

Vergaderjaar 1999–2000

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

Nr. 8

NADER VERSLAG

Vastgesteld 1 november 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de behoefte een nader verslag uit te brengen over de door de regering uitgebrachte nota naar aanleiding van het verslag en de daarbij gevoegde nota van wijziging. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen voldoende heeft beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van de nota van wijziging van het wetsvoorstel in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning.

Hoewel in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de tekst van de voorgestelde wijziging op de meest eenvoudige wijze uitvoering geeft aan het regeerakkoord, hebben deze leden toch nog een aantal vragen. Zij verzoeken de regering alle gestelde vragen afzonderlijk te beantwoorden.

Waar in de memorie van toelichting van het voorliggende wetsvoorstel wordt gesproken over «op korte termijn», wordt in het regeerakkoord de voorgestelde aanpassing slechts als mogelijkheid «voor de kortere termijn» genoemd. De leden van de PvdA-fractie veronderstellen dat het referendum gaat gelden tijdens een soort overgangperiode. Deelt de regering deze gedachte? Zo ja, dient dan in het wetsvoorstel geen einddatum te worden opgenomen of op een andere manier duidelijk te worden gemaakt dat het om een tijdelijke voorziening gaat?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of er, naast de afwezigheid van passages in het regeerakkoord over een volksraadpleging bij een te benoemen commissaris van de Koningin, nog andere motieven zijn aan te geven waarom geen facultatief referendum wordt voorgesteld in verband met de benoemingsprocedure van een commissaris van de Koningin?

Zoals bekend zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat slechts in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen van de aanbeveling van gemeenteraden kan worden afgeweken. Hierbij moet

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP), Balemans (VVD).
Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP), Essers (VVD).

worden gedacht aan gerede twijfel aan de integriteit van een kandidaat en/of aan manco's in de procedure. In het regeerakkoord staat dat vanzelfsprekend de discretionaire bevoegdheden van de gemeenteraad respectievelijk de Kroon conform de huidige Grondwet onaangetast blijven. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt een hele reeks van redenen genoemd die aanleiding kunnen zijn om af te wijken van de aanbeveling van de gemeenteraad om te voorkomen dat de Kroonbenoeming zou verworden tot een uitsluitend mechanische bezegeling van de uitkomst van het proces van democratische aanbeveling. Is deze regering van mening dat er na een aanbeveling van de gemeenteraad die voluit gebaseerd is op een referendum, ruimte moet blijven voor deze gehele reeks van redenen om van de aanbeveling af te wijken? Of kan deze reeks van afwijkingsredenen dan worden beperkt tot de twee door de leden van de PvdA-fractie genoemde redenen? Indien de regering van mening is dat de gehele reeks van redenen om af te wijken gehandhaafd moet blijven, kan dan aan een aanbeveling van de gemeenteraad die voluit is gebaseerd op de uitkomst van een raadplegend referendum, in de uiteindelijke beoordeling door de regering geen andere betekenis worden gehecht dan aan een aanbeveling die niet is gebaseerd op een referendum? Zijn de marges om af te wijken van een aanbeveling die spoort met de uitkomst van een referendum anders dan bij een aanbeveling die zonder referendum tot stand is gekomen? Blijft het bijvoorbeeld, na de ontvangst van een aanbeveling van een gemeenteraad die voluit overeenkomt met de uitkomst van een referendum, mogelijk dat een burgemeester van een andere politieke kleur wordt benoemd dan de door de gemeenteraad aanbevolen kandidaat, op grond van de afweging met betrekking tot de politieke spreiding? Is het niet beter, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, om bij het stelsel van een Kroonbenoeming vooraf helder aan te geven dat slechts in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen (zie hiervoor de twee door de leden van de PvdA-fractie genoemde redenen) kan worden afgeweken van de aanbevelingen van gemeenteraden en dat daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen aanbevelingen die wel en die niet op een referendum zijn gebaseerd?

De regering is van mening dat een aanbeveling van de gemeenteraad waaraan een referendum vooraf is gegaan, uiteraard openbaar dient te zijn. De leden van de PvdA-fractie delen dit standpunt, maar zijn van mening dat ook een aanbeveling van de gemeenteraad die niet is vooraf gegaan door een referendum openbaar dient te zijn. Zij hadden ten aanzien van dit punt verwacht dat deze regering bij de nota van wijziging ook met een voorstel zou zijn gekomen. Immers, in een eerdere notitie, die voorafgaand aan het wetsvoorstel in discussie is gebracht, worden ook argumenten opgevoerd die pleiten voor een openbare aanbeveling van de gemeenteraad. In deze notitie staat onder andere: «De mogelijkheden om in zwaarwegende gevallen van de aanbeveling af te wijken, worden op zich door de openbaarheid niet kleiner. Wel zal door de openbaarheid de argumentatie sterker moeten zijn». De leden van de PvdA-fractie zijn het met dit standpunt eens en ondersteunen tevens de opvatting van de regering zoals die in het nader rapport wordt weergegeven: «Ik wijs er overigens op dat er meer benoemingen zijn die door een openbare aanbeveling of voordracht vooraf gegaan worden, bijvoorbeeld bij de benoeming van leden van de Hoge Raad of van de nationale ombudsman». Er zijn dus meer Kroonbenoemingen die worden voorafgegaan door een openbare aanbeveling of voordracht. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dan ook nadrukkelijk om te komen tot een heroverweging van het in het voorliggende wetsvoorstel ingenomen standpunt en alsnog een wijzigingsvoorstel in te dienen om in alle gevallen te komen tot een openbare aanbeveling van de gemeenteraad.

In artikel 61, vijfde lid, is sprake van een aanbeveling van tenminste twee personen. De leden van de PvdA-fractie vragen of zij er terecht van uit gaan dat ook bij het houden van een raadplegend referendum sprake is van tenminste twee kandidaten en dat het in verband met de gemeentelijke autonomie een bevoegdheid van de gemeenteraad is om eventueel over meer dan twee namen een raadplegend referendum te houden. Nu de regering geen reden ziet voor inhoudelijke voorschriften met betrekking tot het raadplegend referendum vanwege de autonome lokale besluitvorming, vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering nog andere argumenten heeft om geen eisen te stellen aan bijvoorbeeld de minimale opkomst en het aantal uitgebrachte stemmen, wil de referendumsuitslag geldend zijn. Hoe denkt de regering om te gaan met een referendumsuitslag die niet bepaald representatief mag worden genoemd en wat is volgens de regering representatief in dat verband? Acht de regering het mogelijk om een minder representatieve referendumsuitslag en de daarop gebaseerde aanbeveling met het argument van de mindere representativiteit naast zich neer te leggen? Of is de regering van mening dat de representativiteit van de referendumsuitslag in alle gevallen een zaak is van de gemeentelijke autonomie en voor de regering geen zelfstandige reden om van de aanbeveling af te wijken? Anders gezegd, is de gebondenheid van de regering aan de uitslag van een referendum niet afhankelijk van een minimale opkomst en het aantal uitgebrachte stemmen? De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat ook bij gemeenteraadverkiezingen geen opkomstdrempel wordt gehanteerd.

Nu de gemeenteraad naast het recht van aanbeveling ook nog de mogelijkheid krijgt om over de aanbeveling een referendum te organiseren, vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering om uitvoerig aan te geven wat dan nog de toegevoegde waarde is van het advies van de commissaris van de Koningin over deze aanbeveling van de gemeenteraad.

Bij de aanstellingswijze van een burgemeester is de gemeenteraad niet de tot benoeming bevoegde instantie. Het referendum kan dan ook alleen maar gaan over de aanbeveling van de gemeenteraad inzake de door de Kroon te benoemen burgemeester. Aangezien de aanbeveling bestaat uit tenminste twee personen, is er in feite sprake van een verkapte verkiezing of zoals mr. B. Thomas van de vakgroep Staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen schrijft: «Goed beschouwd is het experiment dat in de vorm van een wijziging van de Gemeentewet bij de Tweede Kamer wordt ingediend dan ook gewoon een raadplegende verkiezing, hoezeer deze term ook klinkt als een *contradictio in terminis*». De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering aan te geven hoe de voorgestelde procedure zich verhoudt met de gangbare procedure bij referenda.

De regering heeft eerder aangegeven dat het een goede gedachte is wanneer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een modelverordening voor de onderhavige referenda zou onderwerpen. Is hierover met de VNG al contact opgenomen en wat is het resultaat van dat contact? Hoeveel van de 538 Nederlandse gemeenten hebben op dit moment een referendumverordening en wat wordt er in de verordeningen opgemerkt over de opkomstdrempel en de stemgerechtigden? De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om zo spoedig mogelijk en voor de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel de concept circulaire aan de commissarissen van de Koningin en de gemeentebesturen over de procedureregels die in acht moeten worden genomen indien gebruik wordt gemaakt van een raadplegend referendum aan de Kamer toe te zenden.

In dit kader informeren de leden van de PvdA-fractie naar de stand van zaken in verband met de ambtsinstructie van de commissarissen van de Koningin en de algemene maatregel van bestuur waarop in de brief van 27 februari 1998 wordt gedoeld. Is over deze ambtsinstructie en algemene maatregel van bestuur inmiddels overleg gevoerd en is dat overleg afgerond? Zo ja, kunnen de concepten dan aan de Kamer worden overlegd voor de plenaire behandeling? Zo nee, wat is daarvan de oorzaak?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een overzicht te geven van de aanstellingswijze van de burgemeester (rechtstreeks gekozen door de bevolking, gekozen door en uit de gemeenteraad, benoemd door de Kroon enz.) in de landen van de Europese gemeenschap.

Het is de regering niet ontgaan dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van oordeel was dat de nota van wijziging zou moeten worden voorgelegd aan de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. In zijn brief van 28 juni 1999 schrijft de minister dat de meerwaarde van een eventueel advies van de Staatscommissie – naast het advies van de Raad van State – ook niet anders dan beperkt kan zijn. Echter, in zijn brief van 21 september 1999 schrijft de minister dat hij niet uitsluit dat het eindrapport van de Staatscommissie, dat nu binnen afzienbare tijd zal verschijnen, mogelijk gezichtspunten zal bevatten die de Kamer in haar overwegingen bij de behandeling van het wetsvoorstel zal willen betrekken.

Aangezien de regering meent dat vooralsnog voortzetting van de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel wenselijk is, kunnen die mogelijke gezichtspunten nog niet worden betrokken bij de verdere behandeling. Acht de regering, lezende de vragen in verband met de nota van wijziging en wetende dat nu op wel zeer korte termijn de Staatscommissie met een eindrapport komt (op of rond 17 januari 2000) dat wellicht die gezichtspunten bevat die bij dit wetsvoorstel betrokken kunnen worden, het al met al niet verstandig om met de verdere behandeling van dit wetsvoorstel te wachten tot na het verschijnen van het eindrapport van de Staatscommissie?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot 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. Deze nota van wijziging strekt ertoe de invloed van de burger op de benoemingsprocedure van de burgemeester te vergroten. Gemeentebesturen krijgen de mogelijkheid een raadplegend referendum te houden ten behoeve van de openbare aanbeveling van de gemeenteraad. Alvorens daarover een definitief standpunt in te nemen, willen de leden van de VVD-fractie nog een aantal opmerkingen maken en een aantal vragen aan de regering voorleggen.

In het algemeen vragen de leden van de VVD-fractie hoe dit burgemeestersreferendum moet worden geplaatst tegen de achtergrond van het te verwachten advies van de Commissie dualisme en lokale democratie, de Commissie-Elzinga genoemd. Gaarne krijgen zij daarop een reactie van de regering.

In navolging van de Raad van State merken de leden van de VVD-fractie op, dat het oorspronkelijke wetsvoorstel de richting van een monistisch stelsel op decentraal niveau uitging, terwijl de nota van wijziging gericht is op het vergroten van de invloed van de burger, een meer dualistische benadering. Er is dus sprake van enig verschil met het oorspronkelijke wetsvoorstel. Welke richting wil de regering nu eigenlijk uit, zo vragen

deze leden. Voorts vragen zij of de regering het voorgestelde systeem helder, principieel, consistent en staatsrechtelijk zuiver acht.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te motiveren waarom zij geen reden ziet voor het formuleren van inhoudelijke voorschriften (spelregels) met betrekking tot het raadplegend referendum ten behoeve van de openbare aanbeveling van de gemeenteraad.

Deze leden zijn voorstander van het in of bij wet vastleggen van diverse «spelregels» om te vermijden dat elke gemeente afzonderlijk regels vastlegt. Dat leidt namelijk tot onderling verschillende regels. Zij pleiten voor eenheid in de aanpak per gemeente. Wat is hierover het standpunt van de regering? Denkt de regering dat het aanzien van het openbaar bestuur is gediend met verschillende regels?

Gelet op het bovenstaande nodigen de leden van de VVD-fractie de regering uit enige spelregels voor het raadplegend referendum in of bij wet vast te leggen. Deze leden kondigen reeds nu aan, dat, mocht de regering daartoe niet bereid zijn, zij serieus overwegen daartoe amendementen in te dienen. De leden van de VVD-fractie roepen daarbij in herinnering, dat zij bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 1999 reeds aandacht hebben gevraagd voor het formuleren van spelregels, toen piketpaaltjes genoemd.

Met betrekking tot de organisatie van het raadplegend referendum doen zich, naar de mening van de leden van de VVD-fractie, een aantal vragen voor. De vragen en de antwoorden daarop zijn relevant voor de op te stellen spelregels die in of bij wet moeten worden vastgelegd.

Het gaat om de volgende vragen.

Hoeveel kandidaten mogen er aan het referendum meedoen en zal de gemeenteraad daarbij een voorkeursvolgorde aangeven? Zo ja, hoe wordt deze keuze gemotiveerd? Moet het altijd gaan om een selectie van drie kandidaten of kunnen het er ook twee zijn? Is het mogelijk dat er over slechts één kandidaat een referendum wordt gehouden? Mogen ook niet door de gemeenteraad geselecteerde kandidaten zich melden voor deelname aan het referendum? Zal de totale lijst van sollicitanten ter inzage worden gelegd? Zal de gemeenteraad aan de referendumuitslag gebonden zijn? Wat is de binding van de Kroon aan de uitslag van het referendum? Welke rol is er voor de Commissaris van de Koningin na de uitslag van het referendum nog weggelegd?

Hoe wordt de referendumuitslag bepaald? Wordt er gekozen voor een relatieve meerderheid (meeste stemmen gelden) of wordt er een absolute meerderheid gehanteerd?

Zal er bij referendum een herstemming plaatsvinden als er tussen de nummer één en twee weinig verschil is en er dus geen sprake is van een absolute meerderheid?

Wanneer wordt een referendum voldoende representatief geacht?

De leden van de VVD-fractie merken op, dat ten aanzien van het correctief wetgevingsreferendum zal worden bepaald, dat als bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitspreekt en deze meerderheid tenminste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen, dat dan het voorstel van rechtswege vervalt.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening, dat een dergelijke bepaling ook in de spelregels moet worden opgenomen. Voorts zal moeten worden bepaald wat het minimale opkomstpercentage moet zijn wil de uitslag van het referendum geldig cq. representatief zijn. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de spelregels ook zullen gelden bij herbenoemingen en bij het opzeggen van vertrouwen door een gemeenteraad in de burgemeester dan wel door provinciale staten in de Commissaris der Koningin? Zullen deze oordelen van gemeenteraden en Provinciale Staten ook aan de burgers (kunnen) worden voorgelegd via een referendum? Hoe zal de procedure zijn bij een voorgenomen tussentijds ontslag van een burgemeester of Commissaris van de Koningin, die bij referendum een grote meerderheid achter zich heeft gekregen? Zal zo'n (concept-)besluit ook aan een referendum worden onderworpen dan wel bestaat de mogelijkheid dat dat door de burgers kan worden aangevraagd?

De leden van de CDA-fractie hebben met enige verbazing kennis genomen van de door de minister ingediende nota van wijziging. Deze nota leidt tot een wezenlijk ander wetsvoorstel door de invoering van de mogelijkheid van een raadplegend referendum bij burgemeestersbenoemingen. De leden van de CDA-fractie achten het onjuist dat niet wordt gewacht op het advies van de Staatscommissie Elzinga. De nu gevolgde werkwijze leidt tot ad hoc wetgeving en staat op gespannen voet met de zo gewenste integrale benadering. De leden van de CDA-fractie verzoeken de minister om een inhoudelijke onderbouwing van de noodzaak van de nu voorliggende nota van wijzigingen. Deze leden hebben kennisgenomen van afspraken die in het regeerakkoord zijn gemaakt en van de afspraken die tussen de fractievoorzitters van PvdA, VVD en D66 zijn gemaakt. Deze afspraken geven echter geen enkele inhoudelijke noodzaak aan voor de nu voorliggende nota van wijziging.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regering geen noodzaak ziet tot aanpassing van de toelichting bij de nota van wijziging zoals gevraagd door de Raad van State. Zij stellen ook vast dat de Raad van State eigenlijk negatief adviseert over deze nota van wijziging. In het advies staat de opmerkelijke zin «De voorstellen in onderling verband bezien leiden tot een resultaat dat noch vlees noch vis is, meer nadelen dan voordelen van beide stelsels bevat en tot onduidelijke verhoudingen leidt». Deze opmerking leidt voor deze leden tot de volgende vragen. Welke argumenten hanteert de regering om deze kritiek te weerleggen? Wat is het inhoudelijke zwaarwegende belang voor de regering om deze nota van wijziging toch op dit moment verder in behandeling te geven? De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat dit wetsvoorstel op enigszins gespannen voet staat met de in behandeling zijnde grondwetswijziging die op nationaal niveau een referendum mogelijk moet maken. In de grondwetswijziging is uitdrukkelijk uitgesloten dat een referendum over personen mag gaan. Bij dit wetsvoorstel is dat juist de kern van het referendum. Hoe verhoudt zich deze wetswijziging tot de in procedure zijnde grondwetswijziging? Kan een kandidaat met beroep op de grondwet weigeren om te worden onderworpen aan een referendum?

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk wat eigenlijk de meerwaarde is van deze nota van wijziging. In hoeverre is een raadplegend referendum bindend? Als de gemeenteraad de uitslag naast zich kan neerleggen is er sprake van een fopspeen; als de uitslag van het referendum altijd wordt gevolgd is er sprake van een verkapte verkiezing van de burgemeester. Moet de gemeenteraad niet op voorhand aangeven wat men met de uitslag van het referendum zal gaan doen? Ook als die uitslag niet conform de voordracht van de vertrouwenscommissie aan de Raad was? Geldt het raadplegend referendum ook bij de benoeming van een Commissaris van de Koning? Waarom wil de regering op geen enkele wijze nadere regels stellen aan het minimum opkomstpercentage, de stemprocedure, de wijze van presenteren van de kandidaten (alfabetisch of in voorkeursvolgorde) e.d.?

Ook dit punt is door de Raad van State, onder verwijzing naar de rechtszekerheid van kandidaten, aangegeven, maar door de regering naar de prullenmand verwezen. Wat heeft op dit punt het overleg met de VNG opgeleverd? Is ook overleg gevoerd met het IPO? Zo neen, waarom niet? Zo ja, met welk resultaat?

De gemeenteraad krijgt de bevoegdheid om te beslissen of er al dan niet een raadplegend referendum zal worden gehouden. Daarbij worden een aantal kandidaten betrokken. Wat gebeurt er als kandidaten van mening zijn dat zij alsnog aan de referendumlijst dienen te worden toegevoegd?

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie hoe dit voorstel zich verhoudt met het personeelsbeleid dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tracht te voeren ten aanzien van burgemeesters.

De leden van de D66-fractie zeggen de regering dank voor veelomvattende beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag en voor de toegezonden nota van wijzing. Zij zijn daarover zeer verheugd omdat daarmee een eerste stap kan worden gezet in de richting van meer directe betrokkenheid van de inwoners van een gemeente bij de benoeming van hun burgemeester. Helaas moet een en ander op dit moment nog plaatsvinden vinden binnen het grondwettelijk vereiste stramien van de kroonbenoeming. Voor gemeenteraden die hun burgers meer willen inschakelen bij de benoeming van de burgemeester komt er op deze wijze een mogelijkheid via een raadplegend burgemeestersreferendum.

Terecht wordt hieraan de consequentie verbonden dat de aanbeveling van de raad openbaar moet zijn wanneer tot het houden van een referendum is besloten.

Wil een burgemeestersreferendum zin hebben, moet er wel iets te kiezen zijn. Een keuze uit twee kandidaten is wel het minste naar de mening van deze leden. Het zou hun voorkeur hebben als er sprake zou zijn van een ruimere keuze. Zij vragen hierop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat waar het een raadplegend referendum betreft in grote lijnen aan de gemeenteraad kan worden overgelaten hoe men dat wil inrichten. Wel zou eventueel aan het vastleggen van een algemene ondergrens voor de opkomst kunnen worden gedacht. Overweegt de regering dit?

Als de inwoners van een gemeente bij referendum om advies wordt gevraagd en dit ook volgens de regels wordt gegeven, zou dit advies ook maatgevend moeten zijn. Niet alleen voor de raad, maar ook voor de regering. Afwijking blijft in theorie mogelijk omdat het een raadplegend referendum betreft en de Kroon het benoemingsrecht heeft. De leden van de D66-fractie menen echter dat in beginsel niet en anders alleen om heel erg zwaarwegende redenen nog van zo'n advies van de inwoners moet kunnen worden afgeweken. Het referendum moet uitermate serieus worden genomen. De in een normale benoemingsprocedure wel eens gehanteerde criteria om van een aanbeveling af te wijken zoals doorstromingsbeleid in verband met herindelingen, voorkeursbeleid voor vrouwen en minderheden of overwegingen ontleend aan politieke spreiding zijn daarvoor naar het oordeel van de D66-fractie in ieder geval niet toereikend. Sterker nog, als een referendum wordt gehouden spelen deze criteria naar hun oordeel niet meer mee, althans prevaleren niet boven de mening van de burgers. Graag zien de leden van de D66-fractie op dit punt een beschouwing van de regering tegemoet.

Ten aanzien van de al eerder voorgestelde aanscherping van de rol van de raad in het kader van de benoeming van de burgemeester, – de raad krijgt het recht van aanbeveling, de Commissaris van de Koningin zal nog slechts adviseren – blijft bij de leden van de D66-fractie nog een enkele vraag open.

Deze leden vinden het onvoldoende beargumenteerd dat ondanks dat aanbevelingsrecht van de raad de commissaris van de Koningin de kandidaten op de hoogte stelt of zij al dan niet op de aanbeveling voorkomen. Dat zou de raad toch zelf heel goed kunnen doen?

De nu gekozen oplossing heeft teveel weg van een overblijfsel van het vroegere systeem waarin de commissaris de aanbeveling voor zijn rekening nam.

Ook vinden deze leden het in het nieuwe systeem niet goed verdedigbaar meer als een raad cq de vertrouwenscommissie afhankelijk zou blijven van wat de commissaris hen wil overleggen en wat niet. Men zou in ieder geval alle brieven moeten kunnen inzien als men dat wenst.

De rechtspositie van de burgemeester die op grond van een vertrouwensbreuk met de raad ontslag neemt is gelukkig sinds 1997 verbeterd en terecht. Hij heeft evenals een ontslagen wethouder aanspraak op wachtgeld. De rechtspositie van de commissaris van de Koningin die in een vergelijkbare positie komt te verkeren is echter nog niet aangepast voor zover bekend. Zou ook daarin niet moeten worden voorzien?

De leden van de fracties van GPV en RPF hebben met verbazing kennis genomen van de nota van wijziging, waarin wordt voorgesteld de mogelijkheid te openen van een raadplegend referendum ten behoeve van de aanbeveling inzake de benoeming van een burgemeester of commissaris van de Koning. Zij realiseren zich, dat aan deze nota van wijziging afspraken ten grondslag liggen die noodzakelijk werden geacht om een tweede paars kabinet tot stand te doen komen. Maar zelfs een dergelijk compromis moet aan minimale eisen van logica en consistentie voldoen. De genoemde leden hebben daarvan in de nota van wijziging weinig terug gevonden.

Kennelijk geldt dit niet alleen voor de leden van deze fracties. Zij herinneren eraan, dat de vaste commissie aanleiding vond het voorstel te bespreken tijdens een rondetafelgesprek met een keur van betrokken deskundigen, die unaniem van mening waren dat het voorstel in deze vorm onjuist en ondoordacht was en een mogelijke definitieve regeling van de benoemings- of verkiezingsprocedure zou kunnen doorkruisen. Na deze niet voor tweeërlei uitleg vatbare reactie, die in feite een bevestiging vormde van het negatieve advies van de Raad van State, was het dan ook logisch dat de vaste commissie de regering vervolgens in overweging gaf de nota van wijziging voor te leggen aan de staatscommissie. Dat lag te meer voor de hand omdat het regeerakkoord daarvoor expliciet de mogelijkheid bood.

De herhaalde weigering van de regering om op dit verzoek in te gaan heeft de leden van de fracties van GPV en RPF ernstig teleurgesteld. Er moeten onder de omstandigheden zoals hiervoor geschetst toch wel dringende redenen zijn om aan een verzoek van de vaste commissie voorbij te gaan. Inhoudelijk was de reactie van de regering naar de mening van deze leden beneden peil. De regering kan wel menen, dat de nota van wijziging de enig juiste procedurele regeling bevat, maar mag de medewetgever daar misschien ook een oordeel over hebben? Bovendien had de vaste commissie niet gevraagd om de staatscommissie te laten adviseren over een deelonderwerp, maar heel in het algemeen om de nota van wijziging aan de staatscommissie voor te leggen. Het zou dan aan het oordeel van de staatscommissie hebben gestaan te beoordelen of

hierover afzonderlijk zou worden geadviseerd of dat het onderwerp zou worden meegenomen in de eindadvisering.

De leden van de fracties van GPV en RPF kunnen zich dan ook niet aan de indruk onttrekken, dat de regering zo onder de indruk is geraakt van de afspraken van 7 juni 1999 tussen de fractievoorzitters van de coalitiepartijen, dat zij bereid was blindelings een nota van wijziging te ontwerpen conform de afspraken, ongeacht de vraag welke kritiek op de inhoud ervan mogelijk zou zijn. De genoemde leden schromen niet een dergelijke werkwijze als strijdig met de eigen verantwoordelijkheid van de wetgever van de hand te wijzen.

Het is hun niet ontgaan, dat de minister in zijn brief aan de voorzitter van de vaste commissie d.d. 21 september 1999 niet uitsluit dat het eindrapport van de staatscommissie gezichtspunten zal bevatten die de Kamer in haar overwegingen bij de behandeling van het wetsvoorstel zal willen betrekken. De leden van deze fracties gaan ervan uit, dat dit ook geldt voor de regering. Kan de minister dit bevestigen? Het kan toch niet zo zijn, dat de afspraken van 7 juni 1999 zo ver strekken, dat zelfs het advies van een staatscommissie, ingesteld op basis van het regeerakkoord, daaraan geen afbreuk zal kunnen doen.

Voor de leden van de fracties van GPV en RPF zijn de bezwaren tegen de gang van zaken met de nota van wijziging al voldoende redenen om de nota en daarmee het voorliggende wetsvoorstel af te wijzen. Niettemin willen zij het voorstel zoals het nu voorligt ook inhoudelijk van hun kritische reactie voorzien.

In de eerste plaats wijzen de leden van de fracties van GPV en RPF erop, dat de introductie van de mogelijkheid van een raadplegend referendum direct raakt aan het centrale thema van de dualisering, waarmee de staatscommissie zich bezig houdt. Dit punt, waarop ook de Raad van State heeft gewezen, kan niet worden afgedaan met de stelling dat het gewoon gaat om een nieuw dualistisch element in de huidige Gemeentewet. De staatscommissie zal met een integraal standpunt komen over dualisering op lokaal niveau. Het staat geenszins vast dat een raadplegend referendum daarin zal passen.

In de tweede plaats vinden deze leden het opmerkelijk, dat de regering nu komt met een regeling ad hoc voor een raadplegend referendum. Zij herinneren eraan, dat in de vele discussies over het referendum over het algemeen negatief werd geoordeeld over raadplegende referenda, ook al wilde de regering niet zo ver gaan mede-overheden te beletten er gebruik van te maken. Alle kaarten werden gezet op het correctief wetgevingsreferendum. De genoemde leden kunnen er begrip voor opbrengen dat de uiteindelijke verwerping van het voorstel tot grondwetsherziening voor de pleitbezorgers van het referendum een bittere pil was. Zij kunnen zich zelfs nog voorstellen, dat daarbij de bezwaren tegen een raadplegend referendum nog eens tegen het licht worden gehouden. De plannen om op dat punt met een voorstel te komen wachten zij af. Maar om een omstreden zaak als een raadplegend referendum vooruitlopend daarop ad hoc te regelen in een wetsvoorstel betreffende de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning vinden zij onjuist. De principiële discussie over een wettelijke regeling van het raadplegend referendum dient eerst gevoerd te worden en niet via een achterdeur te worden ingevoerd.

In de derde plaats zijn de leden van de fracties van GPV en RPF van mening, dat een raadplegend referendum in samenhang met een Kroonbenoeming deze benoeming tot een formaliteit kan maken. Het is immers praktisch ondenkbaar dat de Kroon niet tot benoeming zal

overgaan van een kandidaat die bij referendum is aangewezen. Zelfs kan gesteld worden, dat de Kroon al heel moeilijk een kandidaat kan benoemen, die bij een overigens niet geldig referendum de minste stemmen heeft behaald. De genoemde leden kunnen zich dan ook heel goed voorstellen, dat Van Kemenade tijdens het rondetafelgesprek het voorstel van de regering materieel in strijd met de Grondwet noemde.

Tenslotte vinden de leden van de fracties van GPV en RPF het onjuist, dat de regering geen voorstellen doet met betrekking tot de organisatie van het raadplegend referendum. Wat de regering op dit punt in het Nader rapport vermeldt is niet overtuigend. Dat de huidige lokale referenda geheel op autonome lokale besluitvorming zijn gebaseerd is begrijpelijk. Hoe een gemeentebestuur de bevolking wil raadplegen over de plaats voor een sportveld kan gerust aan dat bestuur worden overgelaten. En als het gaat om een referendum over een gemeentelijke herindeling kan de regering aan de uitkomst voorbijgaan. Maar hier gaat het om een procedure waarvoor de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de regering berust en waarvan het resultaat voor het regeringsbeleid zeer relevant is.

De leden van de fracties van GPV en RPF geven de regering dan ook in overweging het wetsvoorstel nader te bezien in het licht van het uit te brengen rapport van de staatscommissie en de materie te betrekken het kabinetsstandpunt ter zake.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet met instemming kennisgenomen van de nota van wijziging bij wetsvoorstel 25 444. De regering is bekend met de kritische kanttekeningen die deze leden geuit hebben op het oorspronkelijke voorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet, zoals dat deze Kamer is toegekomen op 5 juli 1997. De voorliggende nota van wijziging leidt echter tot een wezenlijke verandering van de positie van de burgemeester en roept zodanige vragen op dat het voorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet als geheel bij deze leden op ernstige bezwaren stuit. Zij beschouwen invoering van het raadplegend referendum bij burgemeestersbenoemingen als een zeer oneigenlijk element in de bestaande benoemingssystematiek, waarbij zij opmerken dat de wijze van benoeming weliswaar formeel niet verandert, maar dat materieel een flinke stap gezet wordt in de richting van de gekozen burgemeester.

De leden van de SGP-fractie zijn van oordeel dat de regering geen afdoende antwoord heeft gegeven op de kritiek van de Raad van State dat de voorgestelde wijziging leidt tot een resultaat dat vlees noch vis is. Immers, de teneur van het oorspronkelijke voorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet is dat de positie van de gemeenteraad verder versterkt moet worden, wat een stap is in de richting van een geheel monistisch stelsel. De nota van wijziging leidt er daarentegen toe dat de rol van de burgers bij de benoeming van de burgemeester versterkt wordt en dat de uiteindelijk benoemde burgemeester indien diens benoeming in overeenstemming is met de uitkomst van het raadplegend referendum over een eigen democratische legitimatie beschikt. Zulks kan slechts benoemd worden als het inbrengen van een nieuw dualistisch element in de Gemeentewet. Het moge duidelijk zijn dat deze leden de kritiek van de Raad van State delen. Zij menen dat de regering in het antwoord op het advies van de Raad van State geen duidelijke visie heeft neergelegd over monisme, dan wel dualisme op lokaal niveau. De aangevoerde reden dat het geven van zo'n visie nu niet opportuun is en de regering die daarom nu niet wil geven, beschouwen zij als een zwaktebod. De regering had derhalve beter de aanbevelingen van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie af kunnen wachten, om daarna tot een afgewogen en coherente visie op dualisme te komen. Die visie zou vervolgens verwerkt

kunnen worden tot een aantal samenhangende voorstellen tot wijziging van lokale bestuursvormen.

In het algemeen wijzen de leden van de SGP-fractie het referendum af, omdat het een rechtstreekse inbreuk vormt op het stelsel van democratische vertegenwoordiging en mandatering.

Als het vervolgens gaat over de vorm van het referendum bindend of raadplegend, dan hebben deze leden ook tegen de laatste vorm grote bezwaren: omdat de uitslag van het referendum niet bindend is, is de stem van burgers bij het referendum uiteindelijk niet doorslaggevend en wordt aldus de kloof tussen burger en politiek vergroot.

Toegesplitst op het voorliggende voorstel: het bepleiten van een raadplegend referendum bij burgemeestersbenoemingen is hetzelfde als stellen dat de gemeenteraad niet capabel is om een aanbeveling terzake te doen die past bij het karakter en de samenstelling van een gemeente.

Afgezien van de bezwaren tegen het raadplegend referendum op zichzelf, zijn deze leden van oordeel dat ook de openbaarmaking van de sollicitanten die noodzakelijk aan het te houden referendum verbonden is problemen kan opleveren. Het voorgestelde artikel 61, zevende lid, impliceert dat Onze Minister de door de raad voorgedragen en de door de uitslag van het referendum openbaar aanbevolen kandidaat op advies van de Commissaris van de Koningin dan wel andere zwaarwegende gronden af kan wijzen. Voor de betrokken kandidaat kan in zo'n geval de openbaarheid wel een heel pijnlijk en ongewenst aspect van de procedure zijn. Zijn belangen zijn daarmee niet gediend. Om deze reden wijzen zij openbaarmaking van kandidaturen af.

De leden van de SGP-fractie zijn tenslotte van mening dat indien een raadplegend referendum bij burgemeestersbenoemingen al ingevoerd zou worden bij wet, en niet in een modelverordening, minimale vereisten vastgelegd moeten worden betreffende o.a. de stemprocedure en het minimumopkomstpercentage dat nodig is voor een geldig resultaat. Zij verzoeken de regering om vóór verdere afhandeling van het wetsvoorstel een voorstel ter zake te doen, zodat ook op dit punt een afgewogen eindoordeel mogelijk is.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen