

25 444

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 februari 2001

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vele vragen en opmerkingen van de leden van de diverse aan het woord zijnde fracties. In mijn antwoord zal ik de volgorde van het voorlopig verslag volgen met dien verstande dat ik in het algemeen gedeelte tevens inga op de gestelde vragen over de relatie met artikel 131 van de Grondwet.

Voordat ik daar nader op in ga plaats ik graag enkele algemene opmerkingen bij dit wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie wezen op het gemengde karakter dat aan dit voorstel ten grondslag zou liggen. Zij spraken over «Drei Seelen in einer Brust». Ook de leden van de fractie van GroenLinks plaatsten opmerkingen in deze richting. De leden van de VVD-fractie hadden met gemengde gevoelens van het voorstel kennis genomen. De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV spraken over uitermate gemengde gevoelens. Positiever waren de leden van de fracties van D66 («niet ideaal, maar voor een beperkte periode wellicht het maximaal haalbare») en van de PvdA. De laatstgenoemde leden spraken over een alleszins aanvaardbaar compromis.

Ik ben de overtuiging toegedaan dat de gedachte achter het voorstel op brede steun kan rekenen. Die gedachte is het geven van meer invloed aan gemeenteraden en provinciale staten in de procedure welke leidt tot benoeming door de Kroon van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin. Wat de burgemeester betreft krijgt de gemeenteraad behalve het recht van aanbeveling tevens de mogelijkheid om voorafgaand aan het vaststellen daarvan een raadplegend referendum onder de bevolking te houden over twee door de raad geselecteerde sollicitanten. De benoemingsprocedure wordt binnen de kaders van de huidige Kroonbenoeming verder gedemocratiseerd. Daarnaast is onlangs een voorstel bij de Tweede Kamer ingediend om de bepaling in de Grondwet die bepaalt dat de Kroon de burgemeester en de commissaris van de Koningin benoemt en ontslaat in die zin te wijzigen dat dat voortaan een bevoegdheid van de gewone wetgever wordt.

1. Inleiding

De leden van verschillende fracties stelden vragen over de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het voornemen van de regering artikel 131 Grondwet te wijzigen, alsmede over de betekenis van het wetsvoorstel in het kader van de geldende grondwettelijk regeling, in het bijzonder over de verenigbaarheid van een enkelvoudige aanbeveling met de bevoegdheid van de Kroon.

De leden van de fractie van het CDA wezen erop dat het feit dat politieke discussie bestaat over bevoegdheden, instituties en verhoudingen die in de Grondwet liggen niet betekent dat deze in afwachting van de uitkomst van die discussie daaruit worden gehaald. Is de functie van de Grondwet nu juist ook niet daarin gelegen dat deze aangelegenheden pas dan kunnen worden gewijzigd nadat een gekwalificeerde meerderheid daartoe bereid is, zo vroegen deze leden. Zij vroegen zich overigens af waarom het aanhangige deconstitutionaliseringsvoorstel blijft «bungelen» nu de door de Eerste Kamer gestelde vragen, in afwachting van de indiening van een nieuw grondwetsherzieningsvoorstel, niet zullen worden beantwoord.

De leden van de CDA-fractie betitelden het burgemeestersambt als een sleutelambt in het lokale bestuur, dat zij nog aan gewicht zagen winnen door de implementatie van de aanbevelingen van de Staatscommissie met betrekking tot de zogeheten «eigenstandigheid». Zij constateerden voorts dat de Grondwet de aanstellingswijze van een aantal ambtsdragers precies voorschrijft en dat in artikel 61 Gemeentewet geen sprake is van een voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De bijzondere positie van de minister komt wel indirect voor in het Reglement van Orde voor de ministerraad. De leden van deze fractie wilden weten of er door dit wetsvoorstel in staatsrechtelijk opzicht iets verandert in de verhouding regering – ministerraad – minister.

De leden van de VVD-fractie meenden dat, hoewel in de wet van een uitzondering wordt gesproken, er genoeg redenen zijn om aan te nemen dat er in de praktijk vaak sprake zal zijn van een enkelvoudige voordracht. Zij wilden weten waarom bij het huidige voorstel geen spanning bestaat met artikel 131 Grondwet, terwijl de minister tijdens de behandeling in de Tweede Kamer oordeelde dat een enkelvoudige voordracht van de gemeenteraad op gespannen voet zou staan met de Grondwet. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen uitvoerig aan te geven waarom een enkelvoudige aanbeveling op gespannen voet met de Grondwet zou staan. De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV vroegen of de regering kan garanderen dat artikel 131 Grondwet formeel noch materieel in het gedrang zal komen.

Bij brief van december 2000 heeft de regering de Eerste Kamer medegedeeld dat wetsvoorstel 25 620 is ingetrokken. Bij de Tweede Kamer is tegelijkertijd het nieuwe, aan het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ontleende grondwetsherzieningsvoorstel ingediend. Ook dat voorstel voorziet in deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris, zodat de regelingsbevoegdheid van de grondwetgever naar de formele wetgever verschuift. De regering houdt daarmee vast aan haar standpunt dat de regeling van de aanstellingswijze van deze ambtsdragers niet van constitutionele orde is en derhalve niet tot de aangelegenheden behoort die door de grondwetgever zelf geregeld moeten worden. Uiteraard zal dit oordeel eerst door een gekwalificeerde meerderheid moeten worden gedeeld alvorens de formele wetgever van zijn bevoegdheid gebruik zal kunnen maken.

De betekenis van de huidige in artikel 131 van de Grondwet opgenomen regeling ligt van oudsher in de mogelijkheid van de Kroon om de kandidaat-burgemeester te onderzoeken op geschiktheid voor het ambt. Daarbij spelen onder andere de eisen die nodig zijn voor een adequate vervulling van taken op het terrein van openbare orde en veiligheid een belangrijke rol. De Kroonbenoeming had en heeft derhalve een inhoudelijke betekenis waarbij de Kroon tot aan het eind van de jaren zestig voor zichzelf een maximale afwegingsvrijheid reserveerde. In de loop der tijd zijn ook aspecten als voorkeurs- en loopbaanbeleid daaraan toegevoegd. Sindsdien is een ontwikkeling op gang gekomen die stapsgewijs een steeds grotere invloed van de gemeenteraad – in de vorm van de facultatief in te stellen vertrouwenscommissie – introduceerde. De minimale ruimte die de Kroon grondwettelijk dient te behouden en die als zodanig in het recht van voordracht ligt besloten, is die om in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen (zoals gerede twijfel aan de integriteit) af te wijken van de voorkeur voor de kandidaat die blijkens de uitkomst van de aan de voordracht voorafgaande (aanbevelings- en advies)procedure voor benoeming in aanmerking wordt gebracht.

Aan deze eis wordt in de huidige procedure voldaan omdat het selectieproces in handen ligt van de commissaris van de Koning die daarbij, blijkens het feit dat hij handelt conform daartoe in zijn ambtsinstructie neergelegde voorschriften, optreedt als rijksorgaan. Hij heeft in de huidige procedure het recht een aanbeveling te doen, gehoord het advies van de vertrouwenscommissie. De Gemeentewet bevat thans geen gronden voor de minister om af te wijken van de aanbeveling. Daar is ook geen reden voor gelet op het feit dat de commissaris, zoals gezegd, in de selectieprocedure optreedt als rijksorgaan. De mate waarin het advies van de vertrouwenscommissie doorwerkt in de aanbeveling van de commissaris respectievelijk de voordracht van de minister is dan ook een beleidskwestie. Het benoemingenbeleid heeft zich in de loop der jaren zodanig ontwikkeld dat zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de voorkeur van de raad. De in beginsel volledige vrijheid van de Kroon om op grond van eigen afwegingen een voordracht tot benoeming te doen is derhalve op grond van beleidsoverwegingen kleiner geworden.

De kern van het voorliggende wetsvoorstel is dat een nieuwe bevoegdheidsverdeling in het leven wordt geroepen ten aanzien van de aan de voordracht van de minister voorafgaande procedure, door de overheveling van het recht van aanbeveling van de commissaris naar de raad. De rol van de commissaris blijft van groot belang omdat hij ook in deze nieuwe rolverdeling zijn oordeel over de kwaliteit van de sollicitanten geeft. Een dergelijk oordeel geeft hij immers ten aanzien van alle kandidaten van wie hij de gegevens eigener beweging of op verzoek van de vertrouwenscommissie overlegt. Op dit punt bestaat er nauwelijks verschil met de huidige praktijk.

De staatsrechtelijke verhouding tussen regering – ministerraad – minister blijft ongewijzigd; dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het CDA.

Omdat de passage in de nota naar aanleiding van het nader verslag van de Tweede Kamer (stuk nr. 9, blz. 2) heeft geleid tot enige verwarring op het punt van de verenigbaarheid van een enkelvoudige aanbeveling met de Grondwet, ga ik hierop wat uitvoeriger in.

Voorop staat dat de kern van de in artikel 131 Grondwet neergelegde bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij zijn voordracht aan de Kroon is dat hij ervoor instaat dat gemeenten over kwalitatief goede burgemeesters kunnen beschikken. Aan dit uitgangspunt kan uiteraard niet worden getornd. Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat indien de minister tot de slotsom komt dat een

aanbevolen kandidaat niet geschikt is voor de vacante functie, hij de kandidaat niet voor benoeming bij de Kroon behoeft voor te dragen, los van de vraag of de aanbeveling enkel- danwel meervoudig was. Sterker nog, hij behoórt dat zelfs niet te doen omdat hij anders zijn verantwoordelijkheid niet zou waarmaken. Geheel in lijn hiermee is de constatering dat een aanbeveling door wie ook gedaan en hoe ook vormgegeven niet méér kan worden dan het is: een aanbeveling. Dat wil zeggen een advies met een bijzondere (wettelijke) status in die zin dat het niet vrijblijvend is en dat afwijking niet willekeurig en zonder motivering kan geschieden. Dat betekent dat een recht van aanbeveling van de raad, hetzij meervoudig hetzij enkelvoudig, geen afbreuk doet aan de kern van de in artikel 131 Grondwet gegeven verantwoordelijkheid. Er zou sprake zijn van gespannen voet met de Grondwet indien de minister onder iedere denkbare omstandigheid de aanbeveling van de raad zou moeten volgen. De onduidelijkheid die is ontstaan, komt naar mijn mening voort uit de omstandigheid dat de hiervoor aangehaalde passage uit de nota naar aanleiding van het nader verslag zo uitgelegd kan worden dat een enkelvoudige aanbeveling altijd gevolgd zou moeten worden en er aldus sprake is van gespannen voet met de Grondwet. Ik heb bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat ik dit misverstand betreur en doe dat bij gelegenheid van deze schriftelijke voorbereiding in de Eerste Kamer opnieuw.

Het was de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom er in het wetsvoorstel sprake is van zowel «sollicitanten» (art. 61e sub b), als «kandidaten» (art. 61), als «personen» (artikel 61 lid 5). Is hier sprake van veranderende status van de sollicitant gedurende de procedure, zo vroegen deze leden.

Van een dergelijke omstandigheid is geen sprake. In alle gevallen wordt gedoeld op sollicitanten die ingevolge de reguliere procedure hebben gesolliciteerd.

De leden van de fractie van de PvdA verwezen naar het rapport van juni 1999 van de Raad van Europa waarin – zo verwoordden deze leden dat – treurnis wordt uitgesproken dat de Nederlandse benoemingsprocedure strijdig is met het beginsel van lokale autonomie. Is het onderhavige voorstel een adequaat antwoord op dit ernstige verwijt, zo vroegen deze leden. Voorts vroegen deze leden of de minister dit rapport kent, en wat ermee gedaan is.

De aan het woord zijnde leden doelen op het rapport «Situation of Local and Regional Democracy in the Netherlands». In het zogeheten Explanatory Memorandum (besproken in CLRAE-verband in juni 1999) geven de rapporteurs in onderdeel 13 aan dat zij er niet zeker van zijn of het Nederlandse stelsel wat de benoemde burgemeester betreft voldoet aan letter en geest van het Europees Handvest inzake lokale autonomie (artikel 3, tweede lid). De Nederlandse delegatie heeft in een memorandum uitgesproken van oordeel te zijn dat het Nederlandse stelsel aan het Handvest voldoet. In dat memorandum wordt teleurstelling uitgesproken over het feit dat de rapporteurs zich vooral geconcentreerd hebben op de formele positie van de burgemeester (benoemd door de Kroon) en geen inleidende beschouwingen hebben gewijd aan het stelsel van de lokale democratie in Nederland. Er is op gewezen dat burgemeesters deel uitmaken van het gemeentebestuur en als zodanig verantwoording aan de gemeenteraad zijn verschuldigd. Zij zijn geen rijksorgaan. Hun positie is mede democratisch gelegitimeerd door hun relatie met en het vertrouwen dat zij van de gemeenteraad genieten. Aan de tekst van artikel 3, tweede lid, van het Handvest kan niet de conclusie verbonden worden dat burgemeesters gekozen moeten worden. Het onderhavige wetsvoorstel dat een verdere democratisering van de benoemingsprocedure behelst wordt overigens in het CLRAE-rapport positief bejegend.

De aan het woord zijnde leden wezen erop dat de minister en de Tweede Kamer het raadzaam hebben geacht om de behandeling van het rapport-Elzinga en het onderhavige wetsvoorstel te ontkoppelen. Deze leden zijn het met deze werkwijze eens, maar zouden toch graag enig inzicht willen krijgen in de wijze waarop de implementatie ervan (de dualisering van het gemeentelijk bestel, de versterking van de bevoegdheid van de «eigenstandige» burgemeester) op korte termijn ter hand zal worden genomen en welke effecten dat zal hebben op de positionering van het burgemeestersambt in de toekomst. Wordt daarbij ook overwogen dat ook niet-partijgebonden gekwalificeerde personen die naar het ambt van burgemeester en commissaris van de Koningin solliciteren, voor benoeming in aanmerking worden gebracht, zo vroegen deze leden.

De implementatie van de dualisering van het gemeentelijk bestel krijgt op een viertal manieren gestalte. In de eerste plaats wordt de Gemeentewet gewijzigd. Hierover is in september een voorontwerp van wet uitgebracht. Een wetsvoorstel is eind december voor advies aan de Raad van State gezonden. Inwerkingtreding is voorzien per 7 maart 2002, derhalve met ingang van de volgende raadsperiode. In de tweede plaats wordt vooruitlopend en parallel aan de inwerkingtreding van deze wijzigingswet door middel van de «Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale Democratie» (een initiatief van VNG en het Ministerie van BZK) cultuurverandering in dualistische zin gestimuleerd. In de derde plaats worden bestuursbevoegdheden in medebewindswetten in beginsel alle overgeheveld naar het college van b en w. De hiervoor noodzakelijke wijziging van alle desbetreffende medebewindswetten zal in de loop van 2001 in procedure worden gebracht. Als sluitstuk van het proces van dualisering zal overheveling van autonome bestuursbevoegdheden naar het college, waarvoor Grondwetswijziging nodig is. Dit laatste zal in het kader van een partiële herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet plaatsvinden. De voor ogen staande wijziging van de Gemeentewet voorziet in een sterkere wettelijke verankering van de eigenstandige positie van de burgemeester.

Ik heb geen voornemens om te bevorderen dat ook niet-partijgebonden, gekwalificeerde personen naar het ambt van burgemeester of commissaris van de Koningin solliciteren. Uiteraard staat het deze personen als ieder ander vrij naar deze functies te solliciteren en zijn zij – indien zij aan de wettelijke eisen voldoen en geschikt zijn – benoembaar. In het nieuwe stelsel zullen zij echter, meer nog dan nu het geval is, de raad (en ook de burgers als sprake is van een referendum) of de staten van de desbetreffende gemeente respectievelijk provincie moeten overtuigen van hun geschiktheid.

De aan het woord zijnde leden vroegen welke wegen de minister voor ogen heeft om in de toekomst te voorkomen dat het aanbevelen van kandidaten uit eigen kring onverhoopt gemeengoed gaat worden. Zoals de aan het woord zijnde leden zelf al signaleerden bevat het voorstel geen formele belemmering voor raadsleden om te solliciteren naar het burgemeestersambt van dezelfde gemeente. Wel geldt ook thans dat de burgemeester niet tevens raadslid kan zijn (artikel 68 Gemeentewet). Ik zie geen aanleiding om formeel te verhinderen dat een zittend raadslid naar het ambt van burgemeester in dezelfde gemeente solliciteert. In een dergelijk geval is het evenzeer aan de raad om te beoordelen of betrokkene een geschikte kandidaat is.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waar de minister dit wetsvoorstel plaatst op de schaal monisme-dualisme. Het begrippenpaar monisme-dualisme heeft betrekking op de staatsrechtelijke verhouding tussen het algemeen vertegenwoordigend orgaan en het dagelijks bestuur. Naarmate deze besturen over meer eigen wettelijke bevoegdheden beschikken is er meer sprake van dualisme. Het onder-

havige voorstel heeft echter vooral betrekking op de verhouding tussen de gemeenteraad en provinciale staten enerzijds en de Kroon als benoemende instantie voor burgemeesters en commissarissen van de Koningin anderzijds. Deze verhouding is niet te kwalificeren in termen van monisme en dualisme.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom in de overwegingen van het wetsontwerp niet ook wordt vermeld dat het voorstel beoogt de invloed van de burgers te versterken.

Het voorstel beoogt in eerste instantie – wat de burgemeestersbenoeming betreft – de invloed van de gemeenteraad te versterken. Indirect wordt hiermee ook de invloed van de burger versterkt. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid aan de raad om voorafgaand aan de vaststelling van de aanbeveling een raadgevend referendum te houden. Op deze wijze wordt tevens de invloed van de burger vergroot. De vraag of een referendum wordt gehouden staat echter ter beoordeling aan de gemeenteraad. Burgers kunnen aan het onderhavige voorstel geen recht op een referendum ontnemen. Dit is de reden dat het versterken van de invloed van de burgers niet als zelfstandige overweging – ook niet bij de nota van wijziging met betrekking tot het burgemeestersreferendum – in de considerans is opgenomen.

De leden van de fracties van SGPen RPF/GPV vroegen of het concrete resultaat van de voorgestelde benoemingsprocedure geen afbreuk zal kunnen doen aan de verantwoordelijkheid van de Kroon/regering voor de kwaliteit van het lokale openbaar bestuur en de zorg voor openbare orde en veiligheid.

Ik meen dat voor een dergelijk gevaar niet gevreesd behoeft te worden. Ik zie geen reden om aan de goede uitkomst van de op democratischer leest geschoeide benoemingsprocedure te twijfelen. Mochten zich via de aanbeveling onverhoopt kandidaten aandienen van wie de minister de overtuiging heeft dat zij niet over de vereiste capaciteiten voor het burgemeestersambt beschikken, dan zal hij van die aanbeveling af moeten wijken en zijn eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

Het lid van de OSF-fractie vroeg in welke democratische landen er net zoals in Nederland geen sprake is van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Voorts vroeg hij of er nadelen bekend zijn op grond waarvan in dergelijke landen voornemens bestaan tot wijziging van de benoemingsprocedure, en aan wat voor wijzigingen men dan denkt. Ten slotte vroeg hij of er in de overige landen naar het inzicht van het kabinet nadelen gebleken zijn van het rechtstreeks kiezen van de burgemeester door de bevolking en welke voorbeelden hiervan bekend zijn.

Beantwoording van de gestelde vragen zou een zeer veel omvattend onderzoek vereisen. Een dergelijk breed opgezet onderzoek acht ik – mede gelet op de tijdspanne die daar ongetwijfeld gepaard mee zou gaan – niet opportuun. Bovendien kan de aanstellingswijze van de burgemeester niet los worden gezien van de inrichting van het lokaal bestuur als geheel. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft in haar eindrapport een hoofdstuk gewijd aan een internationale vergelijking. In het kabinetstandpunt over het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is toegezegd dat de ontwikkelingen in binnen- en buitenland ten aanzien van zowel de aanstellingswijze als de functie-inhoud van de burgemeester zullen worden gevolgd. Ik ben voornemens hierover in 2001 een onderzoek te laten uitvoeren en het parlement vervolgens over de resultaten daarvan in kennis te stellen.

2. De aanbeveling van de gemeenteraad

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat de instelling van een vertrouwenscommissie imperatief wordt. Zij vroegen of de raad in de toekomst als een soort comité-generaal kan functioneren door alle raadsleden in de commissie te benoemen.

Het instellen van een vertrouwenscommissie wordt verplicht. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 7) is aangegeven, is achtergrond daarvan de vereiste zorgvuldige behandeling van de kandidaten. Artikel 61, derde lid, bepaalt dat de raad uit zijn midden een vertrouwenscommissie instelt, belast met de beoordeling van kandidaten. Het benoemen van de gehele raad tot vertrouwenscommissie is daar niet mee in overeenstemming. Indien de voorstellen van de Commissie Elzinga in de Gemeentewet neerslaan zijn de wethouders niet langer raadslid en dus niet betrokken bij de totstandkoming van de aanbeveling, zo stelden de aan het woord zijnde leden. Zij vroegen of de regering dit al dan niet in het kader van de door haar gewenste dualisering als een gunstige ontwikkeling beoordeelt. Ook in het kader van de huidige procedure is niet voorzien in de betrokkenheid van wethouders in vertrouwenscommissies. Het ligt zonder meer in de rede dat de gemeenteraad bij zijn aanbeveling zal letten op de vraag of de nieuwe burgemeester vruchtbaar met de zittende wethouders zal kunnen samenwerken.

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat in de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel soms sprake was van de mogelijkheid van mandatering van het recht van aanbeveling en vaker van de mogelijkheid van delegatie. Zij vroegen of de regering hun visie deelt dat mandaat gelet op de Algemene wet bestuursrecht en gelet op de aard van de bevoegdheid niet past, gelet op de vertrouwelijkheid in het voortraject en de mogelijkheid van de mandaatgever om via incidentele aanwijzingen steeds in te kunnen breken.

Ik ben van mening dat mandaatverlening niet uitgesloten is. Daartoe moge ik verwijzen naar de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde passage uit de memorie van toelichting, alsmede naar onderdeel 5 van het advies van de Raad van State waaruit blijkt dat ook de Raad van State de mogelijkheid van mandaat onderkent, zij het dat hij in dat verband aandacht vraagt voor waarborging van de geheimhoudingsplicht. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie wijs ik er nog op dat het in het algemeen niet nodig is de bevoegdheid tot mandaatverlening expliciet in de wet op te nemen. De bevoegdheid tot mandaatverlening vloeit voort uit titel 10.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

In antwoord op de vraag van de aan het woord zijde leden naar de mogelijkheid van delegatie ben ik van mening dat ook delegatie mogelijk is. Artikel 156 van de Gemeentewet opent immers een algemene delegatiemogelijkheid van raadsbevoegdheden naar commissies, terwijl de onderhavige bevoegdheid niet in de opgesomde lijst van uitzonderingen is opgenomen.

De leden van de CDA-fractie gingen er – gelet op de schriftelijke en mondelinge behandeling van het voorstel bij de Tweede Kamer – vanuit dat de waarde van de aanbeveling geringer wordt naarmate de meerderheid die voor de aanbeveling heeft gestemd geringer is of naarmate de raad verdeelder is. Deze leden vroegen of de regering deze waarneming kan bevestigen en of in dat geval aangegeven kan worden hoe de waarde van de aanbeveling grofweg gecorreleerd kan worden aan de stemverhoudingen c.q. het draagvlak waarop die aanbeveling in de raad rust. De leden van de VVD-fractie vroegen onder welke omstandigheden de minister in zijn benoeming van een burgemeester kan afwijken van de aanbevelingen van de raad en de commissaris van de Koningin. Uitgangspunt is dat er minder ruimte is voor afwijking van de aanbeveling

naarmate de aanbeveling meer unaniem is, met dien verstande dat zwaarwegende gronden altijd een reden tot afwijking kunnen vormen, bijvoorbeeld wanneer de kandidaat niet over de vereiste capaciteiten voor het burgemeestersambt beschikt of anderszins overwegende bezwaren tegen de kandidaat bestaan zoals uit hoofde van bedenkingen inzake integriteit. In normale gevallen zal een breed gedragen aanbeveling van de gemeenteraad gevolgd worden. Bij aanbevelingen die echter op grond van verdeeldheid tot stand zijn gekomen is het niet uitgesloten dat de minister andere factoren zoals voorkeursbeleid, politieke spreiding of loopbaanbeleid mee zal laten wegen. In welke mate dat het geval zal zijn en hoe zwaar de te wegen afzonderlijke factoren meetellen kan niet in het algemeen gezegd worden. Het kan zijn dat uit een aanbeveling geen duidelijke voorkeur voor één kandidaat blijkt. Ook dan zal de minister een eigen afweging moeten maken. Als gevolg van hiervoor genoemde omstandigheden is het niet uitgesloten dat een andere dan de als eerste voorgedragen kandidaat van de aanbeveling benoemd wordt. De vraag in welke mate de stemverhouding bepalend is voor afwijking van de aanbeveling kan niet in algemene zin beantwoord worden. Er is hier geen sprake van een wiskundig-lineair verband.

De aan het woord zijnde leden vroegen ten slotte of de minister zijn vrijheid bij een burgemeestersbenoeming volledig herneemt indien – theoretisch gesproken – de aanbeveling in de ogen van de minister en/of blijkend uit eerdere advisering van de commissaris van de Koningin slechts een (of twee) onbenoembare kandida(a)t(en) bevat. Wanneer er naar het oordeel van de minister slechts onbenoembare kandidaten op de aanbeveling voorkomen zal niet tot benoeming van die kandidaten worden overgegaan. In dat geval – dit mede in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie – staan de minister twee mogelijkheden ten dienste. Hij kan overgaan tot benoeming van een naar zijn oordeel wel geschikte kandidaat of hij kan de raad verzoeken een nieuwe aanbeveling vast te stellen. Welke weg bewandeld wordt zal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval.

De leden van de VVD-fractie namen aan dat hoewel er in de wet van een uitzondering wordt gesproken er genoeg redenen zijn om aan te nemen dat er in de praktijk vaak sprake zal zijn van een enkelvoudige voordracht (bedoeld zal zijn: aanbeveling). Deelt de minister deze opvatting, en zoniet, kan de regering dan aangeven waarom enkelvoudige aanbevelingen in de praktijk uitzonderingen zullen blijven? Ook de leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van GroenLinks stelden vragen over de enkelvoudige aanbeveling.

Het vijfde lid van artikel 61 gaat uit van de hoofdregel dat de aanbeveling twee personen omvat. Daarnaast bepaalt het artikel in het voetspoor van het huidige artikel 6 van de ambtsinstructie dat in bijzondere, door de raad te motiveren gevallen, volstaan kan worden met een enkelvoudige aanbeveling. Er moet dus in ieder geval sprake zijn van een bijzonder geval wil de raad kunnen besluiten tot een enkelvoudige aanbeveling. Een dergelijk geval zou zich voor kunnen doen bij herindelingen of wanneer een kandidaat zich onverhoopt terugtrekt. Uiteraard kan ik niet inschatten hoe vaak een dergelijke omstandigheid zich voor zal doen. Voor het overige moge ik verwijzen naar de beantwoording van de artikelsgewijze vragen (artikel 61, zesde lid), aan het slot van deze memorie.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de argumenten op grond waarvan de regering verwacht dat kandidaten die na een referendum of na beraadslaging van de vertrouwenscommissie op de tweede plaats komen te staan zich niet snel zullen terugtrekken. Ook de leden van de PvdA-fractie en de fractie van GroenLinks stelden hier vragen over. De bij dit wetsvoorstel voorgestelde aanbeveling door de raad en de

mogelijkheid van een referendum voordat die aanbeveling wordt vastgesteld brengen een grotere openheid met zich mee bij de vervulling van een burgemeestersvacature dan in ons land gebruikelijk is geweest. Deze verandering zal ook een andere cultuur met zich brengen die onder meer inhoudt dat het allerminst een schande is om op de tweede plaats van een aanbeveling te staan. In ieder geval weet een sollicitant dat men na een uiteraard openbaar referendum, of na beraadslaging van de vertrouwenscommissie, als tweede op een openbare aanbeveling kan komen te staan. Overigens wijs ik er in dit verband op dat een openbare meervoudige aanbeveling geen novum is, zoals moge blijken uit artikel 2 van de Wet Nationale ombudsman waar sprake is van een (openbare) aanbeveling van ten minste drie personen. In het geval een kandidaat zich onverhoopt terugtrekt op het moment dat de organisatie van het referendum nog niet is aangevangen kan de gemeenteraad nog besluiten een andere kandidaat «referendabel» te verklaren. Datzelfde zou ook nog kunnen wanneer de referendumprocedure al gaande is, maar dan moet de lopende procedure worden gestaakt en een nieuw referendum georganiseerd worden. Een dergelijke gang van zaken ligt – mede gelet op het tijdsverlies – minder voor de hand. Gelet op de formulering van artikel 61e onder b is het niet mogelijk een referendum over één persoon te houden. In dat geval is de referendumprocedure inderdaad automatisch vervallen. De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar de benoemingen bij waterschappen beantwoord ik als volgt. Artikel 46 van de Waterschapswet bepaalt dat het algemeen bestuur «een aanbeveling» voor de voorzittersbenoeming opstelt. Voorheen werd een aanbeveling van twee personen voorgeschreven. In de daarop betrekking hebbende memorie van toelichting (kamerstukken II 1998–1999, 26 235, nr. 3, blz. 9 en 10) is verwoord dat in de bestuurspraktijk twijfel is ontstaan over de noodzaak van een wettelijk voorgeschreven aanbeveling van twee namen voor een voorzittersbenoeming. Uit deze toelichting blijkt dat zich in de waterschapspraktijk regelmatig de moeilijkheid voordoet een persoon te vinden die bereid is om dadelijk reeds als tweede keus op een aanbeveling te worden geplaatst. Deze situatie is naar mijn oordeel niet vergelijkbaar met die van de hier voorgestelde procedure voor burgemeestersbenoemingen. Het is – als gezegd – allerminst een schande wanneer een sollicitant (eventueel na een referendum) als tweede op de uiteindelijke aanbeveling prijkt.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de vertrouwenscommissie gebonden is aan geheimhouding van een sollicitatie(brief) indien de sollicitant er zelf op staat dat zijn of haar sollicitatie(brief) wordt geopend.

De vertrouwenscommissie blijft gebonden aan de vertrouwelijkheid.

De leden van de fractie van D66 merkten voorts op dat indien een vertrouwenscommissie een kandidaat beoordeelt voor wie vertrouwelijkheid geldt, wat als regel het geval zal zijn, op grond van artikel 61, vierde lid, informatie kan worden ingewonnen door tussenkomst van de commissaris. Bestuursorganen moeten de gevraagde informatie verstrekken. Hoe is het met informatie uit andere bron? Mag de commissaris gegevens afkomstig van individuele personen, of van bedrijven en instellingen, doorgeven aan de vertrouwenscommissie, ook als die informatie een zeer negatief oordeel zou behelzen?

De aan het woord zijnde leden wezen terecht op het vierde lid van artikel 61. De vertrouwenscommissie verschaft zich door tussenkomst van de commissaris de door haar nodig geachte informatie over de kandidaten. Dat kan dus ook gewenste informatie van andere instanties dan bestuursorganen betreffen. Deze andere instanties hebben echter niet een wettelijke plicht om de gevraagde informatie te verschaffen. Ik zie niet in waarom vrijwillig verstrekte informatie aan de commissaris niet aan de

vertrouwenscommissie verstrekt zou mogen worden om reden dat de informatie voor betrokkene niet gunstig zou zijn.

Een vertrouwenscommissie is, in vergelijking met bijvoorbeeld een instantie die een nieuwe directeur zoekt, nogal gehandicapt doordat men zelf geen informatie mag inwinnen, aldus de aan het woord zijnde leden. In de praktijk valt het resultaat meestal mee, ook al omdat er tot dusverre een voorselectie van de commissaris is, die wel over middelen beschikt om zich te informeren, zo vervolgden deze leden. Naarmate raden zich zelfstandiger gaan opstellen, wordt het gemis aan bevoegdheid om zelf informatie direct te vergaren, groter. Ook dit achtten de leden van de fractie van D66 een nadeel dat zich bij directe verkiezing van de burgemeester niet voordoet.

Directe verkiezing van de burgemeester is echter in ons constitutioneel bestel niet mogelijk en het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel voorziet, ook volgens deze leden, in afdoende middelen om informatie te verwerven.

3. Het raadplegend referendum

De leden van de CDA-fractie koesterden nogal wat bezwaren tegen het voorgestelde burgemeestersreferendum. Zij stelden dat bij een referendum een campagne hoort waarin twee kandidaat-burgemeesters uiteenzetten waar ze met de gemeente naar toe willen, maar dat zij daar niet of nauwelijks over gaan. Ook de leden van de fractie van de VVD stelden hier vragen over. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of een referendum tussen twee personen die een politiek/bestuurlijk ambt begeren niet ook iets te kiezen veronderstelt, en of dat geen duidelijk takenpakket voor de burgemeester veronderstelt.

In het kader van de referendumprocedure zal het er primair om gaan dat kandidaten de referendumgerechtigden ervan overtuigen waarom zij het meest geschikt zijn voor het burgemeestersambt in de betreffende gemeente. De verantwoordelijkheid voor de wijze waarop kandidaten zich aan de bevolking presenteren ligt in eerste instantie bij die kandidaten. Zij zullen aannemelijk moeten maken dat zij als burgemeester geschikt zijn. Daarbij zullen zij moeten uitgaan van de rol die de burgemeester in het lokaal bestuur vervult. Na invoering van het onderhavige voorstel zullen de nodige ervaringen hiermee worden opgedaan. Het is een nieuw fenomeen. Daarbij kan ook gezien worden hoe referendumgerechtigden op de korte en langere termijn omgaan met beloftes die niet waargemaakt kunnen worden.

De aan het woord zijnde leden vroegen hoe de regering de verhouding ziet tussen bestaande gemeentelijke referendumregelingen en het nu voorgestelde op de wet berustende burgemeestersreferendum. Zo stelden zij dat een besluit om geen burgemeestersreferendum te houden op zichzelf weer onderwerp kan worden van een autonoom referendum. De in het kader van het onderhavige voorstel voorgestelde benoemingsprocedure voorziet in de mogelijkheid van een raadplegend referendum, voorafgaand aan de vaststelling van de aanbeveling. Het gaat uitdrukkelijk om een raadplegend referendum, een referendum dus op initiatief van de gemeenteraad. Als de gemeenteraad besluit geen referendum te houden is het niet mogelijk over dat besluit op basis van een autonome referendumverordening een referendum wordt gehouden. Dat zou alleen een raadgevend referendum, dus een referendum op initiatief van de referendumgerechtigden kunnen zijn. De in artikel 61 geregelde benoemingsprocedure zou hierdoor worden doorkruist. Als er al lokale referendumverordeningen zouden zijn die dergelijke referenda mogelijk maken zijn zij naar mijn oordeel onverbindend omdat zij het wettelijk geregelde stelsel doorkruisen.

De vraag of een besluit om geen referendum te houden vatbaar is voor bezwaar en vervolgens beroep bij de bestuursrechter beantwoord ik ontkennend. Artikel 8:4 onder d van de Algemene wet bestuursrecht zondert benoemingen uit van beroep (en dus ook van bezwaar). Dan zijn handelingen die ter voorbereiding van benoemingsbesluiten worden genomen ingevolge vaste jurisprudentie ook uitgesloten van bezwaar en beroep. Besluiten om geen referendum te houden vallen daar eveneens onder.

De aan het woord zijnde leden vroegen of gemeenten medewerking kunnen verlenen aan referenda die worden aangevraagd op grond van bestaande referendumverordeningen met als object de vraag of de gemeente al dan niet terecht een aanbeveling tot herbenoeming heeft geformuleerd.

Afgezien van de omstandigheid dat in bestaande referendumverordeningen benoemingen veelal zijn uitgesloten ben ik van mening dat dergelijke referenda – ook in raadplegende zin – niet mogelijk zijn. Ook hier geldt immers dat de wettelijk geregelde herbenoemingsprocedure (die uitmondt in een Kroonbesluit) wordt doorkruist.

De leden van de VVD-fractie vroegen of, wanneer de vertrouwenscommissie besluit kandidaat A en B voor te dragen, er dan sprake is van een raadsbesluit. Voorts vroegen zij of dat besluit referendabel is als een deel van de bevolking het met deze voordracht (aanbeveling) niet eens is. Ingevolge het vierde lid van artikel 61 brengt de vertrouwenscommissie verslag uit van haar bevindingen aan de gemeenteraad en aan de commissaris van de Koningin. Het uitbrengen van een dergelijk verslag door de vertrouwenscommissie (ook als een concrete aanbeveling wordt «aanbevolen») is geen raadsbesluit. Een dergelijk «besluit» (van de vertrouwenscommissie) kan niet referendabel zijn. Vervolgens stelt de gemeenteraad de definitieve aanbeveling vast (eventueel na referendum wanneer de raad dat in de beginfase van de procedure had besloten). Wanneer de gemeenteraad (al dan niet na een referendum) de aanbeveling heeft vastgesteld kan dat besluit niet nog eens aan een referendum onderworpen worden. Dat doorkruist immers het benoemingsstelsel zoals voorgesteld in het onderhavige voorstel. De vraag of bestaande gemeentelijke referendumverordeningen passen binnen het huidige voorstel kan niet in algemene zin beantwoord worden. De meeste verordeningen sluiten referenda met het oog op benoemingen uit. Alleen al om deze reden mag verwacht worden dat bestaande verordeningen niet in het onderhavige stelsel passen. Voor zover bestaande verordeningen betrekking hebben op raadgevend referenda passen zij ook niet in het onderhavige stelsel. Gelet op het specifieke karakter van het burgemeestersreferendum ligt het voor de hand dat gemeenten een specifieke voorziening treffen met het oog op dit type referendum, dat naar zijn aard overigens niet vaak voor zal komen (de vraag doet zich immers alleen voor bij de benoemingsprocedure voor een nieuwe burgemeester).

De leden van de aan het woord zijnde fractie zetten ten slotte vraagtekens bij het gebruik van de term «referendum» in het wetsvoorstel. Hoe verklaart de regering het gebruik van de term referendum nu het gaat om de aanwijzing van personen voor de bekleding van een ambt, en dus niet om beleid, zo vroegen deze leden.

In dit verband zij verwezen naar Gilhuis (Het Referendum: Een rechtsvergelijkende studie) die onderscheid maakt tussen referendum en plebisciet. Hij stelt dat het bij een referendum gaat om een stemming over zaken en bij een plebisciet over personen. Elzinga cs (Het lokale referendum) zetten vraagtekens bij dit onderscheid. In de literatuur worden de genoemde begrippen vaak door elkaar gebruikt. In het

onderhavige voorstel is bovendien niet de concrete aanwijzing van personen voor de bekleding van het burgemeestersambt aan de orde, maar het besluit tot vaststelling van de aanbeveling van de gemeenteraad. In het kader van het referendum kunnen de referendumgerechtigden hun voorkeur uit een keuze van twee personen kenbaar maken. Gekozen is voor het begrip (raadplegend) referendum omdat hier net als bij andere raadgevende referenda sprake is van een beïnvloedingsinstrument als aanvulling op het algemeen vertegenwoordigend stelsel. In veel lokale referendumverordeningen worden referenda over personen van het referendum uitgesloten. Dat betekent dus dat referenda over personen in beginsel mogelijk worden geacht. Bovendien komt het vaker voor dat in het kader van referendumverordeningen een keuze aan referendumgerechtigden wordt voorgelegd. Al met al is in het onderhavige geval – ook na amendering vanuit de Tweede Kamer – gekozen voor het begrip burgemeestersreferendum enerzijds omdat die term alleszins verantwoord is en anderzijds omdat de term referendum in het spraakgebruik goed is ingeburgerd. Een nieuwe term zou tot verwarring kunnen leiden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de minister het effect van een raadplegend referendum op langere termijn beoordeelt als middel om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen. Het burgemeestersreferendum kan naar mijn oordeel bijdragen aan het verkleinen van de «kloof» tussen politiek en burger. De betrokkenheid van de burgers bij het proces dat tot benoeming van de burgemeester moet leidt wordt daardoor immers vergroot.

De veronderstelling van de aan het woord zijnde leden dat de besluitvorming – nadat de raad tot het houden van een referendum heeft besloten – in twee fasen plaatsvindt is juist. Voorafgaand aan het referendum besluit de raad welke twee sollicitanten aan het referendum meedoen en na afloop van het referendum besluit de raad tot vaststelling van de aanbeveling.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat de gemeenteraad al tijdens het overleg met de commissaris van de Koningin over de profielschets moet aangeven of hij een raadplegend referendum wenst te houden. Kandidaten die verlangen dat hun sollicitatie geheim blijft, tenzij ze op de aanbeveling komen te staan, worden hierdoor beschermd. De leden van de aan het woord zijnde fractie achtten het storend dat de vervulling van een openbaar bestuurlijk ambt, met belangrijke politiek aspecten, omgeven moet zijn met geheimhouding. Deze negatieve aspecten vervallen bij directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking, aldus deze leden.

De directe verkiezing van de burgemeester is in het kader van het onderhavige voorstel niet aan de orde. Het onderhavige voorstel beoogt de invloed van de gemeenteraad binnen het kader van de Kroonbenoeming te vergroten. Wel wijs ik erop dat de openbaarheid in vergelijking met de huidige procedure wordt verruimd; de aanbeveling van de gemeenteraad wordt immers altijd openbaar.

De leden van de fractie van D66 wezen erop dat het wetsvoorstel een kandidaat niet verhindert openbaar te maken dat hij (of zij) heeft gesolliciteerd. Betrokkene of burgers kunnen er in alle openbaarheid bij de raad op aandringen dat er een referendum wordt gehouden en dat de betreffende kandidaat bij het tweetal zal staan. Ook is – volgens deze leden – denkbaar dat een gemeenteraad nog voordat de vacature is opengesteld tot de conclusie komt dat men een bepaalde persoon graag als nieuwe burgemeester zou verwelkomen. De betreffende gemeenteraad zou hem kunnen vragen te solliciteren, met de belofte dat hij hoog, eventueel als

hoogste, op de voordracht van de vertrouwenscommissie zal komen. Deze procedure heeft naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden het grote voordeel dat het proces openbaar kan zijn en dat het horizontale doorstroming, die om begrijpelijke redenen nu weinig voorkomt, zou bevorderen. Biedt het voorstel de geschetste ruimte, en ziet de minister daar voordelen in, zo vroegen deze leden.

Het voorstel biedt in theorie wel de ruimte voor de geschetste gang van zaken; in de praktijk zal het zich niet makkelijk voordoen. Ik acht het niet juist dat kandidaten wordt toegezegd dat zij hoog of als hoogste op de voordracht van de vertrouwenscommissie worden geplaatst. Het is immers de verantwoordelijkheid van de vertrouwenscommissie om alle benoembare kandidaten aan een objectief oordeel te onderwerpen. De geschetste gang van zaken kan nadelig zijn voor andere sollicitanten. De raad zal verantwoording moeten afleggen voor de gevolgde procedure.

De leden van de fractie van D66 stelden diverse vragen met betrekking tot door kandidaten te voeren referendumcampagnes. Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen met betrekking tot de inhoud van te voeren campagnes. Zulks is ook niet goed denkbaar. Het ligt in de rede dat de gemeente faciliterend optreedt bij de wijze waarop kandidaten zich aan de bevolking kunnen presenteren, bijvoorbeeld door voorlichting te geven over de inhoud van het burgemeesterschap en door het organiseren van een discussieavond waarop de beide kandidaten centraal staan. Het referendum wordt immers op initiatief van de gemeenteraad gehouden. Daarnaast staat het kandidaten vrij zichzelf aan de bevolking te presenteren op een wijze die hen goeddunkt. Zij kunnen zich daarbij desgewenst laten ondersteunen door politieke partijen. Het wetsvoorstel staat daar niet aan in de weg. Het is en blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de desbetreffende kandidaat om de bevolking ervan te overtuigen dat hij of zij een goede burgemeesterskandidaat is.

4. Rol en positie van de commissaris van de Koningin bij de aanstellingswijze van de burgemeester

De leden van de CDA-fractie vroegen of de commissaris van de Koningin voor de uitoefening van de nieuwe taken verantwoordelijkheid verschuldigd is aan provinciale staten, gelet op de artikelen 179 en 182 van de Provinciewet. Daarbij veronderstelden deze leden dat de commissaris van de Koningin in tegenstelling tot de huidige situatie niet meer optreedt als rijksorgaan maar als provinciaal orgaan.

Dit berust op een misvatting. Ingevolge het eerste lid van artikel 61d verricht de commissaris van de Koningin de werkzaamheden met betrekking tot benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie. Dat betekent dat de commissaris van de Koningin die taken als rijksorgaan vervult en dat hij met betrekking tot de vervulling van die taken niet verplicht is tot het afleggen van verantwoording aan provinciale staten.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV betreurden het ten zeerste dat als gevolg van de aanvaarding van het amendement Scheltema-de Nie op stuk nr. 13 de positie van de commissaris van de Koningin in de procedure tot benoeming van de burgemeester nog verder is teruggedrongen dan in het (gewijzigd) voorstel reeds het geval was. In verband hiermee vroegen de aan het woord zijnde leden door wie en op welke wijze de bovenlokale factoren waarmee de commissaris van de Koningin in de huidige procedure rekening pleegt te houden worden verdisconteerd in de benoemingsprocedure. Waaruit bestaat de inhoudelijke bemoeienis van de commissaris van de Koningin nog na opnemings van genoemd

amendement in het wetsvoorstel? Waar berust het toezicht op de kwaliteit van de kandidaten en op hun justitiële antecedenten?

Ingevolge het tweede lid van artikel 61 overlegt de commissaris van de Koningin met de raad over de eisen die aan de te benoemen burgemeester worden gesteld. In dit overleg kan de commissaris van de Koningin desgewenst aandacht voor bovenlokale aspecten vragen en deze in zijn selectie van kandidaten tot uitdrukking brengen, maar het is uiteindelijk de raad die de profielschets, en in laatste instantie de aanbeveling vaststelt. Als de vertrouwenscommissie sollicitanten in de procedure wenst te betrekken die de commissaris niet benoembaar acht, verstrekt hij zijn oordeel over die sollicitanten aan de vertrouwenscommissie. Naarmate de raad unaniem is in zijn oordeel zal vervolgens voor de minister de ruimte en de noodzaak om van de aanbeveling af te wijken kleiner zijn. Maar naarmate de raad meer verdeeld is kunnen ook andere overwegingen een rol gaan spelen. Strekking van het wetsvoorstel is dat de gemeenteraad een zwaardere stem krijgt in het kader van de democratisering en dat de gemeente de beste burgemeester krijgt die bij haar past. De commissaris van de Koningin is verantwoordelijk voor de informatieverstopping over justitiële antecedenten. In de fase na de aanbeveling van de raad staat het de commissaris van de Koningin ten slotte vrij desgewenst de minister van advies omtrent kandidaten te dienen.

5. De voordracht aan de Kroon

De leden van de VVD-fractie wezen op de vele actoren en de mogelijk daaruit voortvloeiende conflicterende belangen. Hoe gaat de minister hiermee om, zo vroegen deze leden.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de gemeenteraad een recht van aanbeveling krijgt. De gemeenteraad zal zich bij de totstandkoming daarvan laten leiden door de bevindingen van de vertrouwenscommissie en eventueel door de uitkomst van een gehouden referendum. De minister zal aan deze aanbeveling grote betekenis hechten en slechts om gewichtige redenen afwijken. Hij zal deze afwijking motiveren.

Het lid van de OSF-fractie stelde vraagtekens bij de mogelijkheid om af te wijken van een aanbeveling van een gemeenteraad of provinciale staten. Zijn deze organen niet zelf goed in staat om alle relevante zaken binnen een sollicitatieprocedure te toetsen, zo vroegen deze leden. Is het niet voldoende om desbetreffende zaken in de profielschets te laten vastleggen?

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin berust, gelet op artikel 131 van de Grondwet, bij de Kroon. Een afwijkingsbevoegdheid van de aanbeveling – zoals opgenomen in het zesde lid van artikel 61 – is daar inherent aan. De door het aan het woord zijnde lid voorgestane benoemingswijze komt in feite neer op een door de gemeenteraad gekozen burgemeester en een door provinciale staten gekozen commissaris van de Koningin, hetgeen hier gelet op artikel 131 van de Grondwet niet aan de orde is.

6. Herbenoeming van de burgemeester

De leden van de CDA-fractie kwalificeerden de herbenoemingsprocedure die met een aanbeveling gepaard gaat als vrij zwaar. Hoewel de inhoud van de amvb die de wederzijdse rechtswaarborgen voor raad en burgemeester regelt nog niet bekend is, stelden zij toch de vraag in hoeverre de regering bij haar herbenoemingsbeleid uitgaat van een zekere aanspraak van de burgemeester op herbenoeming en hoe in het licht daarvan naar

aanbevelingen wordt gekeken. Wat als men meer van de burgemeester had verwacht zonder dat verstoorde verhoudingen worden geconstateerd?

In zijn algemeenheid geldt dat een dergelijke omstandigheid op zichzelf geen reden zal zijn om niet tot herbenoeming over te gaan. Dit geldt te meer als de raad pas in laatste instantie tot een dergelijk oordeel komt, zonder daarover op de geëigende momenten met de burgemeester van gedachten te hebben gewisseld.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke rol «gedualiseerde» wethouders in de toekomst spelen bij de besluitvorming rond herbenoeming.

Ingevolge het derde lid van artikel 61a overlegt de raad voorafgaand aan het opstellen van zijn aanbeveling met de commissaris van de Koningin over het functioneren van de burgemeester. Het ligt voor de hand dat de raad bij het opstellen van zijn uiteindelijke aanbeveling het gevoel van de wethouders over het functioneren van de burgemeester meeweegt.

Kan de regering uitleggen waarom de positie van een zittende burgemeester die hoopt herbenoemd te worden een sterkere is dan de positie van een kandidaat wanneer er een vacature is of komt, zo verzochten de aan het woord zijnde leden.

Een herbenoeming bevestigt het bestaande vertrouwen tussen de raad en de burgemeester. Als er sprake is van een verstoorde verhouding zal zich dat eerder hebben geopenbaard. Dat is niet afhankelijk van het moment waarop de beslissing over de herbenoeming wordt genomen. Als van dergelijke omstandigheden niet is gebleken is er voor herbenoeming in beginsel geen beletsel.

7. Ontslag van de burgemeester

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de betekenis van «verstoorde verhoudingen» in het voorgestelde ontslagregime. Is dit een geheel subjectief begrip, of zal de minister bij de beoordeling van de aanbeveling tot ontslag, door de raad uitgebracht, ook zoeken naar objectieve maatstaven zoals de schuldvraag, de duur van de verstoring, de duur van de ambtsperiode etc, zo vroegen deze leden.

Artikel 61b bevat de nodige waarborgen voordat de raad daadwerkelijk tot een aanbeveling tot ontslag komt. Zo dient de raad met de commissaris van de Koningin te overleggen voordat de raad verklaart dat van een verstoorde verhouding sprake is. In deze fase heeft de commissaris van de Koningin de mogelijkheid tot bemiddeling en kan hij bezien of zijn interventie tot oplossingen kan leiden. Als de raad niettemin verklaart dat sprake is van een verstoorde verhouding dient ingevolge het vierde lid een zekere afkoelingsperiode in acht te worden genomen alvorens tot een aanbeveling tot ontslag wordt besloten. De commissaris van de Koningin brengt advies uit over die aanbeveling. Ten slotte bepaalt het zevende lid dat de minister in zijn voordracht slechts afwijkt van de aanbeveling op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden. Gelet op de formulering van het zevende lid is het de minister die uiteindelijk de afweging maakt of van de aanbeveling wordt afgeweken. Gelet op de procedure die voorafgaand aan het vaststellen van de aanbeveling door de raad is gevolgd mag er in de regel van worden uitgegaan dat daadwerkelijk sprake is van een verstoorde verhouding. De vraag wanneer er aanleiding is om op grond van zwaarwegende gronden toch van de aanbeveling af te wijken (en dus niet tot ontslag over te gaan) kan niet in algemene zin beantwoord worden. Dat zal van de bijzondere omstandigheden in het individuele geval afhangen.

De aan het woord zijnde leden constateerden dat benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters in het voorliggende voorstel nauw verbonden zijn met aanbevelingen door de gemeenteraad. Zij vroegen of dit niet zou moeten betekenen dat de procesbevoegdheid op dit punt (zie ook artikel 164 Gemeentewet) moet worden uitgezonderd van het transport van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college, zoals geadviseerd door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie?

Voor zover de aan het woord zijnde leden doelen op mogelijke bestuursrechtelijke procedures door de gemeenteraad als belanghebbende ingeval van afwijking door de Kroon bij de benoeming of herbenoeming van een burgemeester van de aanbeveling van de gemeenteraad wijs ik erop dat benoemingsbesluiten ingevolge artikel 8:4 onder d van de Algemene wet bestuursrecht van beroep (en dus ook van bezwaar zijn uitgezonderd). De door de aan het woord zijnde leden veronderstelde situatie is dus niet aan de orde. De vraag of de gemeenteraad ingeval van ontslag van de burgemeester als belanghebbende geldt zal in voorkomende gevallen door de rechter beantwoord moeten worden. Bovendien staat het de betrokken burgemeester vrij zo hij dat wenst het ontslagbesluit in rechte aan te vechten. Overigens ben ik van mening dat de vraag van de aan het woord zijnde leden te zijner tijd aan de orde kan komen bij de parlementaire behandeling van de dualiseringsvoorstellen.

In welke gevallen kan de regering buiten een aanbeveling van de raad om aannemen dat de verhouding verstoord is tussen raad en burgemeester en die vaststelling ten grondslag leggen aan een besluit tot ontslag, zo vroegen de aan het woord zijnde leden. Kan dat wanneer de burgemeester en eventueel de commissaris van de Koningin die mening zijn toegedaan? Waar liggen de financiële lasten die voortvloeien uit een dergelijk ontslag, zo vroegen deze leden?

Ingevolge het eerste lid van artikel 61b kan de burgemeester te allen tijde bij koninklijk besluit worden ontslagen. Duidelijk moge zijn dat daartoe niet lichtvaardig wordt overgegaan. Er zal sprake moeten zijn van zwaarwegende omstandigheden zoals bijvoorbeeld een integriteitskwestie.

De vraag van de aan het woord zijnde leden over wachtgeld beantwoord ik als volgt.

Ingevolge het Rechtspositiebesluit burgemeesters verkrijgt de burgemeester in het geval van ontslag wegens verstoorde verhoudingen met de gemeenteraad een recht op wachtgeld ten laste van de gemeente. Het is echter niet wenselijk dat deze aanspraak alleen dan zou bestaan als het conflict ook daadwerkelijk heeft geleid tot een aanbeveling tot ontslag door de gemeenteraad. Ook de burgemeester die in het licht van een vertrouwenscrisis zelf om ontslag verzoekt, verkrijgt recht op een wachtgeld ten laste van de gemeente mits de ontslagaanvraag is ingegeven door de politiek-bestuurlijke situatie in de gemeente. De minister zal dan moeten beoordelen of de reden van de eigen aanvraag tot het ontslag inderdaad is gelegen in een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de gemeenteraad. Of er sprake is van een onwerkbaar situatie wegens onvoldoende vertrouwen van de raad, zal in eerste instantie kunnen blijken uit een advies van de commissaris.

Artikelen

Artikel 61, tweede lid

Het was de leden van de VVD-fractie niet duidelijk wat er gebeurt wanneer de raad en de commissaris van de Koningin het niet eens kunnen worden over het eisenpakket waaraan de burgemeester moet voldoen.

Het is in laatste instantie de gemeenteraad die de profielschets vaststelt (en op basis daarvan uiteindelijk een aanbeveling).

Artikel 61, derde lid

Het was de leden van de VVD-fractie niet duidelijk wat moet worden verstaan onder «andere kandidaten die gesolliciteerd hebben» in artikel 61, derde lid.

In artikel, derde lid, wordt met de aangehaalde zinsnede bedoeld op kandidaten die hebben gesolliciteerd, doch die niet behoren tot de kandidaten die de commissaris van de Koningin in beginsel geschikt acht. De vertrouwenscommissie kan besluiten ook (sommigen van) deze kandidaten bij haar beoordeling te betrekken. Als zij daartoe overgaat brengt de commissaris van de Koningin ook ten aanzien van de betrokken kandidaten zijn oordeel ter kennis van de vertrouwenscommissie.

Artikel 61, vijfde lid

De leden van de VVD-fractie vroegen of de in artikel 61, vijfde lid, genoemde termijnstelling voor de aanbeveling niet tot problemen kan leiden wanneer een van de actoren dermate veel tijd neemt voor zijn of haar taak, dat andere actoren hierdoor in tijdnood komen. Wat zijn de gevolgen wanneer deze termijn wordt overschreden?

Ik ga er vanuit dat de genoemde termijn van vier maanden nadat de gelegenheid voor sollicitatie voor de functie is gegeven om tot een aanbeveling te komen voldoende zal zijn. Ook de termijn van een maand voor de situatie waarin een referendum is gehouden moet voldoende zijn. Deze termijnen zijn richtinggevend. Mochten deze termijnen onverhoopt overschreden worden dat zal dat zeker niet als «automatisme» tot ongeldigheid van de aanbeveling leiden.

De aan het woord zijnde leden vroegen zich af hoe de minister de geheimhoudingsplicht in dit artikel in de praktijk denkt te kunnen handhaven. Deze vraag moet op een misverstand berusten omdat artikel 61, vijfde lid, geen geheimhoudingsplicht kent. De aanbeveling is openbaar. In het algemeen merk ik nog op dat de raad wettelijke geheimhoudingsplichten zelf dient na te komen.

Artikel 61, zesde lid

In de Tweede Kamerbehandeling van dit voorstel was naar de mening van de leden van de VVD-fractie niet voldoende duidelijk geworden wat de mogelijke aard is van de zwaarwegende omstandigheden die kunnen leiden tot de enkelvoudige voordracht vanuit de raad. Naast gemeentelijke herindeling en bovenlokale politieke belangen zouden deze leden graag zien onder welke omstandigheden deze enkelvoudige voordracht (aanbeveling) nog meer mogelijk kan zijn en wat moet worden verstaan onder bovenlokale politieke belangen.

Ingevolge artikel 61, vijfde lid, omvat de aanbeveling twee personen. In bijzondere, door de raad te motiveren gevallen, kan net als thans is geregeld in artikel 6 van de ambtsinstructie voor de commissaris van de Koningin worden volstaan met een aanbeveling waarop één persoon vermeld staat. Gemeentelijke herindeling zou zo'n geval kunnen zijn. Verder zou gedacht kunnen worden aan de omstandigheid dat een kandidaat zich op het laatste moment terugtrekt. De gemeenteraad zal in ieder geval een enkelvoudige aanbeveling moeten motiveren. De loutere omstandigheid dat politieke of bestuurlijke redenen ten grondslag liggen aan een enkelvoudige aanbeveling zal onvoldoende zijn. Het is mij dan ook niet duidelijk wat de aan het woord zijnde leden in dit verband bedoelen met bovenlokale politieke belangen.

De leden, behorende tot de fractie van de PvdA merkten op dat artikel 61, zesde lid bepaalt dat de minister alleen bij zwaarwegende gronden van een aanbeveling (inclusief de volgorde) kan afwijken. Zou de minister een

(kan het zijn limitatieve) opsomming kunnen geven van het type gronden waaraan moet worden gedacht? Mag er van worden uitgegaan dat partijpolitieke overwegingen in een dergelijke opsomming niet thuis horen?

Afwijking zal in ieder geval aan de orde zijn wanneer er twijfels bestaan over de integriteit of capaciteit van de aanbevolene. Naarmate de aanbeveling meer op unanimititeit van de gemeenteraad steunt zal er minder reden voor afwijking op andere gronden zijn. Een limitatieve opsomming van afwijkingsmogelijkheden kan niet gegeven worden. Het zal in dergelijke situaties gaan om meer kandidaten die de vertrouwenscommissie geschikt en benoembaar acht, maar waarbij zij om allerlei redenen niet tot een (nagenoeg) unanieme voorkeur voor één kandidaat kan komen. Het blijft een weging van factoren in het concrete geval.

Artikel 61a

Het was de leden van de VVD-fractie niet duidelijk hoe de burgemeester aangeeft herbenoemd te willen worden. Eveneens is niet duidelijk waarom de commissaris van de Koningin alleen met de raad spreekt over het functioneren van de burgemeester terwijl de burgemeester blijkens art 61a door niemand wordt gehoord. Kan uit het feit dat de in artikel 61, derde lid, genoemde aanbeveling geheim is worden opgemaakt dat de burgemeester in het geheel niet op de hoogte is van zijn positie ten opzichte van de raad totdat deze naar de minister is verzonden? Het was deze leden niet duidelijk waarom in het vijfde lid van dit artikel geen motivering in geval van een afwijkende benoeming is opgenomen. De eventuele herbenoeming raakt de zittende burgemeester uiteraard bij uitstek. Hoewel het artikel dat niet expliciet regelt ligt het uiteraard voor de hand dat de raad voorafgaand aan de vaststelling van de aanbeveling over zijn gevoelens met betrekking tot het functioneren van de burgemeester met de burgemeester overlegt. In de memorie van toelichting (blz. 8) is verwoord dat een goede communicatie tussen alle betrokkenen van groot belang is. Deze elementen worden nader uitgewerkt in de ambtsinstructie en de amvb uit hoofde van artikel 61d.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat artikel 61a de herbenoeming van de burgemeester regelt. De raad stuurt een aanbeveling, de commissaris adviseert over die aanbeveling, en de minister wijkt slechts af van de aanbeveling als de commissaris dat ook heeft gedaan in zijn advies, of op andere zwaarwegende gronden. Stel nu dat een burgemeester, die een periode van zes jaar er bijna op heeft zitten, geen wetten heeft overtreden, geen aanstotelijk gedrag heeft vertoond, niet de kantjes er af heeft gelopen, desalniettemin slecht wordt beoordeeld door de raad. Hij heeft niet de uitstraling die men had verwacht, hij gebruikt zijn relaties in Den Haag en in Brussel nauwelijks, hij toont weinig initiatief. De raad zou graag een andere burgemeester benoemd zien en schrijft dat in de aanbeveling. Als de burgemeester direct was gekozen had hij geweten dat hij zich na verloop van tijd opnieuw zou moeten waarmaken in een verkiezingsstrijd, en het zou absoluut niet ongebruikelijk zijn als dat niet zou lukken. In het huidige systeem ligt dat anders. Hoe staat het met de rechtszekerheid van een burgemeester als zijn raad hem niet bekwaam genoeg acht en na zes jaar iemand anders wil? Of zal de minister in zo'n geval de aanbeveling van de raad negeren en de betreffende burgemeester herbenoemen? M.a.w., kunnen de verwachtingen die door artikel 61a bij gemeenteraden gewekt worden, in de praktijk gestand worden gedaan? Zo ja, scheidt dat dan niet een onzekerheid voor burgemeesters die in het huidige systeem moeilijk te verdedigen valt?

Ter beantwoording van deze vragen moge verwezen worden naar de memorie van toelichting. Aldaar is aangegeven dat de profielschets in

beginsel het toetsingskader vormt van de raad ter zake van het functioneren van de burgemeester. De profielschets diende immers als basis voor de selectie van de burgemeester. Door allerlei ontwikkelingen binnen de gemeente kan het verwachtingspatroon ten aanzien van de specifieke rol en de functie van de burgemeester in de loop der tijd echter wijzigen. Voor een goede beoordeling is het zaak die nadere eisen duidelijk en bijtijds, dat wil zeggen niet pas in het laatste stadium, te formuleren. Deze nadere eisen kunnen vervolgens, mits duidelijk gewisseld met de burgemeester, nadere criteria vormen waaraan het functioneren van de burgemeester in het vervolg wordt getoetst.

Artikel 61b

Ook hier was het de leden van de fractie van de VVD niet helder waarom de burgemeester (ingeval van ontslag) door niemand wordt gehoord en pas op de hoogte is van de situatie als de aanbeveling van de raad al naar de minister is verzonden. Een aanbeveling tot ontslag is openbaar, zo constateerden de leden van de fractie van D66. Heeft de burgemeester wiens ontslag wordt aanbevolen recht op verweer, op inzage in de aanbeveling voordat die wordt openbaar gemaakt, op toevoeging van een verweerschrift aan het openbaar te maken stuk, zo vroegen zij. Een ontslag van een burgemeester zonder dat de burgemeester daarover gehoord wordt acht ik niet denkbaar. In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk gewezen op de actieve rol van de commissaris. De commissaris brengt de achtergronden van het conflict in kaart en onderzoekt bovendien of herstel van het vertrouwen nog mogelijk is, en spreekt uit dien hoofde met de betrokken partijen in het conflict. Ook deze elementen worden uit hoofde van artikel 61d nader uitgewerkt.

In artikel 61b wordt, zo stelden de leden van de PvdA-fractie vast, de mogelijkheid geopend dat, indien er sprake is van een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad, deze laatste een aanbeveling tot ontslag kan zenden aan de minister. In het zevende lid wordt geregeld dat de minister hiervan op gronden ontleend aan het advies van de commissaris van de Koningin dan wel op andere zwaarwegende gronden kan afwijken. Kan de minister enige grond noemen om een burgemeester in zijn functie te handhaven als de raad het vertrouwen in hem of haar heeft opgezegd?

Dit zou het geval kunnen zijn wanneer het uiteindelijk om een bagatel blijkt te gaan

Hoe denkt de minister te werk te gaan als er geen sprake is van een verstoorde verhouding maar er toch termen aanwezig zijn (b.v. integriteit) om een burgemeester van zijn functie te ontheffen, zo vroegen de aan het woord zijnde leden vervolgens. Wordt in zo'n situatie de raad nog op enigerlei wijze geraadpleegd?

Ingevolge het eerste lid van artikel 61b kan de burgemeester te allen tijde bij koninklijk besluit worden ontslagen. De situatie kan zich voordoen dat de grond voor het ontslag gelegen is in het feit dat het aanzien van het ambt ernstig is geschaad zonder dat de raad hierover een standpunt heeft willen of kunnen innemen. Ook in zo'n geval zal het gevoelen van de raad of van de fractievoorzitters door de commissaris worden ingewonnen.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat als de burgemeester op aanbeveling van de raad is benoemd, de lasten van het ontslag in het algemeen door de gemeente zullen moeten worden gedragen. Hoe is dat als de desbetreffende burgemeester niet de keus van de raad was, of als het ontslag op grond van een gemeentelijke herindeling plaatsvindt? Uit het Rechtspositiebesluit burgemeesters vloeit voort dat wachtgelden als gevolg van herindelingen ten laste van het Rijk komen. Wachtgelden

komen ten laste van de gemeente onder meer in geval van eervol ontslag of niet-herbenoeming op eigen aanvraag alsook bij een eervol ontslag op andere gronden indien naar het oordeel van de minister de reden van de aanvraag tot ontslag of niet-herbenoeming dan wel de reden van het ontslag is gelegen in een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de gemeenteraad. De omstandigheid dat de burgemeester niet de keus van de gemeenteraad was is voor de toekenning van wachtgeld niet relevant.

Voor nadere beschouwing over het wachtgeld verwijs ik naar de passage in onderdeel 7 van deze memorie.

Artikel 61c

De leden behorende tot de fractie van GroenLinks vroegen of de redactie van artikel 61c, eerste lid, niet onzorgvuldig is geformuleerd, daar waar wordt gesproken over beraadslagingen bedoeld in artikel 61 derde lid, terwijl in 61, derde lid, sprake is van twee typen beraadslagingen, nl. van de raad die uit zijn midden een vertrouwenscommissie instelt, wat in een normale openbare raadsvergadering plaatsvindt, en de beraadslagingen van de vertrouwenscommissie.

Het artikel moet zo uitgelegd worden dat het betrekking heeft op de beraadslagingen van de vertrouwenscommissie.

De aan het woord zijnde leden veronderstelden terecht dat de profielschetsvergadering en de vraag of er een raadplegend referendum moet worden gehouden, alsmede de raadsvergadering waarin de raad de aanbeveling vaststelt openbaar zijn. Deze vergaderingen vallen immers niet onder de opgesomde beraadslagingen met gesloten deuren van artikel 61c, eerste lid. De bevindingen van de vertrouwenscommissie die aan de raad worden uitgebracht zijn op grond van het tweede lid van artikel 61c niet openbaar. Dat betekent inderdaad dat tijdens de (openbare) raadsvergadering waarin de aanbeveling wordt vastgesteld de bevindingen van de vertrouwenscommissie ter wille van de privacy van de sollicitanten niet aan de openbaarheid prijsgegeven mogen worden. Dat neemt naar mijn oordeel niet weg dat de raad in het openbaar kan beraadslagen om tot een aanbeveling te komen. Na een gehouden referendum (dus nadat de raad eerder had bepaald welke twee kandidaten aan het referendum meedoen) zal het vooral gaan om de vraag hoe de definitieve aanbeveling komt te luiden en welke de betekenis is van het gehouden referendum. Overigens staat het de gemeenteraad vrij om in bijzondere gevallen op basis van artikel 23 van de Gemeentewet met gesloten deuren te vergaderen.

Artikel 61c, lid e

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het gestelde opkomstvereiste zich verhoudt tot het raadplegende karakter van het referendum. Inderdaad is het zo dat het de raad vrijstaat ook acht te slaan op de referendumuitslag bij een opkomst van minder dan dertig procent. Uit de aanhef van artikel 61e vloeit echter de plicht voort zulks te doen wanneer de opkomst uit ten minste dertig procent van de referendumgerechtigden heeft bestaan. Als die drempel niet is gehaald heeft de raad de mogelijkheid de referendumuitslag geheel terzijde te leggen en dus niet te betrekken bij de vaststelling van de definitieve aanbeveling. Als de minister overweegt van een aanbeveling af te wijken zal de omstandigheid dat een referendum waarbij aan de wettelijke opkomsteis is voldaan aan die aanbeveling vooraf is gegaan uitdrukkelijk mee worden gewogen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries