

Vergaderjaar 2003–2004

29 012

Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met aanpassing van de procedure tot benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 november 2003

Algemeen

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de inbrengen van de aan het woord zijnde fracties. Graag gaan wij in op de gestelde vragen en opmerkingen.

Inleiding

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SGP constateerden terecht dat het voorstel – in tegenstelling tot het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel 28 841 – uitgaat van handhaving van de mogelijkheid van een burgemeestersreferendum. Dit vloeit overigens voort uit het Hoofdlijnenakkoord, waarbij is afgesproken dat bij de verplichte aanbeveling van twee kandidaten alleen de eerste openbaar gemaakt wordt indien de raad heeft besloten geen burgemeestersreferendum uit te schrijven. Dat impliceert handhaving van de (facultatieve) mogelijkheid van een burgemeestersreferendum. Enige koppeling met de Tijdelijke referendumwet is hier niet aan de orde.

De leden van de fracties van de VVD en SGP memoreerden de overwegingen van het vorige kabinet die leidden tot het oordeel dat de mogelijkheid van het burgemeestersreferendum ingetrokken zou moeten worden. Wij hechten aan het handhaven van de mogelijkheid van het burgemeestersreferendum ten behoeve van die gemeenten die de invloed van de burgers op de door de raad vast te stellen aanbeveling via een referendum wensen te laten meewegen. De door de aan het woord zijnde fracties gememoreerde bedenkingen wegen niet zo zwaar dat de keuze voor het houden van een burgemeestersreferendum bij voorbaat uitgesloten zou moeten worden. De afweging of een referendum wenselijk is kan uiteindelijk door de gemeenteraad gemaakt worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de ongewenste neveneffecten van de openbaarheid van de aanbeveling vooraf niet voldoende zijn gewogen bij de instelling van de huidige regeling. De huidige benoemingsprocedure kent een lange voorgeschiedenis. Het destijds in juni 1997 ingediende wetsvoorstel 25 444 introduceerde de aanbeveling, zij het in niet-openbare vorm. Bij de introductie van de

mogelijkheid van het burgemeestersreferendum bij nota van wijziging in februari 1999 (TK 1998–1999, 25 444 nr. 6) werd bepaald dat de aanbeveling alleen openbaar zou zijn wanneer een burgemeestersreferendum gehouden zou worden. Vervolgens werd bij (aanvaard) amendement De Cloe c.s. (TK 1999–2000, 25 444 nr. 18) de integrale openbaarheid van de aanbeveling in het wetsvoorstel opgenomen. Uiteraard was het toenmalige kabinet verantwoordelijk voor het wetsvoorstel zoals dat uiteindelijk werd aanvaard. De vraag of de afweging met betrekking tot de openbaarheid indertijd niet anders gemaakt had kunnen worden is op zichzelf interessant, maar op dit moment niet meer opportuun. Mede op basis van de ervaringen tot op heden met de openbare aanbeveling zijn wij tot het inzicht gekomen dat aanpassing van de procedure op dit punt geboden is.

De aan het woord zijnde leden vroegen wat de inhoud zal zijn van het aangekondigde wetsvoorstel, dat zal worden ingediend ter vervanging van wetsvoorstel 28 841.

Hier is kennelijk sprake van een misverstand. Het onderhavige voorstel dient ter vervanging van de inmiddels ingetrokken wetsvoorstellen 28 177 en 28 841. De indiening en daarop volgende intrekking van genoemde wetsvoorstellen heeft wellicht tot enige onduidelijkheid geleid.

Ook vroegen de aan het woord zijnde leden een toelichting op de in de memorie van toelichting opgenomen zin «dat het kabinet betwijfelt of de openbaarmaking van de tweede naam gezien de ontwikkelingen in de praktijk een reëel belang dient».

Het belang dat met integrale openbaarheid van de aanbeveling werd beoogd, was gelegen in meer doorzichtigheid en transparantie in het burgemeestersbenoemingenbeleid en versterking van de positie van de gemeenteraad. Dat blijkt uit de toelichting van een van de indieners van het daartoe strekkende amendement tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van het toenmalige wetsvoorstel 25 444 (Handelingen TK 13 september 2000, blz. 101-6503). De zinsnede uit de memorie van toelichting die de aan het woord zijnde leden aanhaalden, moet zo uitgelegd worden dat de geconstateerde negatieve effecten die van de integrale openbaarheid uitgaan, zwaarder wegen dan het beoogde positieve effect.

Openbare karakter van de aanbeveling

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering kon aangeven waarom er niet voor gekozen is om beide namen op de aanbeveling te beschermen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de gesignaleerde negatieve effecten in de benoemingsprocedure zijn terug te voeren op het feit dat de naam van de tweede aanbevolene openbaar wordt gemaakt. Openbaarmaking van de naam van de eerstaanbevolene leidt niet tot de bedoelde negatieve effecten. De transparantie van de procedure is gediend met openbaarmaking van de als eerste aanbevolene. In de memorie van toelichting is weliswaar aangegeven dat openbaarmaking van de naam van de eerstaanbevolene ook nadelige effecten kan hebben (de huidige werkring van betrokkene zou als het ware al voortijdig afscheid nemen en betrokkene zou al aangesproken worden over aangelegenheden die de nieuwe werkring raken); wij blijven van mening dat deze mogelijke gang van zaken geen reden is om ook geheimhouding van de eerstaanbevolene te overwegen. Het is overigens onontkoombaar dat er enige tijd zit tussen het moment waarop de aanbeveling tot stand komt en het moment waarop de Kroon tot een benoeming overgaat.

De leden van de fractie van de ChristenUnie koppelden de nadelen van de integrale openbaarheid van de aanbeveling aan de aangekondigde plannen voor de invoering van de gekozen burgemeester. Zal een kandi-

daat die de verkiezing tot lokale regeringsleider verliest ook niet afzien van een nieuwe ronde in een later stadium of in een andere gemeente, zo vroegen deze leden.

Naar aanleiding van deze vraag merken wij allereerst op dat vragen die betrekking hebben op de gekozen burgemeester niet bij dit wetsvoorstel aan de orde zijn. Tijdens het komende debat met de Tweede Kamer over de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester (Kamerstukken II, 2003/04, 29 223 nr. 1) kan deze vraag uiteraard wel aan de orde worden gesteld. Niettemin merken wij op dat de afweging of een kandidaat na een zonder succes afgesloten verkiezingscampagne zich voor volgende verkiezingen in diezelfde of een andere gemeente kandidaat zal stellen, aan die kandidaat zelf is. Mede gelet op het tijdsverloop tussen de verkiezingen verwachten wij geen negatieve effecten met betrekking tot de beschikbaarheid van kandidaten die bij eerdere verkiezingen niet zijn gekozen. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het bij toekomstige burgemeestersverkiezingen om echte verkiezingen gaat, terwijl het burgemeestersreferendum een raadpleging van de kiezers betreft in het kader van de totstandkoming van de aanbeveling van de raad met het oog op de benoeming door de Kroon.

De leden van de SGP-fractie stelden vragen over de openbaarheid van de aanbeveling in relatie tot het burgemeestersreferendum. Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat het voorstel uitgaat van integrale openbaarheid van de aanbeveling (dus met betrekking tot de namen van zowel de als eerste aanbevolene als de nummer twee) in situaties waarbij de aanbeveling wordt vastgesteld nadat een referendum is gehouden. Na een referendum (waar men een voorkeur voor één van twee kandidaten kan uitspreken, en waarbij de uitslag uiteraard openbaar wordt gemaakt) zou het immers ongerijmd zijn, wanneer de uiteindelijke aanbeveling slechts gedeeltelijk openbaar zou zijn. Voordat kandidaten kunnen solliciteren weten zij of een referendum deel van de procedure zal uitmaken. Zij kunnen dat uitdrukkelijk mee laten wegen bij hun overweging om wel of niet te solliciteren.

De enkelvoudige aanbeveling

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom ervoor is gekozen de meervoudige aanbeveling in stand te houden in plaats van te kiezen voor een enkelvoudige aanbeveling. Ook vroegen deze leden waarom niet gekozen is voor een model waarbij een enkelvoudige aanbeveling uitsluitend onder door de minister gemotiveerde redenen kan worden tegengehouden, waarna de gemeenteraad de kans krijgt opnieuw een enkelvoudige aanbeveling te doen.

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 het onderhavige voorstel. Het kabinet blijft voorstander van deze uitgangspunten. 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 het uitgangspunt van de meervoudige aanbeveling. Daarbij is het kabinet van oordeel dat de vraag of in een concreet geval een enkelvoudige aanbeveling aan de orde is, in eerste instantie het beste op basis van de wettelijke criteria door de gemeenteraad kan worden beantwoord. De raad dient dat vervolgens te motiveren, terwijl het in laatste instantie aan de minister is om te beoor-

delen of die motivering hout snijdt. Als dat onverhoopt niet het geval is slaat de minister geen acht op de aanbeveling. Dat hoeft niet onder alle omstandigheden te betekenen dat de gemeenteraad een nieuwe aanbeveling dient vast te stellen. Het onder alle omstandigheden verlangen van een nieuwe aanbeveling zou te zeer vertragend werken, hetgeen naar ons oordeel niet in het belang is van het functioneren van het gemeentebestuur.

Voorts merkten de leden van de GroenLinks-fractie op moeite te hebben met het voorstel ten aanzien van het uitzonderingskarakter van de enkelvoudige aanbeveling. Graag wijzen wij in dit verband op de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 61, vijfde lid, van de Gemeentewet.

Tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel werd een amendement ingediend. De toelichting bij het amendement zegt dat de aanbeveling uit twee personen bestaat. In bijzondere gevallen, te denken ware bijvoorbeeld aan gemeentelijke herindelingen, zou kunnen worden volstaan met een enkelvoudige aanbeveling.

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is de betekenis van een bijzondere situatie nader toegelicht. Daarbij is gemeld dat er sprake is van een bijzonder geval bij herindeling (ontleend aan de ambtsinstructie van de commissaris). Andere gevallen waarbij een enkelvoudige aanbeveling legitiem is, zo blijkt uit de mondelinge toelichting, is de omstandigheid dat een kandidaat overlijdt of ernstig ziek wordt of wanneer de kandidaat zich terugtrekt zodat er maar één kandidaat overblijft.

Verder werd in de mondelinge behandeling benadrukt dat politieke en bestuurlijke afwegingen nooit een reden kunnen zijn voor een enkelvoudige aanbeveling.

Op grond van artikel 61, vijfde lid, van de Gemeentewet is het de minister van BZK die beoordeelt of een enkelvoudige aanbeveling in een concreet geval is toegestaan.

Bij enkelvoudige aanbeveling moet derhalve sprake zijn van een bijzonder geval in de zin van de Gemeentewet. Geen bijzonder geval is bijvoorbeeld de situatie waarin de vertrouwenscommissie en/of de gemeenteraad voordat de aanbeveling openbaar is, de kandidaten die op plaats 1 en 2 staan, daarover vooraf informeren en een kandidaat zich, voordat de aanbeveling openbaar is, terugtrekt uit de procedure.

Bij een aantal enkelvoudige aanbevelingen was er naar onze mening geen sprake van aan overmacht grenzende situaties (en derhalve geen sprake van een bijzonder geval in de zin van de Gemeentewet), maar van gemeenteraden die slechts één kandidaat voor benoeming in aanmerking wensten te brengen.

De beslissingen ten aanzien van bedoelde gemeenten betreffen dan ook geen inperking van de bevoegdheden van de raden. De raden hebben, zoals hiervoor aangegeven, niet voldaan aan de wettelijke eis om een aanbeveling van twee personen te doen. Om die reden zijn de desbetreffende aanbevelingen niet geaccepteerd.

Er restte in die situaties niets anders dan de procedure opnieuw te voeren. Naar aanleiding van de vraag hoe de verantwoording aan de raad is geregeld, verwijzen wij naar artikel 61, zesde lid, van de Gemeentewet, waarin is bepaald dat de afwijking van de aanbeveling door de minister wordt gemotiveerd. De gemeenteraden die een aanbeveling hebben gedaan die strijdig was met de Gemeentewet, zijn door de minister schriftelijk, gemotiveerd in kennis gesteld. Deze motiveringsplicht tezamen met de wettelijke uitzonderingsgrond voorkomt dat sprake kan zijn van willekeur. De benoemingspraktijk van de afgelopen jaren geeft naar onze mening ook geen blijk van vrees daarvoor.

De vraag waarom bij herindeling een enkelvoudige voordracht mogelijk is, is gelegen in de omstandigheid dat zittende burgemeesters in de prak-

tijk de voorkeur krijgen van de gemeenteraden om als eerste op de aanbeveling voor de nieuw gevormde gemeente worden geplaatst. Dat kan ertoe leiden dat eventuele andere kandidaten geen aanleiding zien op deze vacature te solliciteren, zodat het niet mogelijk is meer dan één kandidaat op de aanbeveling te plaatsen. Te denken valt aan de herindelingen van Utrecht en Vleuten-De Meern, van Voorburg en Leidschendam en van Zwijndrecht en Heerjansdam.

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

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf