
Vergaderjaar 1995–1996

21 427

**Staatkundige, bestuurlijke en staatrechtelijke
vernieuwing**

Nr. 115

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 november 1995

Hierbij bied ik u een **tweetal notities** aan **over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin en over de wethouder-niet raadslid en de gedeputeerde-niet statenlid.**

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

DE AANSTELLINGSWIJZE VAN DE BURGEMEESTER EN DE COMMISSARIS VAN DE KONINGIN

1. Inleiding

De aanstellingswijze van de burgemeester is uitvoerig aan de orde gesteld in het rapport «De burgemeester ontketend» van de derde externe commissie van de Bijzondere commissie Vraagpunten (Commissie-Van Thijn; kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 34 en 35). Het vorige kabinet nam het standpunt in dat de verdere democratisering van de burgemeestersbenoeming het beste gestalte zou kunnen krijgen door, met handhaving van de Kroonbenoeming, de raad een recht van voordracht toe te kennen (kamerstuk II, 1992–1993, 21 427, nr. 56).

In het afrondend debat over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (7 t/m 9 december 1993) werd de motie-Niessen (kamerstuk II, 1993–1994, 21 427, nr. 83), waarin de regering wordt uitgenodigd voorstellen te doen die ertoe strekken dat de gemeenteraad bij een burgemeestersbenoeming het recht van voordracht krijgt, aangehouden in afwachting van een toegezegde notitie, waarin, gehoord de beraadslagingen in de Kamer, een nadere uitwerking zou worden gegeven van het kabinetsvoorstel. Mijn ambtsvoorganger minister Van Thijn zond deze notitie op 12 april 1994 aan de Tweede Kamer (kamerstuk II, 1993–1994, 21 427, nr. 103). Deze notitie kon echter niet meer in de vorige kabinetsperiode worden besproken.

Bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor het dienstjaar 1995 heb ik toegezegd de Kamer, nadat daarover ook in de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing van gedachten is gewisseld, een nader standpunt over de notitie van 12 april 1994 te zenden. Deze notitie bevat het standpunt van het kabinet op de aanstellingswijze van de burgemeester en de wettelijke taken en bevoegdheden van de burgemeester. Gezien de grote mate van overeenkomst tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin worden ten aanzien van de laatste soortgelijke voorstellen gedaan. Tenslotte wordt op de vraag ingegaan of de aanstellingswijze van deze functionarissen gedeconstitutionaliseerd dient te worden.

Bij de standpuntbepaling heeft het kabinet ook de adviezen betrokken die zijn ingewonnen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het Georganiseerd Overleg burgemeesters en de commissarissen van de Koningin. Deze adviezen zijn als bijlagen bijgevoegd.¹

2. De thans voorgestelde benoemingsprocedure van de burgemeester

Uitgangspunten

Een nadere afweging van de uitkomsten van de parlementaire beraadslaging en van de brief van 12 april 1994 van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer leidt tot de volgende uitgangspunten:

- De huidige invloed van de gemeenteraad op de burgemeestersbenoeming wordt gehandhaafd met een versterking op onderdelen (inzicht in totale lijst van sollicitanten, herbenoeming, ontslag);
- De benoeming van de burgemeester door de Kroon blijft gehandhaafd;

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- De kwaliteit van de benoemingsprocedure moet op verschillende momenten nadrukkelijker worden bewaakt en getoetst;
- Er moet ruimte zijn voor bovenlokale, beleidsmatige afwegingen (voorkeursbeleid, politieke spreiding, loopbaanbeleid voor burgemeesters inclusief doorstromingsbeleid).

Aanbeveling van de vertrouwenscommissie

Binnen de gekozen uitgangspunten kan de invloed van de raad op de benoeming van de burgemeester het beste gestalte krijgen in de vorm van een recht van aanbeveling van de vertrouwenscommissie aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die verantwoordelijk is voor de voordracht aan de Kroon. Het toekennen van een recht van voordracht aan de vertrouwenscommissie, waarbij de Kroon geen persoon zou kunnen benoemen die niet op de voordracht voorkomt, zou in strijd komen met het thans in de Grondwet verankerd benoemingsrecht van de Kroon. De Kroon – en derhalve de Minister van Binnenlandse Zaken die de voordracht aan de Kroon doet – dient een eigen verantwoordelijkheid en derhalve een eigen beslissingsruimte te behouden.

De aanbeveling van de vertrouwenscommissie komt tot stand nadat de door de raad ingestelde vertrouwenscommissie een keuze heeft gemaakt uit de sollicitanten die zich voor de vacature hebben aangemeld. Een zorgvuldige voorbereiding vereist dat de besprekingen in de vertrouwenscommissie ter voorbereiding van de aanbeveling evenals thans niet openbaar zijn. De commissie stelt een, in beginsel meervoudige aanbeveling vast. Deze niet-openbare voorbereidingsprocedure moet waarborgen dat de privacy van sollicitanten niet in het gedrang komt en dat belangen van sollicitanten niet door voortijdige openbaarheid worden geschaad.

Mede op grond van de ingekomen adviezen heeft het kabinet gekozen voor de lijn waarbij de aanbeveling van de vertrouwenscommissie niet openbaar wordt gemaakt. Hierbij hebben de volgende argumenten een rol gespeeld:

- Bij openbaarheid van de aanbeveling kunnen de persoonlijke belangen van kandidaten in het gedrang komen in de ambten of functies die zij thans bekleden en in de posities die zij hierbij innemen;
- De mogelijkheden om bij openbaarheid van de aanbeveling in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen van de aanbeveling af te wijken worden nagenoeg geheel gereduceerd;
- De bovenlokale elementen in het benoemingenbeleid – bijvoorbeeld het voorkeursbeleid voor vrouwen, een evenwichtige politieke spreiding en doorstroming van burgemeesters uit herindelingsgebieden – kunnen bij openbaarheid van de aanbeveling geen zelfstandige rol meer spelen;
- Het invoeren van een openbare aanbeveling zou tot gevolg kunnen hebben dat de huidige kwaliteitstoetsing en procesbegeleiding door de commissaris van de Koningin wezenlijk aan betekenis inboet.

Op gemeentelijk niveau is het sluitstuk van de benoemingsprocedure derhalve de niet openbare aanbeveling die in de beslotenheid van de vertrouwenscommissie wordt voorbereid.

Voordracht aan de Kroon

De Minister van Binnenlandse Zaken zal van twee zijden worden geadviseerd: de aanbeveling van de vertrouwenscommissie en het advies van de commissaris van de Koningin. Op de rol van de commissaris wordt in het vervolg nog ingegaan.

Mede op grond van de ingekomen adviezen heeft het kabinet gekozen voor de lijn waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken naast de aanbeveling van de vertrouwenscommissie en het advies van de commissaris van de Koningin, ook bovenlokale elementen in zijn afweging bij de voordracht aan de Koningin zal betrekken indien deze naar zijn oordeel in de concrete situatie onderbelicht zijn gebleven. Het gaat hier om de verwezenlijking van doelstellingen zoals bijvoorbeeld de benoeming van vrouwen in het openbaar bestuur en een evenwichtige politieke spreiding, maar ook om de gevolgen op te vangen voor burgemeesters die vanwege de gemeentelijke herindelingen moeten worden ontslagen en langdurig in een wachtgeldsituatie geraken. Er kunnen ook andere meer procedurele redenen zijn om af te wijken van de aanbeveling. Dit kan zich voordoen indien bijvoorbeeld de aanbevolen kandidaat naar het oordeel van de Kroon niet over de capaciteiten beschikt die nodig zijn om het burgemeestersambt te kunnen uitoefenen, voorts indien er gerede twijfel bestaat aan de integriteit van de aanbevolen kandidaat of indien sprake is van ernstige manco's die alleen door minister of commissaris beoordeeld kunnen worden.

De huidige praktijk leert dat doorgaans de unanieme adviezen van de vertrouwenscommissies en de daarop gebaseerde aanbevelingen van de commissarissen worden opgevolgd en dat slechts in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen hiervan wordt afgeweken. Deze gedragslijn zou ook ten aanzien van de aanbeveling van de vertrouwenscommissie en het advies van de commissaris moeten worden gevolgd. Waar het om gaat is dat de Kroon en de voordragende minister kunnen blijven waarborgen dat gemeenten over kwalitatief goede burgemeesters kunnen beschikken.

Rol van de commissaris van de Koningin

De toekenning van het recht van aanbeveling aan de vertrouwenscommissie heeft gevolgen voor de positie van de Minister van Binnenlandse Zaken en voor de commissaris van de Koningin, die hem als rijksorgaan bij de benoemingsprocedure terzijde staat. Immers in de huidige procedure stelt de commissaris de aanbeveling op ten behoeve van de Minister van Binnenlandse Zaken. Hij komt tot deze aanbeveling op grond van zijn selectie van kandidaten, de informatie die hij over betrokkenen inwint, en zijn afweging van de opvattingen van de vertrouwenscommissie, aan wie hij zijn selectie voorlegt.

Hoewel het zwaartepunt van de selectie in de nieuwe situatie bij de vertrouwenscommissie komt te liggen, zal de commissaris voldoende instrumenten behouden om in de verschillende fasen van de benoemingsprocedure zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestuur waar te kunnen maken. Evenals thans het geval is, zal de commissaris een selectie maken van kandidaten die hij benoembaar acht voor de betrokken gemeente. Tevoren zal de raad in het overleg met de commissaris aangeven welke eisen van bekwaamheid en geschiktheid moeten worden gesteld aan de kandidaten, de zogenaamde profielschetsvergadering. In deze bijeenkomst zal de commissaris, meer nog dan thans, op zijn beurt inzicht verschaffen in de criteria die hij, uit het oogpunt van bewaking van de kwaliteit van het openbaar bestuur, bij de selectie zal hanteren. Daarbij

zal hij ook de eerdergenoemde bovenlokale elementen duiden en aangeven op welke wijze hij deze elementen in zijn selectie zal betrekken.

Daarnaast zal de commissaris nadat hij zijn selectie heeft gemaakt de vertrouwenscommissie, anders dan thans het geval is, inzicht verschaffen in het totale sollicitantenbestand voor de desbetreffende vacature. De vertrouwenscommissie zal kennis kunnen nemen van alle brieven van sollicitanten en wordt hierdoor in staat gesteld ook andere dan de door commissaris geselecteerde personen uit te nodigen voor een gesprek¹. Anderzijds zal de vertrouwenscommissie de commissaris op gezette tijden dienen te informeren over haar bevindingen en over de voortgang van haar werkzaamheden. Op die wijze kan de commissaris toezien dat de procedure een ordelijk verloop heeft.

Ook op andere punten zal de huidige procedure verder worden aangescherpt. Nu het zwaartepunt van de selectie van de kandidaten naar de vertrouwenscommissie verschuift, ligt het in de rede de vertrouwenscommissie meer bevoegdheden en mogelijkheden te bieden om referenties omtrent sollicitanten in te winnen. Met betrekking tot de justitiële antecedenten moet echter een uitzondering worden gemaakt. Uit hoofde van de bescherming van de privacy van sollicitanten zal het antecedentenonderzoek tot de taak van de commissaris blijven behoren.

De commissaris heeft in de nieuwe situatie in plaats van het thans in de ambtsinstructie vastgelegde recht van aanbeveling een meer adviserende rol naar de Minister van Binnenlandse Zaken ten behoeve van diens voordracht aan de Kroon. In zijn advies zal hij aandacht besteden aan de wijze waarop de meergenoemde bovenlokale elementen van beleid in de procedure tot dan toe zijn betrokken.

Herbenoeming

De verruiming van de invloed van de gemeenteraad op de herbenoeming van de burgemeester ligt in het verlengde van de versterkte invloed van de raad op de benoeming. Wordt de raad bij de huidige herbenoemingsprocedure in staat gesteld zijn gevoelens omtrent het functioneren van de burgemeester kenbaar te maken aan de commissaris, het ligt voor de hand om bij de gelegenheid van de herbenoeming de raad het recht van aanbeveling tot herbenoeming te geven. Het overleg met de commissaris blijft niettemin zijn waarde behouden en dient vooraf te gaan aan het opstellen van een met redenen omklede aanbeveling tot herbenoeming aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Vervolgens brengt de commissaris advies uit aan de Minister van Binnenlandse Zaken omtrent de aanbeveling van de raad. De Minister van Binnenlandse Zaken behoudt evenwel de mogelijkheid om in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen van de aanbeveling tot herbenoeming af te wijken.

Ontslag

Het ligt voorts in de rede om de gemeenteraad ook het recht van aanbeveling tot ontslag te geven indien de burgemeester op grond van zijn functioneren onherstelbaar het vertrouwen van de gemeenteraad heeft verloren. Deze procedure dient met voldoende waarborgen te worden omgeven. Uiteraard verdient het de voorkeur dat een (dreigend) conflict tussen de raad en de burgemeester wordt opgelost zonder dat het tot opzeggen van het vertrouwen komt. Eventueel zou de commissaris of een andere persoon hier een bemiddelende rol kunnen vervullen. Een dergelijke rol kan echter niet worden voorgeschreven. Het is immers de gemeenteraad die uiteindelijk zelf bepaalt of hij het vertrouwen in de burgemeester opzegt.

¹ De ervaring leert dat op vacatures bij gemeenten onder de 50 000 inwoners gemiddeld 44 personen solliciteren. Bij gemeenten boven de 50 000 inwoners is dit aantal gemiddeld 26.

Een volgende stap is of de gemeenteraad daadwerkelijk wil komen tot een aanbeveling tot ontslag. Analoog aan de ontslagregeling met betrekking tot wethouders zal hier een afkoelingsperiode in acht moeten worden genomen. Uiteraard dient de Minister van Binnenlandse Zaken gedegen op de hoogte te zijn van de achtergronden indien het daadwerkelijk tot een aanbeveling van de raad tot ontslag komt. Daarom ligt het in de rede in deze fase (dus de fase tussen opzeggen van het vertrouwen en de beslissing om al dan niet te komen tot een aanbeveling voor ontslag) een actieve rol bij de commissaris te leggen. Deze actieve rol komt enerzijds tot uiting in het in kaart brengen van de achtergronden van het conflict, anderzijds dient hij uitdrukkelijk te onderzoeken of herstel van het vertrouwen nog mogelijk is. Wellicht immers kan een bemiddelende rol tussen partijen uitkomst brengen in het conflict.

De raadsvergadering waarin de aanbeveling tot ontslag wordt behandeld zal met gesloten deuren moeten plaatsvinden. De aanbeveling van de raad aan de Minister van Binnenlandse Zaken is echter openbaar. In een dergelijke gepolariseerde situatie is het nauwelijks denkbaar dat een dergelijke aanbeveling vertrouwelijk kan blijven. De Minister van Binnenlandse Zaken behoudt evenwel de mogelijkheid om in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen van de aanbeveling tot ontslag af te wijken.

In voorkomende gevallen kan uiteraard de Kroon, ook zonder dat de raad een aanbeveling tot ontslag van de burgemeester heeft gedaan, op grond van eigen afwegingen tot ontslag besluiten. Zo'n situatie kan zich voordoen indien de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van de hem ter beschikking staande informatie van oordeel is dat een burgemeester door zijn gedragingen het aanzien van ambt heeft geschaad, terwijl de raad misschien van oordeel is dat een aanbeveling tot ontslag niet opportuun is bij gebrek aan voldoende informatie.

Regelgeving

Het realiseren van de bovengeschetste procedures zal wijziging vergen van de Gemeentewet. Ook zal de ambtsinstructie voor de commissaris van de Koningin moeten worden aangepast. De voorbereidingsprocedure zal verdere regeling bij algemene maatregel van bestuur noodzakelijk maken. Daarnaast vraagt de invoering van de ontslagmogelijkheid van de burgemeester in geval van een onherstelbare vertrouwensbreuk tussen raad en burgemeester om een aanpassing van de rechtspositie van de burgemeester. De huidige bepalingen voorzien niet in de toekenning van een wachtgeld aan de burgemeester in situaties waarin sprake is van een onherstelbare vertrouwensbreuk, die aanleiding vormt voor het ontslag van de burgemeester. Denkbaar is dat op onderdelen, bijvoorbeeld hoogte en duur van de uitkering, de APPA-regeling voor wethouders wordt gevolgd, waarbij deze uitkering ten laste van hetzij de gemeente hetzij het rijk zou kunnen komen. In het Georganiseerd Overleg Burgemeesters zal ik hierover nog nader overleg voeren, nadat het bovenstaande nader is uitgewerkt.

3. De aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin

Op dezelfde gronden die gelden voor de aanstellingswijze van de burgemeester is er reden om ook tot een verdere democratisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin te komen.

In de procedures met betrekking tot benoeming, herbenoeming en ontslag van de commissaris van de Koningin dient de parallel met de benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester te worden doorgetrokken. Ook hier heeft de vertrouwenscommissie uit de staten het

recht van aanbeveling. De afzonderlijke procedures tot benoeming, herbenoeming en ontslag, te formaliseren in de Provinciewet, stemmen nagenoeg overeen met die welke hiervoor zijn aangegeven voor wat betreft de Gemeentewet.

Uiteraard dient bij het beoordelen van het functioneren van de commissaris onderscheid te worden gemaakt ten aanzien van diens provinciale – en rijkstaken. Zo kan de Minister van Binnenlandse Zaken afwijken van de aanbeveling van provinciale staten indien hij van oordeel is dat de aanbevolen kandidaat minder geschikt of bekwaam moet worden geacht de rijkstaken van de commissaris naar behoren te kunnen vervullen. Ook bij een vertrouwensbreuk tussen provinciale staten en de commissaris kan de minister een aanbeveling tot ontslag van de commissaris niet volgen indien naar zijn oordeel de conflicten zich in hoofdzaak toespitsen op de wijze waarop de commissaris zijn functie als rijksorgaan vervuld.

4. Taken en bevoegdheid burgemeester en commissaris van de Koningin

De commissie-Van Thijn heeft in haar rapport aandacht gegeven aan de wettelijke taken en bevoegdheden van de burgemeester. Zij stelde voor de elementen coördineren, stimuleren en leidinggeven op te nemen in artikel 170 van de Gemeentewet, alsmede de bevoegdheden die de burgemeester nodig heeft om zijn taken naar behoren te vervullen, te verruimen. Daartoe heeft de commissie een aantal varianten geschetst. Mijn ambtsvoorganger heeft in zijn brief van 12 april 1994 een voorkeur uitgesproken voor variant C', welke variant niet slechts een de bevoegdheid van de burgemeester bevat een voorstel ter besluitvorming op de agenda van het college te plaatsen, maar ook de bevoegdheid het college een eindvoorstel voor te leggen, waarover binnen een te stellen termijn moet worden besloten¹. Deze voorkeur volg ik niet. Mijn voorkeur gaat uit naar de variant B, waarin de burgemeester de bevoegdheid toe komt een onderwerp op de agenda van het college van burgemeester en wethouders te plaatsen. Deze variant doet mijns inziens beter recht aan het beginsel van collegiale besluitvorming en is in lijn met de bevoegdheid die ook op het nationale niveau aan de minister-president is gegeven onderwerpen op de agenda van de ministerraad te plaatsen².

Ten aanzien van de wettelijke taken en bevoegdheden van de commissaris van de Koningin zal artikel 175 van de Provinciewet op overeenkomstige wijze worden aangepast.

De voorbereiding van de wetsvoorstellen tot aanpassing van de Gemeentewet en Provinciewet zijn in voorbereiding genomen.

5. Deconstitutionalisering benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin

De vraag of de Grondwet zich dient uit te spreken over het vraagstuk van benoeming of verkiezing van de commissaris van de Koning en burgemeester is eerder bij de voorbereiding van de algehele grondwetsherziening van 1983 aan de orde geweest.

In 1971 nam de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (commissie Cals-Donner) in meerderheid het standpunt in dat het niet wenselijk is de oplossing van dit vraagstuk constitutioneel vast te leggen. In de Staatscommissie was men het er overigens over eens dat in de Grondwet een zelfde gedragslijn moet worden gevolgd met betrekking tot beide functionarissen. Overwogen werd dat het vraagstuk in beweging is en het niet raadzaam leek reeds op voorhand een keuze te doen. Naar

¹ In deze variant C' zou artikel 170 Gemeentewet komen te luiden als volgt:

Artikel 170

1. De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen diegenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken.

2. De burgemeester ziet voorts toe op:

a. een goed verloop van het verkeer tussen het gemeentebestuur enerzijds en de ingezetenen en de in de gemeente een belang hebbende diensten, instellingen en bedrijven anderzijds;

b. een goede samenwerking van het gemeentebestuur met de besturen van andere gemeenten en met andere overheden;

3. De burgemeester bevordert overigens de aangelegenheden, in de ruimste zin des woords, die voor de gemeente van belang zijn.

4. De burgemeester is bij de uitoefening van zijn taak, bedoeld in het eerste lid, bevoegd een onderwerp op de agenda van een vergadering van het college van burgemeester en wethouders te plaatsen, indien hij van oordeel is dat zulks noodzakelijk is in het belang van de gemeente.

5. Indien de gebruikmaking van de bevoegdheid, bedoeld in het vierde lid, ook na herhaalde toepassing ervan, niet leidt tot besluitvorming in het college van burgemeester en wethouders, legt de burgemeester een eindvoorstel inzake het in het geding zijnde onderwerp aan het college voor. Hij bepaalt daarbij een termijn binnen welke het college omtrent het eindvoorstel moet hebben besloten.

² Tekst van de variant C', echter zonder het vijfde lid.

het oordeel van de Staatscommissie diende de wetgever hier te beslissen en de mogelijkheid te hebben om tussen verschillende oplossingen te kiezen.

In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Bijlage Hand. II, 1973–1974, 12 944, nr. 2) nam de regering zowel de conclusie als de motivering op dit punt van de Staatscommissie over en achtte deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van commissaris van de Koning en burgemeester gewenst. Tijdens de behandeling van deze nota werd door de Tweede Kamer de motie-Tilanus (Bijlage Hand. II, 1974–1975, 12 944, nr. 24) aanvaard. In deze motie werd de regering uitgenodigd geen voorstellen bij de Staten-Generaal aanhangig te maken, die ten doel hebben de bepalingen omtrent de methode van aanwijzing van de commissaris van de Koning en de burgemeester uit de Grondwet te verwijderen. De regering heeft bij de grondwetsherziening van 1983 deze motie uitgevoerd en een artikel voorgesteld dat thans artikel 131 van de Grondwet vormt.

In de jaren tachtig adviseerde de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (commissie-Biesheuvel) onder meer over de benoeming van burgemeester en commissaris van de Koningin. De commissie-Biesheuvel heeft geen voorstellen gedaan om wijziging te brengen in de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Ook werd geen deconstitutionalisering van de benoemingswijze voorgesteld.

In het rapport van de commissie-Van Thijn wordt unaniem voorgesteld tot deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming over te gaan. De commissie constateert dat de realisering van de door haar onderzochte varianten waarbij de burgemeester niet zal worden benoemd maar worden gekozen, grondwetswijziging vergt. Artikel 131 van de Grondwet bepaalt immers dat de burgemeester door de Kroon wordt benoemd.

Laatstgenoemde commissie noemt twee mogelijkheden voor de inhoud van een grondwetswijziging op dit punt. De eerste is dat enigerlei vorm van verkiezing van de burgemeester in de Grondwet zelf wordt verankerd. De tweede mogelijkheid, die de uitgesproken voorkeur van de commissie heeft, is dat artikel 131 Grondwet wordt geschrapt en dat het aan de wetgever wordt overgelaten te regelen hoe de burgemeester wordt aangesteld. De commissie wijst er daarbij op dat, welke variant men ook in de Grondwet vastlegt, men steeds het risico loopt dat een in de loop van de tijd veranderende visie op de meest wenselijke aanstellingswijze tot een keuze van een andere variant leidt, hetgeen dan weer tot wijziging van de Grondwet noopt. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester biedt de wetgever de mogelijkheid om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen veranderde inzichten ter zake.

Het kabinet volgt de commissie in haar unanieme aanbeveling over te gaan tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Het kabinet acht de methode van aanwijzing van de burgemeester en de commissaris van de Koning niet van zodanig gewicht dat deze in de Grondwet moet worden blijven vastgelegd.

Voorts is het kabinet de opvatting toegedaan dat ten aanzien van de vraag of de Grondwet zich dient uit te spreken over het vraagstuk van de verkiezing of de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, een zelfde gedragslijn moet worden gevolgd met betrekking tot beide functionarissen. Hier wordt aangesloten bij het standpunt dat de Staatscommissie Cals-Donner indertijd ter zake heeft

ingenomen. Deconstitutionalisering biedt de wetgever de mogelijkheid eenvoudiger en sneller dan de grondwetgever in te spelen op de toekomstige inzichten omtrent de gewenste aanstellingswijze, waarbij overigens ten overvloede wordt opgemerkt dat het kabinet voorstander is van handhaving van benoeming door de Kroon van beide functionarissen. Dit neemt uiteraard niet weg dat de wetgever, indien hem de zaak wordt overgelaten, uiteenlopende oplossingen kan kiezen.

DE WETHOUDER-NIET RAADSLID EN DE GEDEPUTEERDE-NIET STATENLID

1. Inleiding

In het regeerakkoord is bepaald dat de mogelijkheid zal worden geopend voor benoeming van wethouders van buiten de gemeenteraad. In deze notitie geeft het kabinet aan op welke wijze daaraan invulling kan worden gegeven. Hoewel in het regeerakkoord niet expliciet wordt gesproken over de gedeputeerde die niet tevens statenlid is, is het kabinet van oordeel dat het voor de hand ligt ook deze mogelijkheid bij de problematiek te betrekken. Waar in deze notitie over de wethouder-niet raadslid wordt gesproken wordt in overeenkomstige zin bedoeld op de gedeputeerde-niet statenlid.

In haar rapport «De burgemeester ontketend» toonde de Commissie-Van Thijn (derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten; kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 34 en 35) zich voorstander van het mogelijk maken van de wethouder-niet raadslid. «De commissie is van mening dat er redenen zijn om te veronderstellen dat een loskoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap het functioneren van het lokale bestuur in het algemeen en de positie van de raad, de lokale volksvertegenwoordiging, in het bijzonder, ten goede zal komen». De Commissie wees uitdrukkelijk op het belang van de vergroting van het arsenaal van potentiële wethouders.

Naar aanleiding van deze aanbeveling van de Commissie-Van Thijn zag het vorige kabinet voordelen in de mogelijkheid van wethouders die niet tevens raadslid zijn, niet zozeer vanwege dualisme op gemeentelijk niveau, maar omdat door het scheppen van deze mogelijkheid en de daarmee gepaard gaande vergroting van het recruteringspotentieel de kwaliteit van het lokaal bestuur een bredere basis zou kunnen krijgen. Wel werd daarbij aangetekend dat een dergelijk voorstel terdege op zijn gevolgen voor de samenhang binnen en het functioneren van het lokaal bestuur zou moeten zijn doordacht.

In het afrondend debat over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (7 t/m 9 december 1993) aanvaardde de Tweede Kamer een motie-Kohnstamm (21 427, nr. 89), waarin er vanuit wordt gegaan dat het mogelijk moet worden dat wethouders van buiten de raad worden benoemd. De motie nodigde de regering uit daartoe voorstellen aan de Tweede Kamer voor te leggen.

Gevolggevend aan die motie zond het vorige kabinet een notitie over het onderwerp «wethouder van buiten de raad» (kamerstukken II, 1993–1994, 21 427 nr. 102) naar de Kamer, waarin diverse opties uiteen gezet worden. Het vorige kabinet sprak een voorkeur uit voor de optie, waarin de benoeming van wethouders-niet raadslid mogelijk wordt, zij het dat, voor zover wethouders uit het midden van de raad worden benoemd, deze (tevens) raadslid blijven.

Deze optie geeft, naar het oordeel van het vorige kabinet, de gemeente een zo groot mogelijke vrijheid bij het eventueel kiezen voor wethouders-niet raadslid. De gemeenteraad kan er desgewenst voor kiezen dat alle wethouders niet tevens raadslid zijn. De vraag of het al dan niet wenselijk is (c.q. in welke mate het wenselijk is) dat er twee «soorten» wethouders zijn (al dan niet uit de raad) dient afweging te zijn van lokale politieke besluitvorming. In de notitie werd verwoord dat de mogelijkheid van de wethouder-niet raadslid positief kan zijn voor de kwaliteit van het lokaal bestuur: «Het introduceren van de mogelijkheid van de wethouder van buiten de raad betekent dat gemeenten meer keuzemogelijkheden

krijgen waar het de personele invulling van de colleges betreft. Dat kan leiden tot (verdere) professionalisering van het dagelijks bestuur, hetgeen een hogere kwaliteit van het college kan betekenen. Evenzeer is denkbaar dat door de introductie van de wethouder van buiten de raad ook de gemeenteraad versterkt wordt. De eigen verantwoordelijkheid van beide bestuursorganen wordt immers geaccentueerd indien wethouders van buiten de raad gerecruteerd kunnen worden. De eigen verantwoordelijkheid van de gemeenteraad bestaat primair uit het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Het dagelijks bestuur vormt de kerntaak van het college. Indien het automatisme van de personele band raadslid-wethouder wordt doorgesneden, is het niet meer vanzelfsprekend dat de wethouder bij fractievergaderingen aanwezig is. Ook neemt hij dan niet noodzakelijkerwijs meer in verschillende hoedanigheden deel aan besluitvorming. Indien de colleges professioneler worden en de gemeenteraden daadwerkelijk op hoofdlijnen gaan sturen, kan dit de kwaliteit van het lokale bestuur bevorderen. Het kabinet is van oordeel dat de wethouder van buiten de raad aan die kwaliteitsverbetering kan bijdragen.»

Het vervolg van deze notitie geeft het standpunt van de Ministeriële Commissie Staatkundige Vernieuwing weer, welk standpunt door het kabinet is overgenomen.

Op een voorlopige versie van het onderhavige kabinetsstandpunt is de reactie gevraagd van VNG en IPO. Van het IPO is geen advies ontvangen. Aan het VNG-advies – gedateerd 27 september – wordt hierna aandacht besteed in paragraaf 6.

2. Monisme en dualisme

Tijdens de Algemene Beschouwingen en ook in het kader van de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken voor 1995 in de Tweede Kamer is van VVD-zijde aangedrongen op een algemene bezinning over monisme en dualisme op gemeentelijk niveau, alvorens in te gaan op onderwerpen als de wethouder-niet raadslid. Kennelijk ligt hieraan de opvatting ten grondslag dat introductie van de wethouder-niet raadslid een dualistisch element introduceert, hetgeen aanleiding geeft tot de vraag of het (in artikel 125, eerste lid, van de Grondwet neergelegde) monistische uitgangspunt niet geheel heroverwogen zou moeten worden.

Het kabinet is van oordeel dat een eventuele invoering van een geheel dualistisch model (waarbij het college bijvoorbeeld de bevoegdheid zou krijgen om de gemeenteraad te ontbinden) niet aan de orde is. Het is voorts de vraag of de wethouder-niet raadslid als een formeel dualistisch element moet worden gezien. De wethouders worden ingevolge de huidige Gemeentewet door en uit de gemeenteraad gekozen. Zij zijn tezamen en ieder afzonderlijk aan de raad verantwoording verschuldigd over het door het college gevoerde bestuur. Zij kunnen door de gemeenteraad ontslagen worden indien zij het vertrouwen van de raad niet meer bezitten. Bij introductie van de wethouder-niet raadslid zal dit laatste niet anders zijn.

Wat de bevoegdhedenverdeling tussen de gemeentelijke organen betreft gaat het wettelijk systeem ervan uit dat alle bevoegdheden toekomen aan de gemeenteraad, tenzij uit de wet uitdrukkelijk blijkt dat het college of de burgemeester bevoegd is. Dit betekent dat autonome taken altijd in eerste instantie bij de gemeenteraad thuishoren. Medebewindstaken zijn raadsbevoegdheden, tenzij uitdrukkelijk uit de desbetreffende medebewindswet blijkt dat het college of de burgemeester bevoegd is. Hierbij past nog de kanttekening dat de formele invloed van

de gemeenteraad op de uitoefening van medebewindstaken door het college met de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet (1-1-94) is uitgebreid. Voorheen was het zo dat het college het primair bevoegde orgaan was bij medebewind. De gemeenteraad kon het college alleen achteraf ter verantwoording roepen. Thans heeft de gemeenteraad de bevoegdheid gekregen om richtlijnen vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop het college medebewindstaken dient uit te oefenen. Dat is dus een formeel beïnvloedingsinstrument vooraf.

De formele positie van de gemeenteraad bij medebewind is dus in twee opzichten versterkt (monistische elementen):

- a. de raad is het primair bevoegde orgaan;
- b. voor zover het college bevoegd orgaan is heeft de raad de bevoegdheid om vooraf algemene regels vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop het college die bevoegdheden dient uit te oefenen.

De nieuwe Gemeentewet gaat echter uit van een grote differentiatie-mogelijkheid op lokaal niveau. Dat wil zeggen dat de lokale bestuursinrichting en bevoegdhedenverdeling zoveel mogelijk afgestemd kan worden op lokale politieke wensen en uitgangspunten. Zo staat de Gemeentewet in ruimere mate delegatie van raadsbevoegdheden toe aan het college en aan commissies dan onder de oude gemeentewet mogelijk was. Het oude, gesloten delegatiestelsel is vervangen door een open stelsel. Dit biedt dus de mogelijkheid om op basis van lokale beleidskeuzen in meer of mindere mate dualistische elementen in het gemeentelijk bestel te introduceren. Het kabinet ziet geen aanleiding om ten principale hierop terug te komen, mede gelet op het feit dat de Gemeentewet (en de Provinciewet) onlangs integraal herzien zijn.

3. Motieven voor de invoering van de wethouder-niet raadslid

Voor de introductie van de wethouder-niet raadslid worden verschillende motieven aangevoerd. In onder meer de literatuur wordt gepleit voor de introductie van de wethouder-niet raadslid met als motief de zuiverheid in de (controle)verhouding raad/college. Een ander motief is de vergroting van het recruteringsbereik van wethouders. Elzinga¹ pleit ervoor in ieder geval in de grootstedelijke gemeenten een ontkoppeling tot stand te brengen tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Maakt men de functies van elkaar los, dan komt tussen raad en wethouder een zuiverder controleverhouding tot stand, de wethouder wordt de momenteel bestaande mogelijkheid onthouden om mee te stemmen over de eigen beleidsvoorstellen en controle uit te oefenen op de eigen beleidsvoornemens. Bordewijk² wijst erop dat Van Poelje reeds in 1914 in zijn proefschrift «Hedendaags Gemeenterecht» omvorming van de gemeenteraad van beleidsvormend tot controlerend orgaan signaleert. Ziet men de raad als beleidsvormend orgaan, dan past daar nog wel in dat de leden van het dagelijks bestuur uit zijn midden worden gekozen, om te zorgen dat de besluiten worden geëffectueerd. Bij een controlerend bestuur past het veel minder dat degenen die belast zijn met het doen van voorstellen over die voorstellen zelf meestemmen. Van Poelje wees al op het dilemma dat standpunten veelal in fractieverband worden ingenomen, en dat wethouders ook deel van fracties uitmaken. Bordewijk noemt vier mogelijkheden waarop met dit probleem wordt omgegaan:

1. nadat het college een standpunt heeft ingenomen proberen de wethouders dit standpunt er in hun fractie «door te drukken»;
2. de hiervoor geschetste lijn kan ertoe leiden dat raadsleden niet meer bereid zijn hun wethouders te volgen. Gevolg: de wethouders stellen zich in de raad als een «aparte fractie» op;
3. wethouders peilen het gevoel van de fractie voordat het college

¹ D. J. Elzinga, Monisme en dualisme in: W. Derksen en A. F. A. Korsten, Lokaal bestuur in Nederland, blz. 223–232.

² P. Bordewijk, Openbaar bestuur 1994, nr. 9.

zich uitspreekt. Nadeel daarvan is dat fracties zich moeten binden voordat een voldragen stuk ter tafel ligt, en dat de uitkomst van de openbare discussie al vaststaat voordat deze begonnen is;

4. de beleidsvoorbereiding wordt geheel overgelaten aan het ambtelijk apparaat. B en W nemen pas een standpunt in nadat verschillende fracties zich in commissievergaderingen hebben uitgesproken. Dit concept heeft enige tijd in Eindhoven gefunctioneerd, en leidde tot een «bleek profiel» van de wethouders. Bordewijk wijst erop dat de hiervoor genoemde bezwaren aanzienlijk zouden verminderen wanneer wethouders geen lid zouden zijn van de raad. Ook dan zal vaak overleg gepleegd worden tussen wethouders en hun aanverwante fractie, maar het is dan minder bezwaarlijk wanneer dat niet tot overeenstemming leidt. De discussie in de raad kan opener worden, zonder dat de wethouder zijn inbreng in de beleidsvoorbereiding verliest. Ook wordt voorkomen dat wethouders optreden als rechter in eigen zaak wanneer in de raad kritiek op de uitvoering van besluiten aan de orde is. Elzinga stelt de vraag aan de orde of het raadslidmaatschap van de wethouder een bevestiging is van de dominante positie van de gemeenteraad. Nee, luidt zijn conclusie, althans niet in de tegenwoordige verhoudingen. Zou het college zich beperken tot mechanische voorbereiding en uitvoering, dan zou het raadslidmaatschap het belangrijkste voor de wethouder zijn, omdat daarin de belangrijkste besluitvormende verantwoordelijkheid van de wethouder tot uitdrukking zou worden gebracht. Feit is echter dat de positie van het college verzelfstandigd is ten opzichte van de raad. Hoe groter de invloed van het college, hoe meer de nadruk voor de raad op de controlerende functie komt te liggen. Hier speelt de wethouder als het ware een dubbelrol. Hij controleert deels zichzelf. Daardoor staat de raad in feite controlerende invloed af. Elzinga voegt daar aan toe: politieke controle kan het beste gedijen in een constellatie waarin een zekere afstand bestaat tussen de verantwoordelijke en het verantwoording vragende orgaan. Het onderhavige monistische structurelement kan derhalve effecten hebben die de invloedsuitoefening van de gemeenteraad schaden.

Naar aanleiding van onder meer deze beschouwingen heeft het kabinet zich afgevraagd of er reden is de bestaande verantwoordingsrelatie raad/college ten principale te heroverwegen. Het kabinet ziet daartoe geen aanleiding. Een belangrijke overweging daarbij is dat er geen signalen vanuit gemeentelijke kring bekend zijn op grond waarvan deze heroverweging geboden zou zijn.

Verruiming van recruiteringsbereik is naar het oordeel van het kabinet het belangrijkste motief om tot invoering van de mogelijkheid van de wethouder-niet raadslid over te gaan. Het kabinet is van oordeel dat gemeenten de mogelijkheid om desgewenst wethouders buiten de kring van gemeenteraadsleden te zoeken – zij het onder bepaalde voorwaarden – niet onthouden moet worden. Daardoor kan specifieke deskundigheid ten behoeve van het college worden aangetrokken hetgeen de professionaliteit van het college als geheel ten goede kan komen.

4. Varianten van de wethouder-niet raadslid

Met betrekking tot de modaliteiten waarop de wethouder-niet raadslid mogelijk kan worden gemaakt onderscheidt het kabinet drie varianten die overwogen zouden kunnen worden. Deze drie varianten worden hier nader beschouwd.

a. De Gemeentewet bepaalt dat het wethouderschap onverenigbaar is met het lidmaatschap van de raad.

Deze variant is de meest ver gaande. Een wettelijke onverenigbaarheid

betekent dat wethouders nooit lid van de gemeenteraad kunnen zijn. Raadsleden die tot wethouder worden benoemd moeten kiezen: of de benoeming tot wethouder niet aanvaarden, of het lidmaatschap van de gemeenteraad neerleggen. Het kabinet is geen voorstander van deze variant. Daarbij overweegt het kabinet dat uit de gemeentelijke praktijk geen signalen bekend zijn op grond waarvan invoering van deze verregaande variant overwogen zou moeten worden.

Het kabinet heeft overwogen of deze variant voor bepaalde gemeenten (bijvoorbeeld grote steden) ingevoerd zou moeten worden. Ook daartoe ziet het kabinet geen aanleiding. Immers, het vastleggen van een wettelijke scheidslijn (bv. 100 000+ gemeenten) is arbitrair, nog afgezien van het feit dat er geen goede argumenten zijn om bepaalde gemeenten te verplichten tot benoeming van wethouders die niet tevens raadslid zijn.

Uit grondwettelijk oogpunt ontmoet deze variant geen bezwaren. Nu de wet bepaalt dat het wethouderschap onverenigbaar is met het lidmaatschap van de raad, is deze regeling in overeenstemming met grondwettelijke incompatibiliteitsregeling van artikel 129, vijfde lid, van de Grondwet.

b. De gemeenteraad is geheel vrij in zijn keuze met betrekking tot wethouders, al dan niet uit de raad.

Deze variant – die de voorkeur van het vorige kabinet genoot – gaat ervan uit dat het niet noodzakelijk is de combinatie raadslid/wethouder wettelijk te verbieden. De gemeenteraad is vrij tot benoeming van wethouders al dan niet uit de raad. In deze variant kunnen derhalve niet-homogene colleges ontstaan. Belangrijke vraag daarbij is of de hieruit voortvloeiende mogelijkheid dat er colleges zijn met twee soorten wethouders (wel en niet uit de raad) zo ongewenst is, dat de wetgever deze mogelijkheid zou moeten uitsluiten. Voorzienbare complicaties die voortvloeien uit twee categorieën wethouders in een college zijn:

- er zijn wethouders met een verschillende status (wel en geen raadslid);
- de ene wethouder maakt formeel deel uit van zijn raadsfractie, terwijl de andere wethouder geen deel uitmaakt van enige fractie;
- de ene wethouder kan als raadslid meestemmen over collegevoorstellen (hetgeen ook zijn of haar feitelijke macht in het college vergroot), terwijl de andere wethouder geen stemrecht in de raad heeft.

Invalshoek voor het kabinet is de vraag of deze bezwaren zo zwaar zijn dat die combinatie bij voorbaat verboden zou moeten worden. Als algemeen uitgangspunt zal zeker gelden dat de verhoudingen binnen de colleges en de relatie tussen de colleges en de raden en raadsfracties het helderst zullen zijn wanneer de colleges homogeen zijn samengesteld. Aan de andere kant moet in ogenschouw worden genomen dat binnen de colleges en tussen de wethouders en de raadsfracties praktische (politieke) afspraken kunnen worden gemaakt met betrekking tot mogelijke problemen die voortvloeien uit de combinatie van twee soorten wethouders. Zo zou afgesproken kunnen worden dat de wethouder-niet raadslid aanwezig is bij fractievergaderingen. Uiteraard kan in het kader van de collegeonderhandelingen ook overeengekomen worden dat raadsleden die tot wethouder worden benoemd vrijwillig afstand doen van hun raadszetel. Bovendien blijven de wethouders, ongeacht de samenstelling van het college, te zamen en ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor het door het college gevoerde bestuur (art. 169 Gemeentewet). Een wethouder die het vertrouwen van de raad niet meer geniet kan door de raad in laatste instantie ontslagen worden. Dat geldt evenzeer voor de wethouder-niet raadslid.

Uit een oogpunt van de grondwettelijke incompatibiliteitenregeling ontmoet deze variant geen bezwaar. Er wordt in deze variant geen onverenigbaarheid met het raadslidmaatschap geschapen.

c. Het wethouderschap wordt onverenigbaar met het raadslidmaatschap zodra de raad een wethouder-niet raadslid benoemt.

Deze variant gaat in beginsel uit van handhaving van het huidige stelsel, dat de wethouders door en uit de raad worden benoemd. Een keuze voor deze variant gaat uit van de veronderstelling dat aan de combinatie wethouder-raadslid/wethouder-niet raadslid zodanige bezwaren kleven dat dat wettelijk onmogelijk moet worden gemaakt. Die mogelijke complicaties zijn hiervoor aan de orde geweest.

Inderdaad zal het in het algemeen zo zijn dat de verhoudingen binnen de colleges en de relatie tussen de colleges en de raden en raadsfracties het helderst zullen zijn indien de colleges homogeen zijn samengesteld. De combinatie van wethouders-raadsleden en wethouders-niet raadsleden kan in de praktijk complicerend blijken. Een en ander tegen elkaar afwegend is het kabinet van oordeel dat het de voorkeur verdient wanneer op gemeentelijk niveau een principiële keuze wordt gemaakt: of alle wethouders zijn raadslid of geen wethouder is raadslid. In de praktijk zal dat neerkomen op de vraag of er aanleiding bestaat af te wijken van hetgeen tot op heden gebruikelijk is. Deze keuze zal niet tot stand komen indien daarvoor geen brede politieke steun gevonden kan worden. Alleen wanneer daadwerkelijk politiek draagvlak ontstaat voor (alle) wethouders die niet tevens raadslid zijn, zal daartoe in deze variant besloten worden. De mate waarin dat zal geschieden is uiteraard moeilijk te voorspellen.

Wel acht het kabinet het noodzakelijk dat bij deze variant wettelijk wordt vastgelegd dat de raad aan het begin van een nieuwe zittingsperiode besluit welk regime ten aanzien van de benoeming van wethouders zal gelden. Wordt aan het begin van de «rit» eenmaal een keuze gemaakt, dan liggen de verhoudingen gedurende die raadsperiode vast. Dat schept duidelijkheid, en komt de rechtszekerheid ten goede. De situatie dat opvulling van een tussentijdse wethoudersvacature door een kandidaat van buiten leidt tot het gedwongen verlies van het raadslidmaatschap van de overige wethouders moet, vooral wegens de consequenties voor de zittende wethouders-raadsleden, bij de wet worden uitgesloten.

De vraag moet worden gesteld of deze variant zich verdraagt met de grondwettelijke incompatibiliteitenregeling zoals neergelegd in artikel 129, vijfde lid van de Grondwet. De eerste volzin van dit artikel luidt: «De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap (=van gemeenteraden en provinciale staten) kunnen worden uitgeoefend.» Met de formulering «de wet bepaalt» heeft de grondwetgever beoogd de bevoegdheid tot het vaststellen van incompatibiliteiten uitsluitend bij de wetgever in formele zin neer te leggen. Het staat de wetgever dan ook niet vrij het vaststellen van incompatibiliteiten te delegeren aan bijvoorbeeld de gemeenteraden. Uitgangspunt is dus dat de wet (v.w.b. raadsleden is dat de Gemeentewet) de incompatibiliteiten vaststelt. Zo bepaalt artikel 13 van de Gemeentewet dat een lid van de raad niet tevens kan zijn minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, commissaris van de Koning, lid van gedeputeerde staten en ambtenaar, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt (de wet koppelt hier enkele uitzonderingen aan). Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat de grondwetgever, mede in het licht van het grondrechtelijk karakter van deze materie, betekenis toekende aan de omstandigheid dat het de wetgever zelf zou zijn die, zonder mogelijkheid van delegatie, bepalingen inzake incompatibiliteiten (en overigens ook

inzake verwantschap, huwelijk en verboden handelingen) zou vaststellen. Tegen die achtergrond is grote terughoudendheid geboden bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van constructies die hieraan afbreuk zouden kunnen doen.

De in variant c) voorgestelde constructie komt erop neer dat de wetgever een rechtsregime vaststelt (alle wethouders komen uit de raad), doch de raad de optie biedt over te gaan op een ander, eveneens door de wetgever vastgesteld rechtsregime (alle wethouders komen van buiten de raad). Voor de goede orde zij erop gewezen dat dit laatste betekent dat wethouders wel uit de raad kunnen voortkomen, maar dat zij dan geen lid van de raad meer kunnen blijven. Bij het opvullen van vacatures kan ook een raadslid worden benoemd, mits betrokkene zijn of haar zetel in de raad opgeeft. Formeel worden beide rechtsregimes gelijkelijk door de wetgever vastgesteld. Het is echter aan de gemeenteraad om te besluiten welk rechtsregime zal gelden.

Het kabinet meent dat deze constructie niet strookt met het delegatieverbod. Overeenkomstig artikel 129, vijfde lid, van de Grondwet zal de wetgever zelf het rechtsregime moeten vaststellen. Deze stellingname brengt met zich mede dat de variant c) slechts mogelijk is nadat artikel 129, vijfde lid, van de Grondwet zodanig zal zijn gewijzigd dat de huidige daarin gelegen belemmering is weggenomen.

Keuze van de variant

Het kabinet is zich ervan bewust dat de (gemeente)wetgever niet meer moet reguleren dan noodzakelijk is. Het kabinet heeft dan ook uitdrukkelijk de vraag onder ogen gezien of een gemeenteraad geheel vrij zou moeten zijn in zijn keuze voor wethouders al dan niet uit de gemeenteraad, of dat er aanleiding bestaat voor een zekere mate van regulering. Een en ander afwegende is het kabinet van oordeel dat niet-homogene samengestelde colleges tot gecompliceerde verhoudingen kunnen leiden, hetgeen ongewenst is. Homogeen samengestelde colleges, dat wil zeggen colleges waarbij of alle wethouders tevens raadslid zijn, of geen der wethouders tevens raadslid is, verdienen de voorkeur. Het kabinet spreekt zich dan ook uit voor de hiervoor onder c beschreven variant.

Zoals eerder gesteld zal deze variant niet verwezenlijkt kunnen worden zonder voorafgaande wijziging van artikel 129, vijfde lid van de Grondwet. Het kabinet is voornemens om grondwetswijziging te bevorderen, zodanig dat deze variant mogelijk wordt gemaakt. Dit betekent dat er geruime tijd mee gemoeid zal zijn, alvorens de wethouder-niet raadslid in deze variant gerealiseerd kan worden (eerst grondwetsherziening, vervolgens wijziging van de Gemeentewet). Dit zou betekenen dat gemeenten voor het eerst bij de raadsperiode die aanvangt na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 van de mogelijkheid om wethouders-niet raadsleden te benoemen, gebruik kunnen maken. Dat laatste komt het kabinet ongewenst voor. Daarom zal voor de tussenliggende periode door wijziging van de Gemeentewet de wethouder-niet raadslid in variant b) mogelijk worden gemaakt. Daarbij gaat het kabinet ervan uit dat de daarvoor benodigde wetswijzigingen voor de instellingsdatum van de stadsprovincie Rotterdam, en dus in ieder geval voor de raadsperiode die aanvangt na de gemeenteraadsverkiezingen van 1998, hun beslag kunnen krijgen.

5. Wethouder-niet raadslid ingezetene van de gemeente

Voor raadsleden geldt (vanzelfsprekend) de eis dat zij ingezetene moeten zijn van de desbetreffende gemeente. In de huidige situatie geldt dat ook voor wethouders, omdat zij door en uit de raad worden gekozen.

Voor «werkelijke binding» pleit dat lokale bestuurders uit de lokale gemeenschap afkomstig moeten zijn. Tegen dat uitgangspunt zou pleiten dat de eis van ingezetenschap het recruiteringsbereik beperkt, waardoor wellicht onvoldoende recht kan worden gedaan aan een belangrijke reden voor het introduceren van de wethouder-niet raadslid. Een en ander tegen elkaar afwegende meent het kabinet dat het aanbeveling verdient de eis van ingezetenschap te stellen. Het openen van de mogelijkheid wethouders-niet raadsleden te benoemen, is immers al een belangrijke verruiming van het recruiteringsbereik. Door als uitgangspunt vast te houden aan de eis van ingezetenschap mag verwacht worden dat in de regel wethouders benoemd worden die een daadwerkelijke band met de lokale gemeenschap hebben. Op deze wijze wordt de kloof tussen kiezer en gemeentebestuur niet onnodig vergroot. Aan de andere kant rijst de vraag of de eis van ingezetenschap onder alle omstandigheden strak moet worden gehanteerd. Moet aan iemand die «van buiten» wordt aangezocht, en geen ingezetene is, het wethouderschap bij voorbaat worden onthouden? De raad zou daarom een tijdelijke ontheffing van het vereiste van ingezetenschap moeten kunnen verlenen aan iemand die tot verhuizing bereid is.

6. Reactie VNG

Bij brief van 27 september jl. heeft de VNG te kennen gegeven zich te kunnen vinden in het door het kabinet voorgestelde homogene stelsel. Ook de mogelijkheid om, tot het tijdstip van grondwetswijziging, ervaring op te doen met wethouders-niet raadsleden (ook in niet-homogene colleges) wordt positief beoordeeld.

De VNG betwijfelt ten eerste of de voorgestelde verruiming van het recruiteringsbereik daadwerkelijk en ook op de langere termijn leidt tot een hogere kwaliteit van de lokale bestuurders. Er zou wel een ander type, een andere kwaliteit bestuurders in de gemeentepolitiek geïnteresseerd kunnen raken.

Het kabinet deelt deze twijfel niet. Afhankelijk van welke specifieke deskundigheid wordt aangetrokken, zal de beleidsinhoudelijke kwaliteit, danwel de professionaliteit van het college van B en W toenemen.

Het kabinet is het niet eens met het tijdpad dat de VNG voor ogen lijkt te staan tot aan de invoering van het homogene stelsel. Vanaf 1998 ervaring opdoen met wethouders van buiten de raad, vervolgens die ervaringen «nadrukkelijk inventariseren en evalueren» en pas dan tot grondwetswijziging overgaan, leidt ertoe dat het homogene stelsel op zijn vroegst in de raadsperiode beginnend in 2006 kan worden gehanteerd. Het kabinet acht dit onwenselijk en houdt vast aan een zodanig tempo van (grond)-wetswijziging dat het homogene stelsel in 2002 kan worden ingevoerd. De ervaringen met wethouders-niet raadsleden, op te doen vanaf 1998, zullen uiteraard van stonde af aan worden betrokken bij de voorbereiding van de benodigde regelgeving.

7. Samenvatting

Het kabinet is voorstander van introductie van de mogelijkheid van de wethouder-niet raadslid in die zin dat gemeenten de keuze wordt gelaten om overeenkomstig de huidige wettelijke bepalingen wethouders door en uit de raad te benoemen, of te opteren voor de mogelijkheid dat alle wethouders niet tevens raadsleden zijn. Dat laatste betekent dat, zodra een wethouder van buiten de raad wordt benoemd, alle zittende wethouders hun raadslidmaatschap verliezen. Op deze wijze wordt homogeniteit in de samenstelling van de colleges gewaarborgd. Wel acht het kabinet het noodzakelijk dat bij deze variant wettelijk wordt vastgelegd

dat de raad aan het begin van een nieuwe zittingsperiode besluit welk regime ten aanzien van de benoeming van wethouders zal gelden: of alle wethouders zijn tevens raadslid, of geen der wethouders is raadslid. Wordt aan het begin van de «rit» eenmaal een keuze gemaakt, dan liggen de verhoudingen gedurende die raadsperiode vast. Dat schept duidelijkheid, en komt de rechtszekerheid ten goede. Het kabinet is van oordeel dat die homogeniteit in de samenstelling van de colleges niet tussentijds doorbroken mag worden. De situatie dat opvulling van een tussentijdse wethoudersvacature door een niet raadslid leidt tot het gedwongen verlies van het raadslidmaatschap van de overige wethouders moet, vooral wegens de consequenties voor de zittende wethouders uit de raad, bij de wet worden uitgesloten.

De door het kabinet voorgestane variant kan niet zonder voorafgaande herziening van artikel 129, vijfde lid, van de Grondwet worden gerealiseerd. Wijziging van dit artikel, zodanig dat deze variant mogelijk wordt gemaakt, zal door het kabinet worden bevorderd. Met deze grondwetswijziging en aansluitende wetswijzigingen zal geruime tijd gemoeid zijn. Dit zou betekenen dat gemeenten voor het eerst bij de raadsperiode die aanvangt na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 van de mogelijkheid om wethouders-niet raadsliden te benoemen, gebruik kunnen maken. Dat laatste komt het kabinet ongewenst voor. Daarom zal voor de tussenliggende periode door wetswijziging de wethouder-niet raadslid in de variant, waarin ook niet-homogene colleges kunnen ontstaan (variant b), mogelijk worden gemaakt. Daarbij gaat het kabinet ervan uit dat de daarvoor benodigde wetswijzigingen voor de instellingsdatum van de stadsprovincie Rotterdam (1 januari 1997), en dus in ieder geval voor de raadsperiode, die aanvangt na de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 – hun beslag kunnen krijgen.

Ook indien wethouders worden benoemd die niet tevens raadslid zijn, geldt het vereiste van ingezetenschap. De raad kan van dat vereiste (tijdelijk) ontheffing verlenen.