

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

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

Vastgesteld 2 april 2001

De memorie van antwoord gaf de commissie nog aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij noemden in het voorlopig verslag het wetsvoorstel een concept waarvan zij niet zonder enige verwondering kennis hadden genomen. Er schuilden volgens hen «drei Seelen in einer Brust» nu het ontwerp zo overduidelijk drie intrinsiek onverenigbare idealen tracht te verzoenen. Deze memorie van antwoord heeft deze waarneming niet kunnen bijstellen of wegnemen.

Met name de opvattingen van de minister met betrekking tot het voorgestelde plebisciet over burgemeesterskandidaten, het zogeheten burgemeestersreferendum, en die over de functie van de Grondwet met betrekking tot de aanstellingswijze overtuigden hen nog niet.

Wat dat laatste betreft herhaalt de minister met een beroep op het advies van de (meerderheid van) de Commissie Dualisme en lokale democratie dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet «van constitutionele orde is»; kennelijk anders dan de aanstellingswijze van de Nationale Ombudsman, de Voorzitter van de Tweede Kamer, de Griffier van de Eerste Kamer enz.

Zulks ondanks het feit dat ook de regering zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het (deconstitutionaliserings)wetsvoorstel 27 551 de burgemeester «een gezichtsbepalende positie» toekent die «tevens de kwaliteit en de vitaliteit van de lokale democratie en het lokaal bestuur» betreft (Kamerstukken II, 27 551, nr. 3, blz. 3). Deze leden stelden vast dat desondanks de regering daar de constitutionele verankering van de aanstellingswijze als «een loden last» ziet die het gevolg is van wat misprijzend «principeel dogmatische standpunten» worden genoemd. Wat betreft het burgemeestersreferendum stellen deze leden vast dat de regering het kennelijk niet bezwaarlijk vindt dat een functie die juist weinig politieke profilering toelaat onderwerp wordt van een politiek evenement bij uitstek: verkiezing en de daarbij behorende campagnes

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (*plv. voorzitter*), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*).

over bezetting van ambten met weinig politiseerbare bevoegdheden (buiten het terrein van de openbare orde).

De leden van de CDA-fractie wilden met de minister bij andere wetsvoorstellen maar ook in het plenaire debat over het voorliggende voorstel, over deze beide zaken graag in debat treden. Zij zeiden deze meer principiële aspecten hier verder te laten rusten.

Wel rezen mede naar aanleiding van de memorie van antwoord bij hen nog wel een aantal andere vragen die zij in het kader van de schriftelijke voorbereiding graag aan de minister wilden voorleggen.

De regering stelt vast dat ondanks de wijziging van de Gemeentewet op het punt van het voortraject van de burgemeestersbenoeming, zoals de invoering van de voordracht door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatsrechtelijke verhouding minister – ministerraad – regering ongewijzigd blijft. Betekent deze stellingname nu ook – zo vroegen deze leden zich af – dat in het geval dat de meerderheid van de ministerraad in voorkomende gevallen de voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken niet wenst te volgen, de afwikkeling van de benoeming op dezelfde wijze verloopt als thans? Maakt het daarbij verschil of de voorkeur van die meerderheid valt op de andere kandidaat van de meervoudige aanbeveling of op een persoon die daarop niet voorkomt maar wel heeft gesolliciteerd? Anders gezegd kan de ministerraad op dezelfde wijze als thans de voordracht aan de Kroon wijzigen? Deze leden nemen overigens aan dat waar de minister (bijv. op blz. 8, memorie van antwoord, Kamerstukken I, vergaderjaar 2000–2001, nr. 11b) zich zelf als benoemende instantie opvoert het een verschrijving betreft. De regering antwoordt dat de kern van artikel 131 Grondwet inhoudt dat «de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij zijn voordracht aan de Kroon ervoor in staat dat gemeenten over kwalitatief goede burgemeesters kunnen beschikken». Verder blijkt uit de memorie van antwoord (blz. 4 bovenaan) dat dit mede brengt dat hij een aanbevolen kandidaat die niet geschikt is voor de vacante functie niet voor benoeming bij de Kroon hoeft voor te dragen, los van de vraag of de aanbeveling enkelvoudig of meervoudig was. Maar is die zorg voor kwalitatief goede burgemeesters (en Commissarissen) meer dan dat? Kan de minister bij een smal draagvlak voor een aanbeveling niet alleen op grond van bovenlokale criteria maar ook op grond van zijn eigen kwaliteitsoordeel al dan niet mede gevormd door het advies van de Commissaris van de Koning van de aanbeveling afwijken?

De minister meent dat de kwalificatie «op gespannen voet met de Grondwet» in die situaties op zijn plaats zou zijn waar de wet zou vaststellen dat de aanbeveling van de raad onder alle omstandigheden zou moeten worden gevolgd. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of dan niet gesproken moet worden van strijd met de Grondwet. Wanneer komt naar de opvatting van de minister een wet in strijd met de Grondwet of waar past de omschrijving «op gespannen voet» beter past of vallen beide vaststellingen «in strijd met» en «op gespannen voet» in het constitutionele vocabulaire van de regering samen?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord van de zijde van de regering. Echter, zij waren nog niet overtuigd van de verbeteringen die het voorliggende voorstel meebrengt ten opzichte van de huidige praktijk. Integendeel, de leden hier aan het woord zeiden te vrezen dat het er allemaal onduidelijker op zal worden. De minister schrijft dat hij de overtuiging is 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 de benoeming door de Kroon van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin» (memorie van antwoord, Kamerstukken I, vergaderjaar 2000–2001, nr. 11b, blz. 2). Ja, antwoorden de leden van de VVD-fractie,

die gedachte wordt onderschreven als dat er toe leidt dat het bestuur en de burger dichter bij elkaar worden gebracht. Dát is het doel voor de leden hier aan het woord. Het voorliggende voorstel zou als middel moeten dienen om dat doel te bereiken. Maar de minister heeft bij de leden van de VVD-fractie nog niet de indruk kunnen wegnemen dat het voorliggende voorstel de kloof kiezer gekozenen juist zal vergroten omdat het de kiezer invloed suggereert die er in de praktijk niet zal zijn. En dat, zo leert de praktijk, kan alleen maar uitlopen op teleurstellingen en een verdere verwijdering tussen kiezers en gekozenen. De leden van de VVD-fractie spraken de wens uit dat de regering hen alsnog kan overtuigen van de voordelen van het voorliggende voorstel ten opzichte van de bestaande praktijk waarin de gemeenteraad profielen schetst en aanbevelingen doet.

De minister geeft aan in 2001 een onderzoek te willen uitvoeren naar ontwikkelingen in binnen- en buitenland ten aanzien van zowel aanstellingswijze als de functie-inhoud van de burgemeester en het parlement op de hoogte te stellen van de bevindingen. Een dergelijk onderzoek komt de VVD-fractie in het licht van dit voorstel voor als «mosterd na de maaltijd». Graag zou de fractie van de minister horen waarom hij pas na de behandeling van dit wetsvoorstel een dergelijk onderzoek initieert.

De minister antwoordt op de vraag of er strijd of spanning bestaat met artikel 131 Grondwet dat de verantwoordelijkheid zoals deze nu is geregeld blijft bestaan. Dat deze spanning de jure ontbreekt kan in de ogen van deze leden met moeite worden verdedigd. Hoe denkt de minister de facto aan deze verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven? De praktijk zal zijn dat de voorgedragen kandidaat wordt benoemd. Hoe denkt de minister te kunnen beoordelen, zoals hij stelt, dat een aanbevolen kandidaat niet geschikt is voor de vacante functie. Hoe denkt hij zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken? Is de minister voornemens alle aanbevolen sollicitanten persoonlijk te beoordelen?

In de memorie van antwoord stelt de minister naar aanleiding van de vraag onder welke omstandigheden de minister in zijn benoeming van een burgemeester kan afwijken van de aanbeveling van de raad en de commissaris van de Koningin onder andere het volgende: «In normale gevallen zal een breed gedragen aanbeveling van de gemeenteraad gevolgd worden.» Hoe kan dit anders worden opgevat dan een beperking van de bevoegdheid zoals gegeven in artikel 131 van de Grondwet? Met deze uitspraak beperkt de minister in de ogen van deze fractie de reikwijdte van haar discretionaire bevoegdheid, immers in normale gevallen bindt de minister zich, getuige de aangehaalde bewoordingen, aan de aanbeveling.

De leden van de **PvdA**-fractie willen nader ingaan op de «minimale» ruimte die de Kroon zal behouden om in «bijzondere gevallen» en op grond van «zwaarwegende belangen» te kunnen afwijken van een aanbeveling. Enerzijds wordt gezegd dat een dergelijke uitzonderings-situatie zich niet op voorhand laat concretiseren door vastomlijnde criteria te noemen, maar anderzijds wordt er op diverse plaatsen in de memorie van antwoord kwistig met voorbeelden (criteria?) gestrooid. Zo tekenden deze leden op:

- a. gereede twijfel aan de integriteit;
- b. niet geschikt voor de vacante functie;
- c. niet beschikkende over de vereiste capaciteiten voor het ambt;
- d. andere factoren zoals voorkeursbeleid, politieke spreiding of loopbaanbeleid;
- e. een verdeelde aanbeveling (meer vrijheid voor de Kroon naarmate de unanimiteit minder is).

Deze leden vroegen zich af of deze veelheid en vaagheid van criteria niet juist de willekeur bij een eventuele afwijking bevordert die de minister nu juist zegt te willen vermijden.

Zij toonden zich ook verbaasd over het feit dat het criterium van de «politieke spreiding», eigenlijk tussen de regels door, weer de kop op steekt. Eén van de winstpunten van het nieuwe benoemingsstelsel is nu juist dat de gemeenteraad in staat wordt gesteld elke kandidaat op eigen merites te beoordelen en dat op die manier een einde wordt gemaakt aan een partijpolitieke bemoeienis van «hogerhand». «Politieke spreiding» zou dan per definitie geen zwaarwegend argument kunnen zijn om van een aanbeveling af te wijken.

Tegen deze achtergrond verbaast deze leden ook de stelligheid waarmee de minister de gedachte afwijst dat ook niet-partijgebonden personen naar het ambt van burgemeester of commissaris van de Koningin solliciteren. Hij is althans niet bereid een dergelijke ontwikkeling te bevorderen. Toch verklaart hij elders dat het de taak van de Kroon blijft er voor in te staan dat gemeenten over kwalitatief goede burgemeesters kunnen beschikken. Is het dan niet kortzichtig om de recrutering van toekomstige ambtsdragers persé te willen beperken tot de door teruglopende ledentallen van politieke partijen slinkende, partijpolitieke, visvijver terwijl er ook elders in de «civil society» hoog-gekwalificeerde kandidaten kunnen rondlopen. Dit temeer omdat het bij de «eigenstandige» burgemeester niet om een partij-politiek ambt gaat.

De leden van de **GroenLinks**-fractie wilden naar aanleiding van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag nog enkele punten naar voren brengen.

Op de vraag van de GroenLinksfractie waar de minister dit wetsvoorstel plaatst op de schaal monisme-dualisme wordt geantwoord dat dit voorstel niet als zodanig is te kwalificeren. Dat antwoord verbaasde deze leden enigszins, omdat b.v. in het rapport van de commissie Elzinga, de positie van de burgemeester (aanstelling, ontslag en bevoegdheden) in de matrix van zes varianten tussen monisme en dualisme al naar gelang de variant verschillende invullingen kent. Zo wordt de meervoudige aanbeveling door de raad onder de monistische variant met dualistische elementen geschaard en de enkelvoudige aanbeveling onder de gematigd-dualistische variant. Naarmate de burgemeester meer direct door de bevolking wordt gekozen schuift de variant in dualistische richting. Is derhalve de conclusie niet gerechtvaardigd dat dit wetsvoorstel, dat zowel de enkelvoudige als meervoudige aanbeveling mogelijk maakt en ook nog een vorm van bevolkingsuitspraak kent in de vorm van een referendum, nogal hybride trekken kent en geen duidelijke stap is in de richting van dualisering van de gemeentepolitiek, zoals in het rapport Elzinga wordt bepleit, ook wat betreft de positie van de burgemeester?

2. De aanbeveling van de gemeenteraad

De regering, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op, acht het onjuist indien de gemeenteraad al zijn leden in de vertrouwenscommissie benoemt. Deze situatie is bepaald niet denkbeeldig in kleine gemeenteraden waar alle raadsleden zich een oordeel willen vormen over de kandidaten alvorens een aanbeveling vast te stellen en eventueel tot een referendum te besluiten. Is naar de opvatting van de minister aan artikel 61, derde lid van het wetsvoorstel voldaan indien de raad zijn leden op één na in de vertrouwenscommissie benoemt? Indien naar zijn mening ook dat niet het geval is kan de minister dan aangeven wat de juiste uitleg is?

De regering stelt vast dat het in de rede ligt dat ook in toekomstige meer

gedualiseerde verhoudingen, de gemeenteraad zal letten bij de vaststelling van zijn aanbeveling op de vraag of de nieuwe burgemeester vruchtbaar zal kunnen samenwerken met de zittende wethouders. Het lijkt volgens de hier aan het woord zijnde leden toch voor de hand te liggen dat men in dat verband de gevoelens inwint van de betrokken wethouders. Zeker in de nieuwe duale verhoudingen wordt immers de positie van de burgemeester binnen het college er bepaald niet lichter op. De voorgeschreven vertrouwelijkheid verbiedt deze ondersoeking door de vertrouwenscommissie. Of staat het de vertrouwenscommissie vrij onder oplegging van de verplichting tot geheimhouding wel wethouders (en eventuele andere sleutelfiguren in het politieke en ambtelijke lokale bestuur) te consulteren? Deze leden zeiden hier niet van uit te gaan maar vernamen graag een wat uitgewerktere visie van de minister.

De leden van het CDA vroegen in het voorlopig verslag of het recht van aanbeveling door de raad ex artikel 156 Gemeentewet bijvoorbeeld op grond van afspraken bij de collegevorming in het collegeprogramma, gedelegeerd kon worden. Het antwoord is bevestigend maar roept daarmee andere vragen op. De minister stelt dat artikel 156 Gemeentewet een algemene delegatiemogelijkheid bevat van raadsbevoegdheden naar commissies terwijl de onderhavige bevoegdheid (opstellen aanbeveling) niet is opgenomen in de in dat artikel opgesomde uitzonderingen. Bedoelt de minister dat indien deze bevoegdheid niet naar commissies (zoals de vertrouwenscommissie) wordt gedelegeerd maar naar het College van B en W, zoals de leden van de CDA-fractie vroegen, dit antwoord gelijk-luidend moet zijn? Deze leden wezen erop dat eerder door de regering in de Eerste Kamer de stelling is verdedigd dat bij delegatie van raad naar College er meerdere gronden zijn, naast die genoemd in artikel 156, die zo een delegatie onlogisch en ongewenst maken. Zoals bijvoorbeeld de delegatie van de bevoegdheid tot het instellen van commissies, invoeren van deelwethouders, vaststellen van een Algemene Inspraakverordening e.d.. (19 403, Kamerstukken I, vergaderjaar 1990–1991, nr. 64b). Is de minister nu niet van mening dat het overdragen door de raad van de bevoegdheid om een aanbeveling te doen aan het college van B en W (dat in de toekomst bovendien waarschijnlijk niet uit raadsleden bestaat) evenzeer onlogisch en uit zijn aard niet toegestaan is? Kan ook de bevoegdheid een referendum uit te schrijven door de raad worden gedelegeerd bijvoorbeeld aan de vertrouwenscommissie?

De leden van de CDA-fractie lazen in de memorie van antwoord dat de minister mandatering van het recht van aanbeveling rechtmatig oordeelt. Hij meent kennelijk dat de aard van de bevoegdheid – nu de opsomming van uitzonderingen in artikel 10:3 Awb niet limitatief is – hieraan niet in de weg staat. Kunnen naast de vertrouwenscommissie naar het oordeel van de regering andere organen of personen als mandataris in aanmerking komen en zo ja, welke?

De leden van het CDA herhalen tenslotte hun onbeantwoord gebleven vraag uit het voorlopig verslag met betrekking tot het zogeheten «lekkertje». De minister kondigt aan dat de Kroon bij indiscreties dubbel en dwars zijn verantwoordelijkheid zal nemen. Maakt het voor de minister bij zijn opstelling ten aanzien van de aanbeveling principieel verschil of het lek naar redelijk vermoeden uit de kring van de raad of de vertrouwenscommissie komt dan wel uit andere bron voortkomt (bijv. werkring kandidaat, provinciale griffie, gemeenteambtenaar, enz.)

De minister stelt, aldus de leden van de **VVD**-fractie, dat de aanbeveling(en) die aan de raad worden gedaan geen besluit zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Echter, de minister heeft ook aangegeven dat op grond van het artikel 156 Gemeentewet aan een dergelijke commissie bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden. Dan moet er in de ogen van deze leden dus ook sprake zijn van een besluit en daarmee van een mogelijkheid tot beroep. De minister stelt dat de Awb in 8:4 en

bijbehorende (niet genoemde) jurisprudentie benoemingen uitsluit van beroep. Het gaat hier in de ogen van de VVD-fractie niet om een benoeming. Immers de commissie benoemt niet maar besluit tot een aanbeveling en de Kroon benoemt. Het is dus slechts de eerste stap in een aanbevelingsprocedure. Daar het derhalve geen benoeming is maar een besluit tot aanbeveling door een commissie is naar de mening van de leden hier aan het woord wel degelijk beroep mogelijk. Het leek deze leden ook voorbarig te verwijzen naar jurisprudentie daar de voorgestelde regeling uniek is. Graag zou de fractie daarom van de minister vernemen op welke jurisprudentie hij in dit verband doelt.

Indien de minister van mening blijft dat beroep uitgesloten is waarom is dat dan niet in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen? Als deze procedure door de minister wordt gezien als een benoemingsproces, rijst bij de leden van deze fractie de vraag hoe hij dit ziet in relatie tot artikel 131 Grondwet. Hier wordt de benoeming immers exclusief aan de Kroon voorbehouden. Wanneer de minister van mening is dat het hier handelt om een benoemingsprocedure impliceert hij in de ogen van de VVD-fractie strijdigheid met de Grondwet. Graag zouden deze leden hierover het standpunt van de minister vernemen.

In het rapport van de commissie Van Thijn wordt het volgende gesteld: «Het huidige stelsel zou men kunnen aanduiden als een systeem waarin de gemeenteraad via de vertrouwenscommissie een recht van aanbeveling bezit, zonder dat dit zo heet. Iets verder in het rapport staat: «Een eerste stap ter versterking van de positie van de vertrouwenscommissie zou derhalve moeten zijn dat het recht van aanbeveling wordt geformaliseerd.» Dient het «verslag van bevindingen», zoals genoemd in art 61, vierde lid opgevat te worden als een recht aanbeveling zoals genoemd in derde variant van het rapport van de Commissie Van Thijn (p. 50)? Naar de mening van de leden van de VVD-fractie staat het geven van meer, zo niet beslissende, invloed van de gemeenteraad en provinciale staten bij de aanstelling van respectievelijk de burgemeester en de commissaris van de Koning op gespannen voet met dualisering. Hoe beoordeelt de minister het monistische karakter van dit wetsvoorstel tegen de achtergrond van de bevindingen van de staatscommissie Elzinga en de tekst uit het regeerakkoord « Het kabinet kiest in principe voor een – in de praktijk reeds in gang gezette – ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau»?

De minister zegt een cultuuromslag te verwachten in de benoemingsprocedure wanneer dit wetsvoorstel doorgang vindt. Door deze cultuuromslag zal het in zijn ogen allerm minst een schande zijn om als tweede op de kandidatenlijst te staan. De VVD-fractie vraagt zich af wat de grond voor deze verwachtingen is. De minister noemt de in zijn ogen soortgelijke procedure voor de benoeming van de ombudsman. Dit voorbeeld verschilt in de ogen van de VVD-fractie te zeer van de burgemeesterbenoemingsprocedure. Indien een burgemeester van gemeente A solliciteert naar een post bij gemeente B en hij/zij komt daar op de tweede plaats op de voordracht zal dat zijn positie in gemeente A niet ten goede komen, temeer als hij/zij ook nog eens in een campagne moet gaan aangeven waarom hij/zij zo graag naar gemeente B wil.

Wat de leden van de VVD-fractie zorgen baart is de positie van de burgemeester als man/vrouw die boven de partijen staat. In de toekomst zal de vertrouwenscommissie uit electorale overwegingen waarschijnlijk eerder geneigd zijn iemand uit de gemeente zelf aan te bevelen of sterker nog uit de eigen kring van de gemeenteraad. Bekendheid onder bevolking kan dan zwaarder gaan wegen dan deskundigheid. In de campagne zal de burgemeester bovendien gedwongen worden standpunten in te nemen en kleur te bekennen. Louter blauwe ogen zullen dan toch onvoldoende

blijken. In de praktijk zal er naar de mening van de leden van de VVD-fractie snel sprake zijn van de «eerste wethouder». Hoe ziet de minister de rol van de burgemeester boven de partijen gezien het voorgaande?

De leden van de fractie van **GroenLinks** herhaalden een vraag uit het voorlopig verslag, die in de memorie van antwoord onbeantwoord is gebleven.

Is de vertrouwenscommissie gebonden aan geheimhouding van een sollicitatie(brief) indien de sollicitant er zelf op staat, cq. daar het initiatief toe neemt, dat zijn sollicitatie(brief) wordt geopenbaard?

3. Het raadplegend referendum

De leden van de **CDA**-fractie hadden na lezing van de memorie van antwoord ook op dit punt nog enkele vragen.

Is de raad indien deze besluit tot het houden van een burgemeesters-referendum ook gehouden de kosten voor de daarbij behorende campagne geheel of gedeeltelijk aan de kandidaten te vergoeden? Indien een kandidaat bij een burgemeesterreferendum deel uitmaakt van een niet-demissionair (bestuurs)college zoals bijvoorbeeld het college van gedeputeerde staten, het college van B&W van een andere gemeente, het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling of van de regering, kan een moeilijke situatie ontstaan. Waar dat orgaan een positie heeft ingenomen bijv. rond gemeentelijke herindeling, ruimtelijke ordening e.d. die anders is dan die van de vacante gemeente ontstaat een gecompliceerde situatie die zich bij normale verkiezingen voor raden, staten, Tweede Kamer en Europees Parlement niet snel voordoet. Wat is bijvoorbeeld de staatsrechtelijke positie van een kandidaat-burgemeester die als gedeputeerde (art. 167 Provinciewet), als bewindsman (art. 12 Reglement van Orde Ministerraad), als burgemeester van een buurgemeente in een campagne waarin naar zijn positie op dat punt wordt geïnformeerd: gehouden aan het standpunt van het college waarvan hij deel uitmaakt en bij verlies van het referendum waarschijnlijk deel zal blijven uitmaken, of is er een vrijheid tot afwijking daarvan; en waaruit bestaat deze?

Inmiddels is de behandeling van de Tijdelijke wet correctief referendum in de Tweede Kamer achter de rug. Geeft deze de minister nog aanleiding op onderdelen zijn interpretatie zoals weergegeven in de memorie van antwoord wat betreft de relatie autonome referendumverordening en het voorgestelde burgemeestersreferendum bij te stellen? Zie ook b.v. de bij amendement ingevoegde artikelen 165 (voorheen 167a) en 166 Tijdelijke Referendumwet.

Kan de raad in een autonome referendumverordening een *voorgenomen* besluit tot een aanbeveling referendabel verklaren? Of is ook dan sprake van een doorkruising van de wettelijke herbenoemingsprocedure? Een aantal autonome referenda verordeningen, bij voorbeeld die van de gemeente Groningen, zoeken het referendumobject in voorgenomen besluiten.

De regering meent dat het besluit (g)een burgemeestersreferendum te houden een handeling die ter voorbereiding van benoemingsbesluiten wordt genomen.

Deze zijn op grond van vaste jurisprudentie niet appelabel (art. 8:4 onder d Awb). De leden van de CDA-fractie behielden ernstige twijfels en vroegen hier nadere uitleg.

Het gaat hier volgens hen om besluiten die wel in verband staan met benoemingsbesluiten maar toch van zodanige andere aard zijn dat de kwalificatie «voorbereidingshandelingen» kwestieus is, nog los van het

feit dat artikel 8:4 onder d Awb historisch toch vooral ziet op potentiële ambtenaren. Het besluit tot vaststelling van een aanbeveling wordt door een bestuursorgaan van een andere overheid (gemeente) genomen dan het benoemingsbesluit (rijk). De verantwoordelijkheid voor beide besluiten wordt dan ook geheel verschillend geactiveerd. Bovendien kan over het eerste besluit een raadplegend referendum worden gehouden; over het tweede besluit juist niet. Tenslotte benadrukt de minister zelf sterk dat het bij een burgemeestersreferendum niet gaat over een plebisciet over personen maar over een besluit dat een geheel ander karakter bezit dan een benoemingsbesluit.

Op de vraag van de leden van de **VVD**-fractie over het gevaar dat kandidaat-burgemeesters in hun campagnes beloften doen die buiten het bereik van hun bevoegdheden, indien benoemd, liggen, antwoordt de minister dat dit in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de kandidaten zelf is. De leden hier aan het woord zeiden te vreest dat verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt leiden tot een vergroting van de kloof tussen kiezer en gekozene. Moet uit het gebruik van de woorden «in eerste instantie» worden opgemaakt dat de minister in tweede instantie wel degelijk tot regelgeving zou kunnen komen? En zo ja, hoe zal deze regulering vormgegeven worden?

De minister zegt verder te willen bezien hoe de referendumgerechtigden op de korte en langere termijn met beloften omgaan die niet waargemaakt worden. Hoe ziet de minister de verhouding van de kiesgerechtigden tegenover een burgemeester die zijn beloften niet na komt? Zou het maken van ondeugdelijke beloften van een kandidaat er toe kunnen leiden dat de minister van de aanbeveling afwijkt?

Is de politieke legitimiteit ten opzichte van de gemeenteraad van een via een referendum voorgedragen burgemeester een andere dan van een niet door een referendum voorgedragen burgemeester.

De minister zegt dat de formulering van artikel 61e, onderdeel b een referendum over enkelvoudige benoeming onmogelijk maakt. In de ogen van de leden van de VVD-fractie bevat het object van het referendum nog steeds twee namen als na vaststelling van het referendum en haar onderwerp, één van de kandidaten zich terugtrekt. Waarom regelt het wetsvoorstel niet de situatie waarin één van de twee kandidaten zich terugtrekt nadat het referendum is uitgeschreven en het object van het referendum bekend is gemaakt.

Volgens de minister is het niet mogelijk om op grond van een autonome referendum verordening een raadgevend referendum te houden over het besluit van de raad geen raadplegend te houden, omdat dit het wettelijk geregelde stelsel zou doorkruisen. De minister verwijst hierbij naar artikel 61 van het voorstel. De leden hier aan het woord lezen hieruit niet dat een dergelijk raadgevend referendum de wettelijke regeling zou doorkruisen. Een autonome verordening geeft de burger juist de mogelijkheid een andere mening dan die van de raad te ventileren.

Aangezien de uitkomst van een dergelijk referendum formeel niet meer dan een advies is (ABRS 5 maart 1998) kan het in de ogen van de fractie niet de wettelijke regeling doorkruisen. Gaarne zouden deze leden van de minister hierover nadere uitleg krijgen. Verder betwijfelt de minister of er dergelijke autonome gemeentelijke verordeningen bestaan. De leden van de VVD-fractie verwezen in dit verband naar de referendumverordening van de gemeente Amsterdam (artikel 1.4 sub b).

De minister verwacht dat het raadplegend referendum op langere termijn de kloof tussen burger en politiek zal verkleinen. Hoe ziet de minister in dit kader zijn eerdere stelling dat er geen raadgevend referendum kan worden gehouden over het besluit geen raadplegend referendum te houden? Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is er in gemeenten waar nu een referendumverordening van kracht is eerder sprake van een beknotting van de rechten van de kiezer ten bate van een

uitbreiding van de rechten van de gemeenteraad. Er is daar de facto dus sprake van een vergroting van de kloof tussen kiezer en gekozene. De leden hier aan het woord stipten aan dat er veel actoren bij de totstandkoming van de benoeming betrokken zijn. Zij vroegen hoe de minister zou omgaan met conflicterende belangen van deze actoren. De minister antwoordde welke procedure hij zou volgen. Dit beantwoordt niet de vraag hoe hij praktisch met conflicterende belangen om zal gaan? Graag verneemt de fractie hierop een antwoord.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden tenslotte een glimlach niet kunnen onderdrukken bij het antwoord op hun vraag of de term referendum wel past bij een volksraadpleging inzake de benoeming van personen. De minister draait zich in zijn argumentatie in allerlei bochten om aan te geven dat het gerechtvaardigd is om een volksraadpleging inzake de benoeming van personen «referendum» te noemen. Zelfs een argument a contrario wordt niet geschuwd: omdat sommige gemeenten in hun referendumverordening een referendum over personen uitsluiten zou dit, volgens de regering, betekenen dat referenda over personen in beginsel mogelijk worden geacht. Een logischer verklaring is echter dat een referendum niet over personen kan gaan en het daarom wordt uitgesloten. Daarbij gaan die gemeenten er blijkbaar van uit dat de bevolking nog zo weinig vertrouwd is met referenda dat zulk een, op zichzelf overbodige, nadere definitie nodig is. Vervolgens gebruikt de regering, in tegenspraak met het vorige argument, de redenering dat de term referendum in het spraakgebruik goed is ingeburgerd. Gezien het voorgaande is dat blijkbaar toch niet het geval. Voor de kenners betekent referendum een volksraadpleging over vastgesteld beleid, waarbij die over personen is uitgesloten. Deze leden wezen op het feit dat in andere thans bij de Staten-Generaal voorliggende wetsvoorstellen de term referendum als «correctief referendum» wordt gehanteerd. Deze term wijst er op dat er eerst een besluit moet voorliggen van de overheid welke vervolgens aan een correctief referendum wordt onderworpen. Het bijzondere van het onderhavige wetsvoorstel is juist dat geen besluit wordt voorgelegd, maar een keuze uit twee mogelijke besluiten tot benoeming van een commissaris van de Koningin of burgemeester. Het voorleggen van dergelijke keuzes is in strijd met de gedachte van een referendum, welk woord immers betekent: besluit dat opnieuw aan de burgers moet worden voorgelegd. Deze leden drongen en daarom bij de minister op aan om, om verwarring met een echt referendum te voorkomen, er voor te zorgen dat in de praktijk en in de uitvoeringsregelingen de ruimere term «volksraadpleging» zal worden gebruikt.

Een burgemeestersreferendum kan, zo merkten de leden van de fractie van **GroenLinks** op, contraproductief werken als blijkt dat kandidaten beloftes doen in een «verkiezingscampagne» die zij niet waar kunnen maken, omdat niet de burgemeester, maar de gemeenteraad – terecht overigens – het beleid bepaalt. Over deze kwestie stapt de minister in zijn antwoord te gemakkelijk heen. Acht hij het huidige takenpakket van de burgemeester inhoudelijk en eigenstandig genoeg om daar een verkiezingscampagne op te organiseren?

Het is denkbaar dat een kandidaat, in zijn of haar drang zoveel mogelijk stemmen te winnen, tijdens een campagne irreële verwachtingen wekt of uitspraken doet, bijv. m.b.t. asielzoekers, die gereede twijfels doen wekken over de vereiste capaciteiten. Vormen de gebeurtenissen die zich tijdens een campagne voordoen mede een grondslag voor de standpuntbepaling van de minister t.a.v. de voordracht die de minister doet?

De leden van de fractie van **D66** zouden graag nadere verduidelijking willen over de volgende punten.

De minister beaamt in de memorie van antwoord dat – naar hij schrijft in theorie – een gemeenteraad iemand kan aanraden te solliciteren naar het voorzitterschap van hun Raad, maar hij acht het niet juist dat een kandidaat wordt toegezegd dat hij of zij hoog of als hoogste op de voordracht van de vertrouwenscommissie zal worden geplaatst. Immers, alle benoembare kandidaten moeten aan een objectief oordeel worden onderworpen, stelt hij. In de door deze fractie gedane suggestie onderwerpt echter de vertrouwenscommissie – of beter, de gehele gemeenteraad – in theorie alle benoembare Nederlanders aan een objectief oordeel, door niet alleen uit sollicitanten maar uit allen die benoembaar zijn een keuze te maken. Dit is een procedure die gevolgd wordt door bijvoorbeeld kerkenraden, maar soms ook door bedrijven die een functionaris zoeken (headhunters). Waarom moet een gemeenteraad zich beperken tot sollicitanten? Het is welbekend dat horizontale doorstroming (burgemeesters die naar een post in een gemeente van dezelfde grootte overgaan) nauwelijks voorkomt, omdat een sollicitatie naar een niet grotere gemeente, als hij uitlekt, als schadelijk voor het functioneren in de eigen gemeente wordt gezien. Indien een gemeenteraad een zittende burgemeester zou uitnodigen te solliciteren, op goede gronden, ligt het natuurlijk voor de hand dat de betreffende kandidaat een gerede kans moet hebben de benoeming te krijgen, anders is de uitnodiging zinloos of zelfs misleidend. Acht de minister het niet dringend nodig dat er meer horizontale doorstroming komt? Is hij niet van mening dat het voorliggende wetsvoorstel daar niet of nauwelijks een bijdrage aan levert, tenzij de geschetste werkwijze het theoretische stadium zou ontstijgen?

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

In het voorlopig verslag vroegen de leden van de **CDA**-fractie naar de verantwoordelijkheidsrelatie tussen commissaris van de Koning en provinciale staten na verheffing van dit wetsontwerp tot wet. Nu stelt artikel 179 jo 182, vijfde lid Provinciewet vast dat waar het gaat om uitvoering van de ambtsinstructie deze verantwoordelijkheid niet bestaat. De leden hier aan het woord meenden niet zoals de minister abusievelijk veronderstelt, dat in de nieuwe situatie de commissaris van de Koningin bij de voorbereiding van de benoeming van een burgemeester voortaan als provinciaal orgaan werkt. Zij vroegen of men die werkzaamheden welke de commissaris bij Gemeentewet zijn opgedragen, waarin de term ambtsinstructie anders dan in de huidige wet zelfs niet meer wordt genoemd nog wel puur kan zien als uitvoering van de ambtsinstructie.

5. Herbenoeming van de burgemeester

De leden van de fractie van **GroenLinks** hadden in het voorlopig verslag gevraagd waarom het niet mogelijk is gemaakt dat de gemeenteraad ook de herbenoeming van de burgemeester aan een raadplegend referendum kan onderwerpen. Deze vraag is in de memorie van antwoord niet beantwoord. Deze leden zeiden gaarne alsnog een antwoord op die vraag te willen ontvangen.

6. Artikelen

Artikel 61, vijfde lid

De minister noemt in antwoord op vragen van de **VVD**-fractie de termijn van vier maanden, zoals genoemd in dit artikellid een richtgevende termijn. In de ogen van de **VVD**-fractie kan uit de tekst van het artikel echter niet anders worden opgemaakt dan dat het om een dwingende

termijn gaat. Wanneer deze termijn inderdaad richtingevend bedoeld is, waarom is dit dan niet als zodanig geformuleerd? De leden van de VVD-fractie is in Handelingen van de Tweede Kamer niet duidelijk geworden dat het niet om een dwingende termijn termijn gaat. Ook in de memorie van toelichting wordt dit lid niet behandeld. Graag ontvingen zij daarom een nadere toelichting.

Artikel 61, zesde lid

De leden van de VVD-fractie vroegen de minister om andere zwaarwegende omstandigheden voor enkelvoudige voordracht te noemen. De minister noemt geen andere omstandigheden dan gemeentelijke herindeling en een kandidaat die zich op het laatste moment terugtrekt. Kan de VVD-fractie hieruit concluderen dat de genoemde voorbeelden de enige mogelijkheden zijn die leiden tot enkelvoudige voordracht? Verder vroeg de fractie zich af wat er gebeurt wanneer de motivatie van de gemeenteraad om een enkelvoudige aanbeveling te doen onvoldoende is?

Artikel 61a

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat artikel 61a de herbenoeming van de burgemeester regelt. De huidige praktijk is dat een burgemeester altijd wordt herbenoemd, tenzij hij wetten heeft overtreden of aanstotelijk gedrag heeft vertoond. Nederland heeft in het algemeen een bestand van bekwame burgemeesters, maar er zijn natuurlijk gevallen waar een burgemeester in de praktijk niet blijkt te voldoen aan de profielschets op grond waarvan hij is benoemd. De minister schrijft in de memorie van antwoord dat door allerlei ontwikkelingen binnen de gemeente het verwachtingspatroon ten aanzien van de specifieke rol en de functie van de burgemeester in de loop der tijd kan wijzigen. Dat is juist, maar vaker zal voorkomen dat men zich heeft vergist, dat de burgemeester minder goed functioneert dan men had gehoopt. Bij een herbenoeming zou dat duidelijk moeten worden en eventueel tot consequenties moeten leiden, wat echter zelden of nooit het geval is. Zal dat op grond van art. 61a veranderen? En zo ja, wat betekent dat dan voor de rechtspositie van de benoemde burgemeester?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk