

Vergaderjaar 2002–2003

28 841

Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester op het punt van de openbaarheid van de aanbeveling en het burgemeestersreferendum

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de openbaarheid van de aanbeveling van de gemeenteraad en de staten terzake van de benoeming van de burgemeester resp. de commissaris van de Koningin uit de benoemingsprocedure te schrappen. Datzelfde geldt voor het (facultatieve) burgemeestersreferendum. Onderhavig voorstel vloeit voort uit het strategisch akkoord dat ten grondslag ligt aan het beleid van dit kabinet.

De huidige benoemingsprocedure geldt sinds 1 augustus 2001. De belangrijkste wijziging betrof destijds de toekenning van een recht van aanbeveling aan de gemeenteraad en de staten. Deze aanbeveling dient in de regel uit twee personen te bestaan en dient door de minister van BZK bij zijn voordracht in beginsel te worden gevolgd. Daarmee hebben de raad en de staten een maximale invloed bij de selectie van kandidaten voor het ambt van burgemeester en commissaris van de Koningin verkregen. Dit recht van aanbeveling acht ook dit kabinet van grote waarde en wordt in dit wetsvoorstel gehandhaafd.

Op 15 april jl. heeft mijn ambtsvoorganger een eerste evaluatie van de nieuwe benoemingsprocedure aan de Tweede Kamer gezonden. Hoewel deze evaluatie beperkt van opzet was – zij had betrekking op de 25 gemeenten die na 1 augustus 2001 volgens de nieuwe procedure een aanbeveling inzake de benoeming van een burgemeester hebben uitgebracht – laat zij zien dat de openbaarheid van de aanbeveling ook in de praktijk tot ongewenste resultaten leidt. Ik ben van mening dat een snelle aanpassing van de benoemingsprocedure gewenst is.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot verbetering van de huidige benoemingsprocedure en staat los van de ontwikkelingen rond de invoering van de gekozen burgemeester. Voorts bevat dit voorstel een aanpassing die betrekking heeft op de beëdiging van de commissaris van de

Koningin. Voor een toelichting op dit onderdeel zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting (artikel 1 B).

2. Openbare karakter van de aanbeveling

Uit de evaluatie van mijn voorganger blijkt dat de openbaarheid van de aanbeveling als element van de overigens vertrouwelijke sollicitatieprocedure door sollicitanten als onplezierig wordt ervaren. Dat heeft geleid tot terugtrekking van kandidaten tijdens de procedure omdat men negatieve effecten voorzag bij bekendmaking in de huidige werkkring. Ook blijkt dat men bevreesd is bij volgende sollicitaties minder goed uit de bus te komen als bekend is dat men in een andere procedure op de tweede plaats is beland. Deze bezwaren gelden des te sterker wanneer men meer dan eenmaal op de tweede plaats in een openbare aanbeveling is geëindigd.

De openbaarheid kan ook tot nadelige gevolgen voor de eerstaanbevolene leiden. Hoewel ernaar gestreefd wordt de tijdsperiode tussen de bekendmaking van de aanbeveling en de daadwerkelijke benoeming zo kort mogelijk te laten zijn is enig tijdsverloop onontkoombaar. Dat leidt ertoe dat de facto van de als eerste geplaatste al afscheid wordt genomen van de huidige werkkring, en dat aan betrokkene al uitspraken worden ontlokt over beleidskwesties in de nieuwe gemeente.

Het kabinet heeft oog voor deze bezwaren. Er bestaat gegronde vrees dat goede kandidaten afzien van sollicitaties voor het burgemeestersambt vanwege de genoemde negatieve effecten. Bovendien is er een tendens dat het aantal sollicitanten per burgemeestersvacature daalt. Het kabinet sluit niet uit de bezwaren tegen de openbare aanbeveling daar debet aan zijn. Het risico dat de nieuwe procedure een negatieve invloed krijgt op de kwaliteit van het aanbod aan sollicitanten dient voorkomen te worden. De genoemde nadelige effecten voor zowel de nummer één als de nummer twee op de aanbeveling blijken uit reacties van de commissarissen van de Koningin in het kader van de evaluatie.

In dit verband kan nog opgemerkt worden dat er gemeenten zijn die tot constructies proberen te komen die de facto tot een enkelvoudige aanbeveling leiden. De reden daarvoor is gelegen in de bezwaren tegen de openbaarheid. Als die openbaarheid vervalt – zoals het onderhavige voorstel beoogt – mag verwacht worden dat de bezwaren tegen een aanbeveling van twee personen niet meer aan de orde zijn.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat het schrappen van de openbaarheid van de aanbeveling ook geldt voor de aanbeveling inzake de herbenoeming. Een eventuele aanbeveling tot ontslag blijft openbaar. In het kader van het wetsvoorstel 25 444 (dat heeft geleid tot de benoemingsprocedure die op 1 augustus 2001 van kracht is geworden) is dat ook altijd het uitgangspunt geweest. De motivering daarvoor luidde dat het in een dergelijke (uitzonderlijke) gepolariseerde situatie nauwelijks denkbaar is dat de aanbeveling tot ontslag vertrouwelijk kan blijven. Daar kan nog aan toegevoegd worden dat het bij een aanbeveling tot ontslag er niet meer om gaat dat de naam van betrokkene buiten de openbaarheid gehouden moet worden. De raad kan pas beraadslagen over een aanbeveling tot ontslag nadat de raad na overleg met de commissaris van de Koningin heeft verklaard dat van een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad sprake is. Deze verklaring is openbaar. Bovendien vergadert de raad in principe in het openbaar. Ten slotte schrijft de wet voor dat het voorstel tot de aanbeveling bij de oproeping tot de vergadering wordt gevoegd. Onder deze omstandigheden zijn er geen goede redenen voor een niet-openbare aanbeveling tot ontslag.

3. Het burgemeestersreferendum

Een burgemeestersreferendum veronderstelt dat de referendumgerechtigden daadwerkelijk iets te kiezen hebben. Daarbij zou het niet alleen moeten gaan over het uitspreken van vertrouwen in een bepaalde persoon maar ook in het door die persoon als burgemeester voorgestane beleid. De huidige door de Kroon benoemde burgemeester is niet met zodanige bevoegdheden uitgerust dat kandidaten zich op grond van een beleidsprogramma of een visie op gemeentelijke aangelegenheden waar zij ook daadwerkelijk over «gaan» kunnen profileren. Dit is een wezenlijk manco van het burgemeestersreferendum in de huidige bestuurlijke constellatie. Het kabinet is dan ook van oordeel dat het burgemeestersreferendum in het kader van de huidige benoemingsprocedure afgeschaft dient te worden.

4. Samenhang met wetsvoorstel 28 177

Thans is ook een andere wijziging van de huidige benoemingsprocedure aanhangig. Het betreft wetsvoorstel 28 177 dat een explicitering bevat van het uitzonderingskarakter van de enkelvoudige aanbeveling. Uitgangspunt is de aanbeveling bestaande uit twee personen. Alleen in bijzondere, door de raad c.q. staten te motiveren gevallen, kan worden volstaan met een aanbeveling waarop één persoon vermeld staat. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beoordeelt of een enkelvoudige aanbeveling aan de eisen voldoet. Als hij van mening is dat dat niet het geval is slaat hij geen acht op de aanbeveling. Dit vloeit voort uit de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 25 444 en is geëxpliciteerd in wetsvoorstel 28 177. Het kabinet blijft voorstander van het uitgangspunt dat de aanbeveling uit twee personen bestaat. Als de eerstaanbevolene onverhoopt niet benoembaar blijkt zal de nummer twee op de aanbeveling in de regel worden benoemd zonder dat de raad een nieuwe aanbeveling hoeft vast te stellen. Om deze reden handhaaft het kabinet wetsvoorstel 28 177.

II ARTIKELSGEWIJS

1. Artikel I A en II B

Uitdrukkelijk wordt bepaald dat de aanbevelingen in verband met benoeming en herbenoeming niet openbaar zijn. Aanbevelingen tot ontslag blijven wel openbaar.

2. Artikel I B

Alvorens commissarissen van de Koningin en burgemeesters hun ambt aanvaarden dienen zij de eed dan wel de verklaring en belofte af te leggen overeenkomstig artikel 64 van de Provinciewet respectievelijk artikel 65 van de Gemeentewet. Burgemeesters leggen de eed af in handen van de commissaris. Bij verhindering of ontstentenis van de commissaris treedt de vervangend of waarnemend commissaris op (artikelen 75 en 76 van de Provinciewet). Een dergelijke voorziening is niet van toepassing in geval van verhindering van de Koningin bij de beëdiging van commissarissen. In de lijn van andere wettelijke regelingen waar de Koningin als beëdigende autoriteit optreedt (bijvoorbeeld artikel 63 Reglement Dienst Buitenlandse Zaken met betrekking tot hoofden van vaste diplomatieke zendingen of artikel 9a van het Besluit Rechtspositie Rechterlijke ambtenaren) wordt thans voorzien in de mogelijkheid dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties optreedt als beëdigende autori-

teit bij een herbenoeming van een commissaris van de Koningin. Een eerste beëdiging geschiedt altijd in handen van de Koningin.

3. Artikel II A en C

Artikel(onderdelen) die betrekking hebben op het burgemeesters-referendum worden geschrapt.

4. Artikel III

Om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat met betrekking tot lopende benoemingsprocedures op het moment dat deze wet in werking treedt wordt uitdrukkelijk bepaald dat de bepalingen zoals die golden voor de inwerkingtreding van deze wet blijven gelden voor benoemingsprocedures die al waren aangevangen en waarbij voor het houden van een referendum is gekozen. Eventuele (veelomvattende) referendumvoorbereidingen kunnen dus gewoon doorgang vinden. Ook de uiteindelijke aanbeveling van de gemeenteraad blijft in dat geval openbaar. Een niet-openbare aanbeveling na een referendum zou immers ongerijmd zijn. Zodra dit wetsvoorstel echter tot wet is verheven en in werking is getreden kan niet meer tot het houden van een referendum besloten worden.

Na de inwerkingtreding zijn aanbevelingen dus niet meer openbaar behalve voor zover het aanbevelingen zijn die voortvloeien uit benoemingsprocedures waarbij voor de inwerkingtreding van deze wet al tot het houden van een referendum was besloten.

5. Artikel IV

De formulering van de inwerkingtredeingsbepaling is in overeenstemming met Aanwijzing 178, waarbij rekening is gehouden met de Tijdelijke referendumwet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes