raad en de burgemeester. Dit is tegenstrijdig in het

kader van de discussie van de volledige doorvoering van de dualisering. Indien het kabinet de dualisering volledig zou willen doorvoeren, dan zou het ook de consequentie moeten trekken om een grondwetswijziging in te dienen die de raad het hoofdschap ontnemt.

Dualisering en de positie van de burgemeester

De introductie van een door de bevolking gekozen burgemeester betekent na de dualiseringsoperatie die bij de raadsverkiezingen in 2002 werd ingevoerd, opnieuw een ingrijpende verandering van de lokale democratie en het lokaal bestuur. Geconstateerd kan worden dat de dualiseringsoperatie in het lokaal bestuur de verhoudingen tussen zowel de organen van het gemeentebestuur als tussen het lokaal bestuur en de lokale bevolking heeft veranderd. Deze ingrijpende verandering in het lokale bestuur wordt in het voorstel van het kabinet voltooid met de invoering van de door de bevolking gekozen burgemeester.

Door de invoering van het dualisme is de positie van de raad juist versterkt. De onduidelijke procedure die het kabinet nu voorstelt zou de positie van het andere democratisch gelegitimeerde orgaan (de gemeenteraad) juist weer verzwakken zonder dat de gekozen burgemeester hierdoor een sterkere positie krijgt.

Van veel kanten wordt bovendien naar voren gebracht dat de invoering van het duale systeem tot op de dag van vandaag nog veel problemen oplevert in het lokale bestuur. De structuurverandering heeft nog lang niet overal tot een cultuuromslag geleid. Dat zou vooral een gevolg zijn van de snelle invoering in 2002, maar onduidelijk is of de gesignaleerde problemen daadwerkelijk van tijdelijk aard zijn of dat de aard en wijze van inrichting van ons lokale bestuur mede reden is voor de problemen. Volgens het eindrapport van de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur onder voorzitterschap van mw. Ir. J. M. Leemhuis-Stout is de rol van de huidige burgemeester in een duaal bestuur nog niet uitgekristalliseerd.

Enerzijds lijken er voordelen te zitten aan de burgemeester als coördinator tussen college en raad, anderzijds kan de burgemeester in die rol «in een spagaat» tussen raad en college komen. Ook door de VNG en andere organisaties in het lokale bestuur wordt gewaarschuwd voor een tweede op korte termijn door te voeren drastische verandering.

Het kabinet merkt op dat een door de raad gekozen burgemeester haaks zou staan op de dualisering van het gemeentebestuur en de daarmee in gang gezette ontvlechting van raad en college. De direct gekozen burgemeester zou zelfs een noodzakelijk logisch sluitstuk van de dualisering van het gemeentelijk bestel zijn. De gedachte daarachter is dat een volwaardig duaal stelsel vraagt om een aan de raad nevensgeschikte burgemeester met een eigen kiezersmandaat. Alleen een stem voor de macht en een stem voor de controle op de macht zou dat garanderen.

Opgemerkt moet worden dat in deze redenering aan een aantal essentiële kenmerken van het lokale bestuur voorbij wordt gegaan. In de eerste plaats geldt collegiaal bestuur als de stille kracht van het lokale bestuur. Het is een van de wezenskenmerken van de kwaliteit en de kracht van de wijze waarop ons lokale bestuur zich heeft ontwikkeld. De vraag waarom wethouders in een duaal systeem wel als onderdeel van een door een gekozen burgemeester gevormd «kabinet» (dat door de raad wordt afgezegd) zonder rechtstreekse verkiezing door de burgers in een collegiaal college kunnen functioneren blijft helaas onbeantwoord. In de tweede plaats is in de redenering van het kabinet onduidelijk waarom een raad

niet in staat zou zijn degene die in collegiaal verband leiding geeft aan het ontwikkelen en uitvoeren van beleid zelf te benoemen. In de derde plaats is het tegenstrijdig dat burgers in bovenstaande gedachte weliswaar hun burgemeester kunnen kiezen, maar dat de raad het recht krijgt de burgemeester te ontslaan. Tenslotte geldt dat de keuze van het kabinet om niet voor een grondwetswijziging te kiezen ertoe leidt dat er een tussenmodel ontstaat en de volledige dualisering geen vorm krijgt. Met het door de indiener gekozen model krijgt de kiezer – getrapd – ook meer invloed en wordt tegelijkertijd de positie van de raad versterkt. Wethouders en burgemeester komen niet in een vreemde relatie tot elkaar te staan. En ook de onduidelijke en weinig transparante rol die de Commissaris van de Koningin in de huidige procedure vervult, vervalft. Er ontstaat een democratisch te controleren proces.

De hierboven aangeduide turbulentie in het lokale bestuur, de wenselijkheid om ook na invoering van het duale systeem collegiaal bestuur mogelijk te laten zijn en de veel gehoorde wens om de tweede verandering niet overhaast na de nog niet uitgewerkte eerste heen te laten buitelen, brengt de indiener ertoe om met dit wetsvoorstel nut en noodzaak van een door de gemeenteraad te kiezen burgemeester te onderstrepen.

De positie van de burgemeester binnen de gemeente

De positie van de burgemeester in het openbaar bestuur is bijzonder. Ondanks een aantal veranderingen, zoals de invoering van het dualisme, is de positie van de burgemeester niet verzwakt. Het dualisme in combinatie met het door de raad kiezen van de burgemeester geeft de kans om de waardevolle en gewaardeerde brugfunctie als coördinator en procesmanager te formaliseren. Deze brugfunctie blijft volgens de indiener ook in de toekomst onverminderd belangrijk. Waar het bestuur meer en meer wordt beoordeeld op resultaat, kan de burgemeester met zijn procesgerichte bevoegdheden en zijn spilpositie in het lokale bestuur de noodzakelijke verbinding leggen tussen de Raad en zijn wethouders.

De weerbarstigheid van de bestuurlijke en maatschappelijke werkelijkheid neemt toe door een verplaatsing van de politiek naar netwerken van organisaties en samenwerkingsverbanden. Er is veel in beweging in het lokale bestuur. Veel gemeenten zijn al ruim tien jaar bezig om het functioneren van de lokale democratie en het lokaal bestuur te verbeteren. Dit betreft zowel aspecten van ambtelijke dienstverlening, alsook het versterken van de raad als volksvertegenwoordiging.

Een zorg voor veel lokale politici vormen de dalende opkomstcijfers bij verkiezingen en het geringe vertrouwen dat soms in enquêtes wordt uitgesproken (SGB0 2002) over de lokale politiek. Het is veelzeggend dat het vertrouwen in de thans door de raad geselecteerde en door de Kroon benoemde burgemeester daardoor niet wordt aangetast.

Tallose beleidsprojecten hebben plaatsgevonden waarbij de bevolking via interactieve processen wordt betrokken. In honderden gemeenten zijn dorps- en wijkraden opgericht waarin vele actieve burgers in samenwerking met de gemeente beleidsplannen opstellen. De dualiseringsoperatie van 2002 heeft geleid tot een extra impuls in het lokale bestuur. Het versterken van de volksvertegenwoordigende taak van de raad door meer afstand te hebben tot het bestuur begint in de gemeentelijke democratie meer en meer zichtbaar te worden. Wat dat betreft is het net als met het landelijke parlementaire model logisch dat een burgemeester het vertrouwen krijgt van de raad, net zoals de wethouders dat krijgen. Voor een slagvaardig lokaal bestuur is een door de raad gekozen burgemeester een adequate oplossing. Het stelsel, waarin de burgemeester door de raad

wordt gekozen, biedt voldoende waarborgen voor een in de praktijk bewezen samenwerking tussen de verschillende organen binnen de gemeente. Zonder dit is een goed lokaal bestuur moeilijk denkbaar.

De burgemeester is vaak de bekendste persoon in het lokale bestuur. Dat heeft alles te maken met de positie die hij heeft: hij staat boven de partijen en concurreert niet met hen door middel van een eigen beleidsprogramma. De burgemeester is ook eerste verantwoordelijke voor het reilen en zeilen van het gemeentebestuur. De burgemeester vervult daarmee een belangrijke procesrol binnen het lokale bestuur en de gemeenschap. Hij is al lang niet meer de rijksheer die toezicht houdt op het gemeentelijk functioneren.

De burgemeester is aanspreekpunt voor veel inwoners en boegbeeld namens de gemeente. De ROB geeft in een op verzoek van het kabinet gegeven advies (2004) aan dat de verhoudingen binnen het college zodanig veranderen dat het begrip collegiaal bestuur een andere inhoud krijgt. De indiener onderschrijft dit, en is het dan ook zeer oneens met het bij het regeringsvoorstel in de MvT geformuleerde argument dat daardoor een accentverschuiving zal plaatsvinden waarbij de burgemeester een scherper bestuurlijk profiel ontwikkelt als eerste man of vrouw van het college. Het tegendeel is eerder het geval: er zal weliswaar sprake zijn van een scherper politiek profiel van de burgemeester, voor zover dit mogelijk is binnen het door het kabinet voorgestelde model, maar dit zal negatief uitwerken op het bestuurlijke profiel.

De burgemeester is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid en de openbare orde, onderwerpen die de lokale bevolking steeds vaker bezig houden. Het is voor indiener van belang dat deze positie bekrachtigd wordt en door middel van het kiezen van de burgemeester door de raad gelegitimeerd wordt.

Vaak is de burgemeester ook relatief populair bij de bevolking. Naar de mening van de indiener dankt hij of zij de populariteit in belangrijke mate aan het gegeven dat de burgemeester boven de partijen staat. Dat wordt versterkt door een burgemeester die gekozen is door de raad, terwijl de kiezer via de gemeenteraadsleden toch invloed krijgt.

Deze spanningen in het voortraject van de feitelijke verkiezing leiden niet noodzakelijkerwijs tot een democratisch proces waarbij de burger alle vrijheid van kiezen heeft. Het kiezen van de burgemeester door de gemeenteraad voorkomt veel rompslomp met betrekking tot de campagnefinanciering en het toezicht daarop door een door de raad in te stellen commissie die de campagnefinanciering moet controleren die ontstaat bij een direct gekozen burgemeester.

De burgemeester legt verantwoording af aan de raad. Hiervoor zijn heldere procedures geformuleerd. Het grondwettelijk vastgelegde hoofdschap van de raad sluit naadloos aan op een door de raad gekozen burgemeester. Bij het bekrachtigen van de verkiezing door de raad wordt de positie van burgemeester ook gelijkwaardig aan die van de wethouders. Dit zal het collegiale karakter van het lokale bestuur verder versterken. Het is een tendens die al jaren gaande is: van regentesk bestuurder naar een collega van de andere collegeleden, zij het met bijzondere verantwoordelijkheden. Van een raad kan verwacht worden dat zij bij een sollicitatieprocedure een goed oog heeft voor de kwaliteiten van de kandidaat ten aanzien van de kunst van collegiaal bestuur. Ook na de invoering van het dualisme zijn er tot op de dag van vandaag geen signalen dat raden in die verantwoordelijke taak tekort schieten. Het enkele gegeven dat tot dit moment de benoeming formeel nog door de Kroon wordt gedaan, is geen

argument dat hiertegen pleit: al sinds vele jaren wordt de voordracht van de raad in de meeste gevallen bekrachtigd.

Er is nog een belangrijke reden waarom de positie van de burgemeester sterker gelegitimeerd moet worden door de gemeenteraad. In het bevorderen van «goed bestuur» neemt de burgemeester het initiatief. Ondanks het feit dat hij «first among equals» is in het college van burgemeester en wethouders, blijft zijn positie vanwege de benoemingsperiode van zes jaar een aparte. Naar de mening van indiener is dat voldoende waarborg voor een ietwat op afstand staande figuur, waarbij de bewaking van het proces van «goed bestuur» in goede handen is. Daarom kiest indiener voor het handhaven van de zittingsperiode van zes jaar.

Indiener merkt op dat de door hem voorgestane aanstellingswijze van de burgemeester past bij de gegroeide praktijk, waarbij de burgemeester vaak arbiter is. De door de raad gekozen burgemeester kan dit prima voortzetten, juist omdat de burgemeester het vertrouwen heeft van de gehele raad. Ten opzichte van andere overheden is het ook verstandig om een burgemeester te hebben die het bredere belang in ogenschouw kan nemen. In overleggen met buurgemeenten, provincie en ministeries is dit een noodzaak. Daarom is het goed dat de burgemeester niet voortdurend aan zijn herverkiezing hoeft te denken, maar juist bij de raad verantwoording moet afleggen en daar voortdurend een vertrouwensrelatie mee moet onderhouden. Als de raadsleden een verkeerde burgemeester kiezen dan kunnen de kiezers daar de raadsleden ook bij de volgende verkiezing op «afrekenen».

Taken burgemeester

Indiener pleit ervoor om de huidige in de gemeentewet vastgelegde taken te handhaven, inclusief de taken op het gebied van veiligheid en openbare orde. Het ligt ook niet voor de hand om de taken van de burgemeester in de context van dit wetsvoorstel uit te breiden, aangezien naar de mening van de indiener de raad het belangrijkste orgaan binnen het gemeentebestuur dient te blijven. De rol van de burgemeester bij de samenstelling van het college of opstelling van het programma blijft daarom eveneens relatief gering. De raad blijft het enige orgaan dat wethouders kan benoemen of ontslaan. In tegenstelling tot bij het kabinetsvoorstel voor de direct gekozen burgemeester zal er bij de door de raad gekozen burgemeester dan ook geen statusincongruentie ontstaan tussen verwachtingen ten aanzien van de burgemeester enerzijds en de taken en bevoegdheden anderzijds. De taken en bevoegdheden van de burgemeester nemen immers niet toe ten opzichte van de huidige situatie, terwijl er vanwege het feit dat de raad de burgemeester kiest er ook niet bij de kiezers geen onrealistische verwachtingen ten aanzien van wat de burgemeester kan en mag zullen ontstaan. In het halfslachtige model dat het kabinet voorstelt is dat wel het geval.

De overheid, in het bijzonder de gemeentelijke overheid, is op tal van terreinen speler naast vele andere spelers. De overheid wordt echter onverminderd aangesproken op resultaat. Illustratief voor deze paradox is de positie van de gemeentelijke overheid in geval van calamiteiten. Op het moment dat gemeentebesturen wet- en regelgeving strikt willen handhaven, wordt de overheid veelal teveel bemoeienis verweten. Als er een calamiteit plaatsvindt zoals, bijvoorbeeld in Enschede of in Volendam, wordt echter onmiddellijk de blik op de overheid gericht. Op dergelijke momenten, wanneer de openbare veiligheid in het geding is, wordt – begrijpelijkerwijs – ook de positie en het functioneren van de burgemeester aan de orde gesteld. Diens verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid en diens rol in het kader van de brandweerzorg en

rampenbestrijding plaatsen de burgemeester bij rampen en calamiteiten in het middelpunt van de belangstelling.

Er wordt dikwijls ten onrechte vanuit gegaan dat de burgemeester ook altijd zelf over de bevoegdheden beschikt die noodzakelijk zijn om ongelukken te voorkomen, bij voorbeeld in de sfeer van handhaving van wetten en regelgeving. Bevoegdheden tot handhaving zijn in een aantal gevallen collegebevoegdheden, die in de praktijk onder de verantwoordelijkheid van het college door individuele wethouders worden uitgeoefend. Op het terrein van orde en veiligheid, alsook op het gebied van aansturen van politie en hulpdiensten in geval van calamiteiten, heeft de burgemeester echter een bijzondere positie. De indiener wil deze positie via dit wetsvoorstel opnieuw bevestigen. De druk om de discussie te voeren over centralisatie van politietaken in het licht van de direct gekozen burgemeester, is naar de mening van de indiener volstrekt niet aan de orde. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat met het op deze wijze door de gemeenteraad kiezen van een burgemeester lange en nutteloze discussies over politieregio's en over bevoegdheden ten aanzien van het aansturen van de politie en hulpdiensten worden voorkomen.

Verkiezingsprocedure

Al eerder werd opgemerkt dat het stelsel van de Kroonbenoeming in een eindfase verkeert. De afgelopen dertig jaar is de Kroonbenoeming onderhevig geweest aan een proces van (indirecte) democratisering, waarin de inspraak en invloed van de gemeenteraad op de benoemingsprocedure gestaag is toegenomen. De formeel bestaande externe legitimatie van de burgemeester is als uitvloeisel daarvan materieel vervangen door een interne legitimatie zonder dat de positie van de burgemeester zichtbaar aan duidelijkheid heeft ingeboet. Er is dan ook alle reden om de positie van de burgemeester in ons lokale bestuur hieraan aan te passen. Het materialiseren van de Kroonbenoeming op de door indiener voorgestelde wijze bevestigt dat.

De ontwikkeling die de procedure van benoeming door de Kroon heeft doorgemaakt, heeft de lokale betrokkenheid bij de aanstelling van de burgemeester al vergroot, zonder het externe karakter van zijn legitimatie uit te hollen. De Wet van 16 juli 2001 tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning (Stb. 2001, 358), die op 1 augustus 2001 in werking trad, heeft de invloed van de raad gemaximaliseerd door de invoering van een eigen aanbevelingsrecht jegens de Kroon inzake de benoeming van de burgemeester.

De beleidsvrijheid van de Kroon om in een benoemingsbeleid bovenlokale belangen tot gelding te brengen, werd daarmee teruggebracht tot een kwaliteitstoets van kandidaten en het toetsen van de gevolgde procedure. Het kabinet heeft de afgelopen jaren in een aantal gevallen ingegrepen als de procedure door de betrokken gemeenteraad niet op juiste wijze werd gevolgd. Dat was bijvoorbeeld het geval in situaties waarin geen tweede voorkeurskandidaat werd aangegeven. De Kroonbenoeming is daarmee verworpen tot de formele verantwoordelijkheid voor de voordracht tot benoeming. De redenering van het wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester (Tweede Kamer, 29 864) dat de externe legitimatie van de burgemeester die het fundament vormt van zijn huidige positie in het lokaal bestel vergaand geërodeerd zou zijn, wordt door de indiener niet gedeeld. De positie van de burgemeester is verre van diffuus en de functievervulling is zeker niet overmatig afhankelijk van informele factoren.

In dit wetsvoorstel krijgt de raad het mandaat van de kiezers, kandidaten kunnen solliciteren bij een commissie uit de raad. Op basis van het profiel en de daarin gestelde eisen maakt de commissie een lijst die wordt voorgelegd aan de raad. De raad kan desgewenst besluiten de twee meest geschikte kandidaten voor te leggen aan de bevolking in het zogeheten burgemeesterreferendum. Hiermee kan de betrokkenheid van de kiezers bij de burgemeester en daarmee zijn of haar politiek draagvlak in de raad nog worden vergroot.

In het hele proces zoals dat door indiener wordt beoogd, is de positie van de Commissaris van de Koningin beperkt tot bemiddelaar bij conflicten en tot ingrijpen bij malversaties. Dit geldt ook voor de positie van de minister en daarmee van het kabinet. Hoewel wordt opgemerkt dat de huidige procedure van de Kroonbenoeming na aanbeveling van de raad in feite neerkomt op een door de raad gekozen burgemeester, stelt indiener dat er veel ondoorzichtige processen een rol speelden bij de kandidaatstelling van personen. Zo is de Commissaris van de Koningin degene die bepaalt welke kandidaten naar de raad worden doorgeleid. Het niet fataal zijn van de sollicitatietermijn geeft de Commissaris van de Koningin ruimte om desgewenst nog kandidaten in de procedure te brengen die in eerste instantie niet zelf van belangstelling voor de functie blijk hadden gegeven. De indiener is van mening dat deze rol van de Commissaris van de Koningin in de benoemingsprocedure anno 2005 niet meer gewenst is.

Ten aanzien van ontslag is door de indiener gekozen voor een procedure van herbenoeming die geen automatisme is. Wanneer bij het verstrijken van de ambtstermijn de procedure voor een verkiezing wordt gestart dient de zittende burgemeester opnieuw te solliciteren. De raad heeft in die procedure ook (weer) uitdrukkelijk de mogelijkheid om te besluiten tot de mogelijkheid voor een raadplegend referendum, waarbij de zittende burgemeester een van de twee kandidaten kan zijn.

De indiener hoopt op een gedegen parlementaire discussie waarbij het voorstel voor een door de raad gekozen burgemeester en het voorstel voor een door de bevolking gekozen burgemeester gelijkwaardig aan de orde zullen komen.

Bij de toelichting op de artikelen heeft de indiener er voor gekozen zo dicht mogelijk te blijven bij het door het kabinet ingediende voorstel. In een aantal artikelen is sprake van wijzigingen met een hoog wetstechnisch gehalte. De indiener heeft ervoor gekozen hiervoor de toelichting op de artikelen van het kabinetsvoorstel over te nemen.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel A

Artikel 42

Dit artikel bepaalt op welk tijdstip na de raadsverkiezingen de wethouders aftreden. Thans is bepaald dat wethouders aftreden op het moment dat de helft van het aantal nieuwe wethouders is benoemd. Toegevoegd wordt dat de wethouders eveneens aftreden als de collegevorming zes weken na de eerste vergadering van de raad in de nieuwe samenstelling nog niet is afgerond.

Onderdeel B

Artikel 49

De wijziging van artikel 49 betreft een technische wijziging. De geldende bepaling in de tweede volzin van artikel 49 dat artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is, is net als in artikel 48, tweede lid, in een afzonderlijk (tweede) lid ondergebracht.

Onderdeel C

Artikel 61

Eerste lid

In het eerste lid wordt bepaald dat de raad de burgemeester kiest voor een termijn van zes jaren. Na zes jaar worden er nieuwe verkiezingen gehouden, waarbij ook de zittende burgemeester opnieuw kan solliciteren.

Tweede lid

In het tweede lid zijn de benoembaarheids vereisten opgenomen. Het vereiste van de Nederlandse nationaliteit geldt thans reeds op grond van het huidige artikel 63. Dit vereiste houdt verband met de taken van de burgemeester, zoals de mogelijkheid om in het kader van de handhaving van de openbare orde bevelen aan de politie te geven. Het tweede vereiste is dat de kandidaat beschikt over een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In de procedure op grond van de huidige Gemeentewet controleert de commissaris van de Koning onder meer of iemand een strafblad heeft. Vervolgens maakt hij, indien dat zo is, een bestuurlijke afweging. In de thans voorgestelde regeling is voor zo'n afweging door de raad geen plaats, gelet op de beschadiging van de kandidaat die daardoor het gevolg zou kunnen zijn. Voorgesteld wordt daarom de noodzakelijke integriteitstoets te objectiveren met een verklaring omtrent het gedrag.

Derde lid

Ingevolge het derde lid zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald welke justitiële gegevens worden betrokken bij de beslissing of een verklaring omtrent het gedrag kan worden afgegeven.

Artikel 61a

Eerste lid

Onmiddellijk na het ontslag of overlijden van de burgemeester of uiterlijk vier maanden voorafgaande aan het aflopen van de benoemingstermijn van de burgemeester start de raad de sollicitatieprocedure voor het ambt van burgemeester. De termijn genoemd in dit lid maakt het mogelijk dat er een burgemeester kan worden benoemd direct aansluitend aan het aflopen van de benoemingstermijn van de voorgaande burgemeester. Immers deze zou uiterlijk drie maanden na openstelling van de vacature moeten zijn gekozen uit de lijst van benoembare kandidaten.

Tweede lid

De raad maakt een profielschets voor de te verkiezen burgemeester en geeft aan of er een raadplegend referendum zal worden gehouden over

twee kandidaten onder de kiesgerechtigde bevolking van de gemeente. Bij het bieden van de gelegenheid tot sollicitatie voor het ambt, wordt medegedeeld of het referendum onderdeel van de procedure uitmaakt. Dit zodat potentiële kandidaten zich hiervan rekenschap kunnen geven.

Derde lid

De raad stelt uit zijn midden een vertrouwenscommissie in die belast is met de controle van de sollicitanten op de vereisten voor benoembaarheid, bedoeld in artikel 61, tweede lid, het toetsen van de kandidaten aan de door de raad gestelde eisen en het doen van een voorstel aan de raad voor de lijst van benoembare kandidaten. De griffier is de secretaris van deze commissie.

Vierde lid

De sollicitaties worden gericht aan de vertrouwenscommissie. Op deze stukken ligt ingevolge artikel 61c een geheimhoudingsplicht. Om de commissie in de gelegenheid te kunnen stellen te toetsen of een kandidaat voldoet aan artikel 61, tweede lid, sturen de sollicitanten een bewijs van hun Nederlandschap en een verklaring omtrent het gedrag mee met hun sollicitatie.

Vijfde lid

De commissie verschaft zich de informatie die nodig is om de sollicitanten te kunnen beoordelen op benoembaarheid. Onder benoembaarheid wordt in dit verband verstaan dat de kandidaat voldoet aan de vereisten van artikel 61, tweede lid, en in voldoende mate aansluit op het door de raad vastgestelde profiel van de te verkiezen burgemeester. De commissie brengt verslag uit van zijn bevindingen en doet de raad een voorstel voor een lijst van kandidaten waarover stemming zou kunnen plaatsvinden.

Zesde lid

De raad besluit tot een lijst van kandidaten waarover stemming kan plaatsvinden. Het voorstel van de vertrouwenscommissie is hiervoor het uitgangspunt, maar de raad kan ook zelf nog kandidaten toevoegen die gesolliciteerd hebben, maar die de commissie niet heeft geselecteerd, mits deze kandidaten voldoen aan de vereisten van artikel 61, tweede lid.

Zevende lid

Indien er uit de groep sollicitanten geen kandidaat kan worden geselecteerd die de raad benoembaar acht, start de raad opnieuw een sollicitatieprocedure. In dit geval kan de raad besluiten om een nieuw profiel vast te stellen en een nieuwe vertrouwenscommissie in te stellen, maar dit kan ook achterwege gelaten worden. De formulering van dit artikel maakt beide handelwijzen mogelijk.

Achtste lid

Indien er een referendum wordt gehouden, besluit de raad vanzelfsprekend tot een lijst bestaande uit twee personen.

Negende lid

Indien er uit de groep sollicitanten slechts één kandidaat naar voren komt die door de raad benoembaar wordt geacht, vindt er geen raadplegend

referendum plaats. Er zal dan slechts een stemming plaatsvinden over deze kandidaat.

Tiende lid

De termijn waarbinnen een de burgemeester moet zijn gekozen rekenende vanaf het moment van het beïden van gelegenheid tot sollicitatie is een maand korter dan hetgeen bij de door de Kroon benoemde burgemeester het geval was. Achtergrond hiervan is dat er in het proces van verkiezing van de burgemeester door de raad minder actoren betrokken zijn, de commissaris van de Koning en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn immers niet meer betrokken in aanloop naar benoeming door de Kroon. Dit maakt dat er sneller tot een benoeming kan worden gekomen. Overigens is de in dit artikellid opgenomen termijn een termijn van orde.

Elfde lid

Indien bij de verkiezing van de burgemeester uit de lijst van benoembare kandidaten geen kandidaat meer dan de helft van het aantal geldige stemmen behaald, wordt een tweede stemming noodzakelijk tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald. Blanco stemmen tellen op grond van artikel 30, tweede lid, niet mee. Deze situatie kan zich alleen voordoen in geval in de gemeente geen referendum is gehouden.

Artikel 61b

Het voorgestelde stelsel brengt mee dat herbenoeming van de burgemeester geen automatisme is. Wanneer bij het verstrijken van de ambtstermijn de procedure voor een verkiezing wordt gestart dient de zittende burgemeester opnieuw te solliciteren. Hij hoeft echter bij zijn sollicitatie geen gegevens uit de basisadministratie persoonsgegevens of een verklaring omtrent het gedrag te verstrekken. De commissie kan op grond van artikel 61a, vijfde lid, zelf de basisadministratie persoonsgegevens raadplegen. Denkbaar is dat aan de burgemeester ten tijde van zijn tweede sollicitatie de verklaring omtrent het gedrag niet kan worden verstrekt, terwijl hij een dergelijke verklaring bij zijn eerste sollicitatie wel heeft overgelegd. De omstandigheden die hebben geleid tot het niet verstrekken van de verklaring hebben zich in dat geval voorgedaan tijdens de uitoefening van het ambt van burgemeester en zullen daarom in de gemeente algemeen bekend zijn.

Overigens betekent de deelname van de zittende burgemeester aan de procedure niet dat de burgemeester kan blijven zitten als zes jaar na zijn verkiezing de procedure niet tijdig is afgerond. Als binnen zes jaar na de verkiezing van een burgemeester niet opnieuw een keuze als bedoeld in artikel 61a, achtste lid, is gemaakt, verstrijkt de benoeming van de burgemeester en dient overeenkomstig de artikelen 77 en 78 van de Gemeentewet in de waarneming te worden voorzien. Dit is niet anders als de zittende burgemeester na het verstrijken van zijn ambtstermijn opnieuw wordt gekozen en vervolgens zijn ambt weer kan uitoefenen.

Artikel 61c

Dit artikel bevat een uitzondering op artikel 23, eerste lid, waar is bepaald dat vergaderingen van de raad in het openbaar plaats vinden. Voorts bepaalt het artikel in afwijking van artikel 86 dat de commissie de keuze laat om in beslotenheid te vergaderen, dat de vergadering van de vertrouwenscommissie per definitie besloten is. Als sequel is bepaald dat de stukken voor de vergaderingen en de verslagen eveneens niet openbaar

zijn. De raadsvergadering waarin de definitieve keuze wordt gemaakt is openbaar, tenzij de raad anders beslist. Het derde lid is daarmee weer een uitzondering op het eerste lid.

Onderdeel D

Artikel 61e

Het bestaande artikel 61e dat de eisen die gesteld worden aan een raadplegend referendum formuleert, is op een aantal punten aangepast. Ten eerste is het opkomstvereiste vervallen. Dit om buiten twijfel te stellen dat ook in het geval er een raadplegend referendum is gehouden, de raad nog vrij is daadwerkelijk een kandidaat te kiezen. Er ontstaat derhalve nog minder dan nu reeds het geval is – de raad heeft ook nu de mogelijkheid de uitkomsten van een referendum naast zich neer te leggen – een binding van de raad ten opzichte van de referendumuitslag. Nu de kandidaten die in een referendum worden betrokken door de raad reeds als benoembaar zijn aangemerkt, namelijk door hen referendabel te achten, is een dergelijk besluit echter bijna ondenkbaar. Ten tweede is vanzelfsprekend de terminologie van het artikel aangepast.

Onderdeel E

Artikel 61f

Eerste lid

Het eerste lid komt overeen met artikel 40 over de benoeming van de wethouder, zoals dat komt te luiden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Aanpassing van de Gemeentewet, de Provinciewet en enkele andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur (Kamerstukken I 2003/04, 29 310, A). Dit wetsvoorstel is thans bij de Eerste Kamer in behandeling. Uit het feit dat de burgemeester is gekozen volgt zijn benoeming. Hij dient zijn ambt nog wel uitdrukkelijk te aanvaarden, alvorens te kunnen worden beëdigd. Doet hij dit niet, dan wordt hij geacht de benoeming te hebben geweigerd.

Tweede lid

Mocht de gekozen burgemeester zijn benoeming weigeren, dan wordt de raad in het tweede lid de mogelijkheid geboden om een nieuwe verkiezing te houden uit degenen die reeds gesolliciteerd hebben. Daartoe stelt de raad indien er een referendum is gehouden een nieuwe lijst van benoembare kandidaten vast en maakt daaruit een keuze. In geval geen referendum is gehouden, wordt de keuze gemaakt uit de reeds benoembaar geachte kandidaten. Gelet op de tijd die in een dergelijk geval inmiddels met de procedure is gemoeid, wordt geen nieuw referendum gehouden.

Onderdeel F

Artikel 62

Dit artikel komt overeen met artikel 43 over het vrijwillige ontslag van de wethouder. In verband met de termijn waarmee de verkiezing van de burgemeester gepaard gaat, is de ingang van et ontslag in afwijking van artikel 43, tweede lid, bepaald op drie maanden, ten einde de continuïteit van het dagelijks bestuur van de gemeente te waarborgen.

Artikel 62a

Dit artikel komt overeen met artikel 46 over het ontslag van de wethouder. Het ziet op het geval de gekozen burgemeester nog functies bekleedt die op grond van artikel 68 niet verenigbaar zijn met het ambt van burgemeester. De burgemeester is verplicht om te zorgen dat hij uit deze functies wordt ontheven. Indien hij geen haast maakt met het opzeggen van functies, is de raad verplicht hem te ontslaan. Het ontslag gaat onmiddellijk na bekendmaking in. Het burgemeestersambt wordt tot de nieuwe verkiezing waargenomen overeenkomstig de artikelen 77 of 78 van de Gemeentewet.

Artikel 62b

Dit artikel komt overeen met artikel 47 over het ontslag van de wethouder. Het ziet op het geval de burgemeester niet langer voldoet aan de vereisten van het ambt (dat wil zeggen: het Nederlandschap verliest of zijn werkelijke woonplaats buiten de gemeente kiest) of functies aanneemt die op grond van artikel 68 niet verenigbaar zijn met het ambt van burgemeester. De burgemeester is verplicht in een dergelijk geval ontslag te nemen. Indien hij dit nalaat, is de raad verplicht hem te ontslaan. Het ontslag gaat onmiddellijk na bekendmaking in. Artikel 62 is niet van toepassing. Het burgemeestersambt wordt tot de nieuwe verkiezing waargenomen overeenkomstig de artikelen 77 of 78 van de Gemeentewet. Het artikel ziet niet op handelen van de burgemeester in strijd met artikel 67. Indien de raad van oordeel is dat de burgemeester in strijd handelt met dat artikel, dient hij overeenkomstig artikel 63 het vertrouwen in de burgemeester op te zeggen.

Onderdeel G

Artikel 63

Eerste lid

Het eerste lid komt overeen met artikel 49, eerste lid, over het ontslag van de wethouder.

Tweede tot en met vijfde lid

De geregelde procedure is een zware procedure. De raad dient tweemaal een besluit te nemen. Na het eerste besluit, het voornemen tot ontslag, gaat de commissaris van de Koning na wat de achtergronden zijn van het voornemen van de raad om de ontslagprocedure in gang te zetten. Dit onderzoek biedt de commissaris de gelegenheid om te bemiddelen. De commissaris doet verslag van zijn bevindingen aan de raad, de burgemeester en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nadat de commissaris verslag heeft uitgebracht dient de raad binnen twee weken opnieuw te besluiten tot het ontslag van de burgemeester. De termijn van twee weken is een fatale termijn om zeker te stellen dat spoedig duidelijkheid bestaat over de vraag of de raad wel of niet tot ontslag overgaat. De commissaris van de Koning is overigens niet gebonden aan een termijn waarbinnen hij dient te rapporteren. De aanleidingen voor de raadsbesluiten waarover hij rapporteert kunnen zeer verschillend zijn, waardoor niet vooraf is aan te geven wat een redelijke onderzoekstermijn is. Daar komt bij dat met de uit zijn onderzoeksactiviteit voortvloeiende bemiddelingspogingen eveneens kortere of langere tijd gemoeid kan zijn. Dat de onzekere bestuurlijke situatie niet langer mag duren dan nodig is, is in de wettekst tot uitdrukking gebracht door de woorden «zo spoedig mogelijk». De activiteiten van de commissaris

kunnen er in combinatie met een zeker tijdsverloop (afkoelingsperiode) toe leiden dat de raad terugkomt op zijn voornemen en het voornemen tot ontslag intrekt. Het voornemen tot ontslag vervalt als de raad heeft gestemd over een besluit tot ontslag. Als het besluit tot ontslag wordt aangenomen is het voornemen vervallen. Als het niet wordt aangenomen of als geen besluit wordt genomen, dan herleeft de situatie van voor het voornemen en is het uitgesproken voornemen dus eveneens vervallen. Het vervallen in de bovenbeschreven situaties is geregeld in het vijfde lid.

Artikel 63a

In dit artikel is een procedurele voorziening geregeld met betrekking tot de in artikel 63 geregelde ontslagbevoegdheid van de gemeenteraad. Deze voorziening is ontleend aan de voorzieningen zoals deze golden voor het wethoudersontslag voordat de dualisering werd ingevoerd. Het betreft een tijdige en kenbare aankondiging van de raadsvergadering waarin over het voornemen tot ontslag van de burgemeester wordt beraadslaagd. Gelet op de aard van het besluit is het van belang dat een zo groot mogelijk aantal raadsleden aanwezig is.

Artikel 63b

In dit artikel is de bevoegdheid van de commissaris van de Koning geregeld om de burgemeester, hangende de ontslagprocedure die door de gemeenteraad is ingezet door het uitspreken van het voornemen tot ontslag (artikel 63, tweede lid), te schorsen. De commissaris kan slechts tot schorsing overgaan, indien naar zijn oordeel dringende aan het openbaar belang ontleende redenen daartoe noodzaken. Deze clausulering brengt tot uitdrukking dat schorsing geen vanzelfsprekendheid is. Het is een bijzondere maatregel die minder op zijn plaats is als er niet voldoende aanwijzingen zijn dat de burgemeester voor ontslag in aanmerking zal komen. De schorsing vervalt als het voornemen tot ontslag vervalt. De in het tweede lid, onderdelen a, b en c genoemde situaties zijn daarom identiek aan die welke in artikel 63, vijfde lid, zijn opgenomen.

Artikel 63c

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de burgemeester te ontslaan wegens integriteitsschending. Om tot uitdrukking te brengen dat ook in dat geval de primaire verantwoordelijkheid op lokaal niveau ligt, is geregeld dat de minister alleen «in bijzondere omstandigheden» tot ontslag kan besluiten. Ingevolge het tweede lid kan de minister de commissaris van de Koning vragen om een rapportage over de feiten en omstandigheden die voor de oordeelsvorming met betrekking tot het voorgenomen ontslag van belang zijn. Het derde lid bepaalt dat een eenmaal ingezette ontslagprocedure door de raad voorrang heeft. De minister kan namelijk geen ontslagbesluit nemen in de periode waarin de ontslagprocedure door de raad loopt. Die voorrang voor de ontslagbevoegdheid van de raad kan slechts wegens gewichtige redenen worden doorbroken. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan omstandigheden waarin de minister over informatie beschikt die alleen voor hem toegankelijk is en van zodanig ernstige aard is dat ingrijpen geboden is.

Artikel 63d

In aansluiting op het bepaalde in artikel 63b is ook voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van een ontslagprocedure de bevoegdheid gecreëerd de burgemeester te schorsen.

Onderdeel H

Artikel 64

Dit artikel komt overeen met artikel 50 over het ontslag van de wethouder.

Artikel 64a

Taken die de commissaris van de Koning als rijksorgaan verricht zijn te beschouwen als afwijking van de hoofdregel dat de commissaris provinciaal orgaan is. De wetgever moet deze taken dus uitdrukkelijk als zodanig aanwijzen en op basis hiervan zullen ter zake in de Ambtsinstructie bepalingen moeten worden opgenomen. Dit artikel wijst de taken van de commissaris van de Koning rond ontslag door de raad en door de minister daarom expliciet aan als taken die hij uitoefent in zijn hoedanigheid van rijksorgaan. Tevens treedt de commissaris van de Koning als rijksorgaan op bij de uitoefening van zijn schorsingsbevoegdheid in het kader van een ontslagprocedure wegens ontbreken van vertrouwen van de raad.

Het voorgestelde artikel 64a van de Gemeentewet vormt een uitwerking van het tweede lid van artikel 182 van de Provinciewet op grond waarvan in de ambtsinstructie andere taken dan die genoemd in artikel 182 aan de commissaris kunnen worden opgedragen.

Artikel 64b

In dit artikel is een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels omtrent schorsing of ontslag van een burgemeester.

Onderdeel I

Artikel 65

De redactie van de eedsformule dient te worden aangepast bij invoering van de gekozen burgemeester. De huidige redactie gaat uit van benoeming van de burgemeester, hetgeen dient te worden gewijzigd in de verkiezing van de burgemeester. Daarnaast wordt tot uitdrukking gebracht wanneer de eed wordt afgelegd. De eedaflegging vindt plaats na toelating tot het ambt en is een voorwaarde voor uitoefening van de functie. De tekst van de eedsformule blijft verder ongewijzigd. In de huidige bepaling is opgenomen dat «rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd». Dit houdt in dat voor de burgemeester geldt, dat niet toegestaan is in ruil voor het ontvangen van een bijdrage aan zijn campagne voor het referendum een gunst te beloven.

Voorgesteld wordt de eed niet langer af te leggen in handen van de commissaris van de Koning maar in handen van het langstzittende lid van de raad. Overeenkomstig artikel 77 geldt, indien er meer leden van de raad zijn die even lang zitting hebben, de eed wordt afgelegd in handen van de oudste in jaren.

Onderdeel J

Artikel 68

Dit artikel regelt de incompatibiliteiten van de burgemeester. Nadrukkelijk wordt bepaald dat een burgemeester geen burgemeester mag zijn van een andere gemeente.

Onderdeel K

Artikel 71

Eerste lid

Het uitgangspunt blijft dat een burgemeester ingezetene is van de gemeente. Hiermee dient de door de raad gekozen burgemeester, die niet afkomstig hoeft te zijn van uit de raad, zijn verbondenheid met de lokale gemeenschap tot uitdrukking te brengen. Ook spelen diens bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid een rol, die maken dat het van belang is dat hij bij ernstige wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen, of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan snel ter plaatse is.

Tweede lid

Het tweede lid biedt bij wijze van uitzondering de mogelijkheid dat een burgemeester tijdelijk, namelijk voor de duur van een jaar, buiten de gemeente zijn werkelijke woonplaats heeft. De uitzondering is wenselijk aangezien het met name voor verkozenen van buiten de gemeente redelijkerwijs niet altijd mogelijk zal zijn om vanaf de aanvaarding van het ambt de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben. Er mag van worden uitgegaan dat degenen die tot burgemeester worden verkozen uiteindelijk binnen een jaar de werkelijke woonplaats zullen hebben in de gemeente waarin zij zijn verkozen. In de bestuurlijke praktijk zal het de gemeenteraad zijn die erop toeziet dat de burgemeester inderdaad de werkelijke woonplaats in de gemeente heeft.

Onderdeel L

Artikel 72

Het huidige artikel 72 verplicht de burgemeester toestemming van de commissaris van de Koning te verkrijgen indien hij langer dan zes weken buiten de gemeente wenst te verblijven. Deze regeling vervalt. De tijdelijke afwezigheid van de burgemeester is een gemeentelijke aangelegenheid, waarbij in voorkomende situaties goed kan worden volstaan met de reguliere vervangingsregeling. Overigens kan over de bestaande regeling worden opgemerkt dat deze in de bestuurlijke praktijk slechts zelden toepassing vindt.

Onderdeel M

Artikel 77

Artikel 77 bevat een regeling voor de waarneming van de burgemeester. Uitgangspunt is dat de raad de wethouder aanwijst die hem in geval van verhindering vervangt. Hij kan dat per geval doen, maar het verdient aanbeveling dat hij een algemene waarnemingsregeling vaststelt. Waarneming van de burgemeester in zijn rol van raadsvoorzitter vindt zoals dat nu ook al het geval is plaats door een lid van de raad. De bestaande regeling op dit punt wordt ongewijzigd overgenomen. Is een burgemeester niet langer in staat het ambt uit te oefenen, dan verdient het aanbeveling dat deze zijn ontslag indient bij de raad.

Onderdeel N

Artikel 78

Als gevolg van de wijziging in de eedformule van artikel 65 dient in artikel 78 de verwijzing naar artikel 65 te worden aangepast.

Onderdeel O

Artikel 80

Artikel 80 stelt buiten twijfel welke eisen gesteld worden aan de waarnemer. Deze dient te voldoen aan de vereisten van artikel 68 en 69 van de Gemeentewet. Met onderdeel J wordt artikel 68 zo gewijzigd dat de gelijktijdige vervulling van het burgemeestersambt in meerdere gemeenten niet is toegestaan. Het is echter niet wenselijk de waarneming van het burgemeestersambt op dezelfde wijze te beperken. De verwijzing naar artikel 68 in artikel 80 wordt daarom zo aangepast, dat deze geen betrekking heeft op het zijn van burgemeester in een andere gemeente, zodat een burgemeester kan worden benoemd tot waarnemer in een andere gemeente.

Tevens wordt verduidelijkt dat artikel 80 slechts betrekking heeft op de waarnemer die door de commissaris van de Koning is benoemd. Dat volgt al uit het huidige artikel 80, want de waarnemer die niet door de commissaris is benoemd, is op grond van artikel 77 altijd wethouder, hetgeen bij toepasselijkheid van artikel 68 niet mogelijk zou zijn.

Onderdeel P

Artikel 171a

Ter versterking van de bestuurlijke positie van de burgemeester op de terreinen van de veiligheid en (bestuurlijke) handhaving van wettelijke voorschriften, bepaalt dit artikel dat de burgemeester toeziet op een integraal gemeentelijk beleid terzake. De voorgestelde bepaling is geformuleerd als een zorgplicht van de burgemeester en verschaft hem in formele zin een aanknopingspunt om zijn regierol op het terrein van het gemeentelijk handhavings- en veiligheidsbeleid te vervullen. De burgemeester dient erop toe te zien dat op de brede terreinen van het handhavings- en veiligheidsbeleid beleidsmatige afwegingen op integrale wijze plaatsvinden. De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het integrale *gemeentelijke beleid* impliceert eveneens dat het hier gaat om de handhaving van wet- en regelgeving met de bestuursrechtelijke instrumenten die het gemeentebestuur ten dienste staan, alsmede de handhaving van APV-bepalingen waaraan strafrechtelijke sancties zijn verbonden en dat (als vanzelfsprekend) de strafrechtelijke handhaving in brede zin niet door dit artikel wordt bestreken. Het begrip openbare veiligheid refereert aan de gemeentelijke veiligheidsvraagstukken die de publieke sfeer betreffen. Een integraal beleid terzake kan in dat opzicht verband houden met aspecten van de inrichting van de openbare ruimte, jeugd- en jongerenbeleid, welzijnswerk, onderwijs, gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid etc. Er wordt in dit artikel niet gesproken over *openbare orde*, aangezien de bevoegdheden dienaangaande al exclusief aan de burgemeester toekomen.

Onderdeel Q

De uitgewerkte overgangsbepalingen uit de Gemeentewet worden geschrapt. Het betreft de artikelen 289, 291 tot en met 301, en 303 tot en met 309. De artikelen 290 en 302 dienen gehandhaafd te blijven.

Onderdeel R

Artikel 308a

Op grond van deze bepaling worden alle burgemeesters die op de dag voorafgaand aan de datum waarop deze wet in werking treedt in functie zijn geacht door de raad te zijn gekozen. Dat betekent dat zij het resterende deel van hun ambtstermijn kunnen uitspelen. Op hen zijn dan niet meer de huidige bepalingen omtrent herbenoeming van toepassing. Zij kunnen als zittend burgemeester solliciteren overeenkomstig de procedure van artikel 61a. Op hen zijn de nieuwe artikelen 62, 62a, 62b, 63 en 63c van de Gemeentewet van toepassing en niet de thans geldende bepalingen omtrent ontslag.

Onder «in functie» wordt tevens begrepen de burgemeester die wegens ziekte tijdelijk zijn werkzaamheden niet uitoefent, maar niet met ontslag is.

ARTIKEL II

In de vijfde afdeling van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) is de pensioenregeling en de uitkering bij aftreden van de leden van gedeputeerde staten en wethouders geregeld. Het ligt voor de hand om de burgemeesters eveneens in deze afdeling onder te brengen. Derhalve wordt het opschrift van deze afdeling aangepast en worden de artikelen 2 en 130 gewijzigd.

Met de wijziging van artikel 137a Appa worden ook de waarnemers die door de commissaris van de Koning zijn benoemd onder het regime van de Appa gebracht. Het huidige artikel 137a Appa, dat zag op de vervangers van gedeputeerden op grond van het oude artikel 51 van de Provinciewet, heeft zijn betekenis verloren, toen met de Wet dualisering provinciebestuur artikel 51 van de Provinciewet is geschrapt en de vervanging van een gedeputeerde door een lid van provinciale staten niet langer mogelijk was.

ARTIKEL III

Op grond van artikel 8:5, onderdeel d, van de Algemene wet bestuursrecht kan een afgewezen kandidaat niet in bezwaar en beroep tegen de verkiezing en de benoeming tot burgemeester van een ander. Die kandidaat die reeds in een eerdere fase wordt afgewezen, namelijk bij het vaststellen van de lijst met benoembare kandidaten, zou zonder aanvullende voorziening wel in bezwaar en beroep kunnen komen tegen het feit dat hij niet op de lijst met benoembare kandidaten wordt geplaatst. Deze incongruentie wordt vermeden door het besluit tot vaststellen van de lijst van benoembare kandidaten te plaatsen op de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht, waarmee dit besluit wordt uitgesloten van bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Evenals artikel 49 van de Gemeentewet wordt het voorgestelde artikel 63 geplaatst op de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht, zodat de bestuursrechter niet komt te oordelen over een politiek ontslag van de burgemeester. Door het uitsluiten van de bestuursrechter is de burgerlijke rechter bevoegd. Voor hem geldt het nieuwe artikel 64, op grond waarvan hij niet treedt in de motieven van de raad om tot ontslag over te gaan. Op het ontslag van de artikelen 62a, 62b en 63c is de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing.

ARTIKEL IV

Artikel 53a Wet algemene regels herindeling

Eerste lid

De voorgestelde nieuwe artikelen 62, 62a, 62b, 63 en 63c van de Gemeentewet bevatten een uitputtende regeling van het ontslag van de burgemeester. Daarom dient het ontslag van de burgemeester bij herindeling eveneens bij wet te worden geregeld. Daartoe dient het voorgestelde artikel 53a, eerste lid, Wet algemene regels herindeling.

Tweede lid

Indien bij een gemeentelijke herindeling een nieuwe gemeente wordt gevormd, dient voor de nieuwe gemeente ook een burgemeester te worden gekozen. De datum van herindeling is altijd 1 januari van enig jaar. In de maand november daaraan voorafgaand vindt dan de verkiezing plaats voor de raad van de nieuwe gemeente. Deze raad komt bijeen na 1 januari. De raad kan op dat tijdstip nog geen burgemeester hebben gekozen volgens de hier voorgestelde procedure. Voorgesteld wordt daarom dat de commissaris van de Koning met ingang van de datum van herindeling een waarnemend burgemeester benoemt. De waarneming eindigt, zodra de nieuwe raad een burgemeester heeft gekozen.

ARTIKEL VI

Door de gekozen burgemeester onder het regime van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers te brengen, dienen zij niet langer te worden aangemerkt als overheidswerknemer in de zin van de Wet privatisering ABP. Met onderhavige wijziging van de Wet privatisering ABP wordt geregeld dat deze wet niet langer op de burgemeester van toepassing is.

ARTIKEL VII

Deze bepaling treft een regeling voor de vacatures die open staan ten tijde van het in werking treden van deze wet. De procedure die gestart is, kan overeenkomstig het huidige artikel 61 van de Gemeentewet worden voortgezet, met dien verstande dat de aanbeveling van de raad aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet zijn gezonden binnen vier maanden na inwerkingtreding van deze wet. In geval het referendum deel uitmaakt van de procedure, wordt deze termijn met twee maanden verlengd. Indien een aanbeveling later aan de Minister wordt gezonden, zal deze niet meer resulteren in een voordracht voor een koninklijk besluit. De raad zal in dat geval een nieuwe procedure volgens de nieuwe regeling moeten starten. De termijn van vier maanden is afkomstig uit het huidige artikel 61, vijfde lid, van de Gemeentewet. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet het ambt vacant is maar nog geen procedure is gestart, verdient het aanbeveling dat de raad de nieuwe procedure volgt. De raad loopt dan niet het risico dat de aanbeveling niet tijdig wordt ingezonden.

Boelhouwer