

Vergaderjaar 2003–2004

29 012

Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met aanpassing van de procedure tot benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester en in verband met het tijdelijk verruimen van de periode gedurende welke ontheffing van het woonplaatsvereiste van de burgemeester mogelijk is

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 17 februari 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van het **CDA** deelden mee uiteraard geen moeite te hebben met de voorgestelde relativering van de plicht tot openbaarmaking van de dubbele aanbeveling van de raad bij Provinciale Staten bij een benoeming van een burgemeester of Commissaris van de Koning. Zij hadden in hun stemverklaring op 10 juli 2001 tegen het wetsvoorstel 25 444 mede de verwachting uitgesproken dat vele «tweede kandidaten» zich zullen terugtrekken vanwege die openbaarheid. Overigens werd de CDA-positie toentertijd in hoofdzaak geschraagd door verzet tegen het dubbelslachtige karakter van dat wetsvoorstel als slecht compromis tussen onverenigbare stellingnames en verzet tegen het burgemeestersreferendum. Zij hadden uit de schriftelijke en mondelinge voorbereiding van het onderhavige voorstel begrepen dat de regering in het hoofdlijnenakkoord op zijn schreden is teruggekeerd (zie het ingetrokken wetsvoorstel 28 841) en nalaat dit onbevredigende «referendum fenomeen» te schrappen. Deze leden herhaalden overigens in dit verband een verzuchting die zij ook eerder wel slaakten. Worden decentrale overheden met name de gemeenten niet al te zeer lijdend voorwerp van elkaar snel opvolgende wezenlijke ingrepen door de nationale (grond)wetgever? De grondwetsherziening van 1983 is gevolgd door de algehele herziening van de gemeentewet 1851 in 1992, terwijl ook de invoering van de Algemene wet bestuursrecht ingrijpend was. In 2002 kwam daar een enorme operatie – de dualisering – overheen terwijl ook nog in 2001 het burgemeestersreferendum werd ingevoerd; in 2003 werd weer voorgesteld dit laatste af te schaffen; in 2004 daarentegen werd besloten dit referendum te handhaven. En alles overschaduwend staan de discussies over de gekozen burgemeester en wellicht weer een nieuwe grondwetsherziening voor de deur. Deze leden wilden uiteraard in dit verband geen discussie entameren over de verdiensten en nadelen van al deze ontwikkelingen. Wel zouden zij het op prijs stellen een oordeel van de regering te vernemen over de effecten van dit alles op de spankracht en het

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Schuyer (D66), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF) en Kox (SP).

absorptievermogen van de betrokkenen bij die mede-overheden, met name de gemeenten. Deze leden hadden na kennisname van het voorstel en het daaromtrent verhandelde nog de volgende vragen.

- Hoe beoordeelt de regering de ontwikkelingen, sinds de evaluatie uit april 2002, met betrekking tot de vervulling van burgemeestersvacatures? Is er ruim voldoende aanbod van bestuurlijk goed gekwalificeerde gegadigden voor burgemeestersfuncties? Zijn er significant opvallende ontwikkelingen sindsdien die naar het oordeel van de regering dat beeld uit het evaluatierapport van april 2002 veranderen?
- In dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat in het geval van enkelvoudige aanbevelingen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze kan sauveren indien sprake is van een bijzonder geval. Hier zijn, zo begrijpen deze leden van de CDA-fractie de criteria beslissend zoals die uitgekristalliseerd zijn in het debat rond wetsvoorstel 25 444. Eén daarvan is het terugtrekken van de tweede kandidaat al dan niet op verzoek van derden. Wordt zo een terugtrekking aanvaard als voldongen feit dat het bijzondere geval oplevert of ziet de regering hier voor een minister een actievere positie? Zo ja, welke?
- Indien de minister tot de conclusie komt dat de motivering de enkelvoudige aanbeveling niet draagt, zal naar het deze leden voorkomt een nieuw aanbevelingstraject moeten worden aangevangen. De regering stelt dat zulks uitzondering lijdt indien (29 012 nr. 5 p. 4) dit «niet in het belang van het functioneren van het gemeentebestuur is». Dit zou het geval zijn indien één en ander de gang van zaken te zeer zou vertragen. Een nieuwe aanbeveling vergt altijd tijd; wanneer wordt in de ogen van de regering de vertraging zo ernstig dat ondanks gebreken die er aan kleven de enkelvoudige aanbeveling toch wordt geaccepteerd? Zijn er nog andere omstandigheden – andere dan de vertragingsfactor – die de regering ertoe kunnen brengen onvoldoende gemotiveerde enkelvoudige aanbevelingen te aanvaarden? Zo ja, welke?
- Is daarin een rol weggelegd voor de Commissaris van de Koningin?
- Voor de herziening van 2001 was het recht van aanbeveling bij de commissaris van de koning waardoor vertrouwelijkheid redelijk was gewaarborgd. Na de invoering van de openbare dubbele aanbeveling door de raad was die vertrouwelijkheid uiteraard ongewenst. Nu de helft van die voordracht niet langer openbaar is, komt de vraag naar de vertrouwelijkheid weer op. Wie kan volgens de regering, behoudens de raadsleden, de adviseurs en de griffieambtenaren, nog meer rechtens op de hoogte zijn van de identiteit van de tweede kandidaat op de aanbeveling? Welke is de aard van de verplichting tot geheimhouding voor al diegenen die kennis dragen van die identiteit? Wat is de relatie tussen de Wet Openbaarheid van bestuur en de dubbele aanbeveling en de documenten en verhandelingen die daaraan vooraf zijn gegaan nadat dit wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen?
- De beraadslagingen over de aanbeveling zijn tot nu toe in beginsel openbaar. Wordt deze situatie anders nu de aanbeveling deels niet openbaar is?

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** vroegen of de minister nog eens precies kan aangeven onder welke omstandigheden sprake is van een «bijzonder geval» dat een enkelvoudige aanbeveling zou kunnen rechtvaardigen? Men name het feit dat de terugtrekking van een kandidaat tot een onverwachte situatie kan leiden roept vragen op omdat tegelijkertijd gezegd wordt dat daar geen sprake van kan zijn als dit gebeurt voordat de aanbeveling openbaar is. (nota naar aanleiding van het eindverslag, p. 4). In welke stadia dan wel?

Hoe is een dergelijke gang van zaken nog te controleren als «sowieso» wordt geregeld dat de naam van de tweede kandidaat niet geopenbaard zal worden?

De leden van de fractie van **GroenLinks** stelden vast dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in de provincie- en gemeentewet veranderingen op te nemen die er toe leiden dat de Minister geen acht slaat op een enkelvoudige aanbeveling, indien naar zijn oordeel geen sprake is van een bijzonder geval.

Waarom heeft het kabinet vastgehouden aan de meervoudige aanbeveling? Het antwoord van de minister op deze vraag van de Groenlinks-fractie in de Tweede Kamer (29 012, nr 5, blz. 3) is weinig bevredigend: het is een uitgangspunt. Maar waarom is het een uitgangspunt? Door de VVD-fractie werd in de Eerste Kamer bij behandeling van wetsvoorstel 25 444 als argument gehanteerd dat een enkelvoudige aanbeveling op gespannen voet zou staan met de Grondwet. Deelt de regering deze opvatting? Zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot andere benoemingen die in de Grondwet zijn voorzien, waarbij geen meervoudige voordracht wordt voorgeschreven?

Wat is de grond voor het uitgangspunt dat de regering hanteert dat de aanbeveling uit twee personen moet bestaan?

In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer stelt de regering dat er bijzondere gevallen denkbaar zijn waarin een enkelvoudige aanbeveling acceptabel is (herindeling, ziekte, overlijden, het terugtrekken van een kandidaat). Politieke en bestuurlijke afwegingen kunnen geen reden zijn voor een enkelvoudige aanbeveling. Is de enkelvoudige aanbeveling acceptabel als de vertrouwenscommissie en de gemeenteraad/provinciale staten van mening zijn dat er, op basis van kwalitatieve argumenten die op basis van de profielschets steekhoudend zijn, slechts één kandidaat geschikt is? Is het feit dat er slechts één kandidaat heeft gesolliciteerd, die echter wel uitermate geschikt is, acceptabel voor een enkelvoudige aanbeveling?

De vaststelling van de aanbeveling vindt plaats in een openbare vergadering van provinciale staten, resp. de gemeenteraad. Als er geen referendum is gehouden, bestaat de openbare aanbeveling uit één persoon. Hoe ziet de regering een substantiële, inhoudelijke discussie voor zich in het hoogste orgaan van de provincie, resp. de gemeente als het in feite gaat over een aanbeveling van twee kandidaten, waarvan er één permanent in het schimmenrijk verkeert?

Waarom is de regering zo bezorgd over de carrièrekansen van de tweede kandidaat op de aanbeveling, indien deze in de openbaarheid komt, als zij tegelijkertijd een wetsvoorstel voorbereidt dat een directe verkiezing van de burgemeester beoogt? Wordt dit een verkiezing tussen kandidaten waarbij hun identiteit geheim wordt gehouden? Is het de uitdrukkelijke bedoeling dat er slechts één kandidaat meedoet? Worden de carrièrekansen van de verliezende kandidaten dan niet geschaad? Wordt het kwalitatieve aanbod van kandidaten dan niet geschaad?

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen nu er ook een wijziging met betrekking tot de eedaflegging wordt voorgesteld, in het geval van de eed een god-neutrale formulering voor te leggen, die bovendien het toevoegsel «Almachtig» ontbeert?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen