

Vergaderjaar 1998–1999

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 december 1998 en het nader rapport d.d. 26 januari 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 september 1998, no. 98.004456, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van 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, met toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 september 1998, nr. 98.004456, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 december 1998, nr. W04.98.0428, bied ik u hierbij aan. 1. In het voorstel van wet 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 (kamerstukken II 1996/97, 25 444, nrs. 1–2) wordt, teneinde de procedure van de burgemeestersbenoeming te democratiseren, aan de gemeenteraad een recht van aanbeveling toegekend onder handhaving van het benoemingsrecht van de Kroon. De nota van wijziging strekt ertoe de democratisering verder door te voeren door de invloed van de burger op de benoemingsprocedure van de burgemeester te vergroten. Gemeentebesturen die dat wensen krijgen de mogelijkheid een raadplegend referendum te houden ten behoeve van de openbare aanbeveling door de gemeenteraad over een te benoemen burgemeester. De Raad van State realiseert zich dat het voorliggende voorstel de weerslag vormt van het compromis, waarin de partijen die betrokken waren bij de vaststelling van het regeerakkoord elkaar hebben gevonden. Hij acht het niettemin van belang op het volgende te wijzen. In de discussie over de gekozen burgemeester spelen twee hoofdvarianten een rol:

- a. verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad*
- b. rechtstreekse verkiezing door de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente.*

Beide varianten houden een democratisering in van de benoemingsprocedure. De eerste leidt tot een vrijwel geheel monistisch stelsel op gemeentelijk niveau. De tweede vormt een aanzet tot een dualistisch stelsel, waarbij niet

¹ De tekst van de nota van wijziging zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

langer de raad alleen het hoofd van de gemeente is, maar hij deze positie moet delen met de gekozen burgemeester die door de rechtstreekse legitimatie, verleend door de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente, staatsrechtelijk en politiek op hetzelfde niveau als de gemeenteraad zal kunnen opereren. De nota van wijziging leidt tot een naar het oordeel van de Raad weinig aantrekkelijke inbreuk op het stelsel, neergelegd in wetsvoorstel 25 444, dat erop is gericht de positie van de gemeenteraad in de benoemingsprocedure te versterken. Het zal voor de gemeenteraad, die nog wel mag bepalen of een referendum wordt gehouden en over welke kandidaten dat zal plaatsvinden, uiterst moeilijk worden om van het resultaat daarvan af te wijken als dat een duidelijke voorkeur voor een bepaalde kandidaat inhoudt.

Het college realiseert zich dat het de gemeenteraad vrijstaat om al dan niet tot het houden van een referendum over te gaan. Het gaat er evenwel van uit dat niet tot wijziging van de Gemeentewet wordt overgegaan voor het creëren van een inspraakmogelijkheid waarvan wordt verwacht dat er slechts sporadisch gebruik van zal worden gemaakt. De Raad acht het overigens niet onwaarschijnlijk dat in een aantal gevallen sterke druk vanuit de bevolking zal worden uitgeoefend om tot het houden van een referendum te besluiten.

Als het referendum zelf en het resultaat daarvan serieus worden genomen (de Minister van Binnenlandse Zaken heeft ten aanzien van het laatste verklaard dat dit in zijn voornemen ligt), doet het feit dat de benoeming formeel nog geschiedt door de Kroon na advies van de commissaris van de Koning er niet aan af dat de aldus benoemde burgemeester daarmee feitelijk een eigen legitimatie van de kiezers heeft gekregen. Leidt wetsvoorstel 25 444, zoals het thans luidt, tot een versterking van de positie van de gemeenteraad en daarmee tot een verdere stap in de richting van een volledig monistisch stelsel, de inbreuk die het onderhavige voorstel daarop maakt, vormt naar het oordeel van de Raad juist een stap in dualistische richting. De voorstellen in onderling verband gezien leiden tot een resultaat dat vlees noch vis is, meer nadelen dan voordelen van beide stelsels bevat en tot onduidelijke verhoudingen leidt.

De toelichting op het voorstel geeft hiervan geen rekenschap. Ze volstaat met te wijzen op de geringe procedurele consequenties die invoeging van de mogelijkheid van een raadplegend referendum in de in wetsvoorstel 25 444 neergelegde procedure heeft. Aan de principiële inbreuk op het stelsel van dat wetsvoorstel wordt geen aandacht besteed. De Raad meent dat daarmee niet kan worden volstaan. Hij adviseert tot heroverweging van het voorstel in het licht van het vorenstaande en tot het doen van een duidelijke keuze in welke richting men wil gaan met de democratisering van de burgemeestersbenoeming. Zoals hiervoor vermeld, realiseert de Raad zich dat het voorgestelde een compromis vormt bij de totstandkoming van het regeerakkoord. Wordt het voorstel om die reden gehandhaafd, dan zal ten minste in de toelichting rekenschap dienen te worden gegeven van de principiële vragen die in het geding zijn en zal de voorgestelde keuze inhoudelijk dienen te worden verantwoord.

1. De Raad van State wijst er terecht op dat de nota van wijziging samenhangt met het regeerakkoord. De nota van wijziging strekt ertoe de invloed van de burgers op de benoeming door de Kroon van de burgemeester te vergroten. In het regeerakkoord is verwoord dat het democratisch gehalte een van de belangrijkste toetspunten van de kwaliteit van het bestuur is en dat democratisch besturen inhoudt dat burgers bij besluitvormingsprocessen worden betrokken. De nota van wijziging moet in het verlengde van onder meer dit onderdeel van het regeerakkoord worden gezien. Met deze nota van wijziging wordt evenwel geenszins beoogd vooruit te lopen op de discussie over de gekozen burgemeester. Ik wijs er op dat de parlementaire behandeling van het voorstel tot wijziging van de Grondwet met het oog op deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning in eerste lezing nog niet is afgerond. Eerstvolgende stap is behandeling door de Eerste Kamer. Pas na afronding van dat traject en van de grondwettelijk voorgeschreven tweede lezing na de ontbinding van de Tweede Kamer kan bezien worden in welke zin een eventuele wijziging in de aanstellingswijze doorgevoerd kan worden. Verkiezing van de burgemeester kan in dat kader aan de orde komen. Het regeerakkoord vermeldt dat na afronding van het voorstel tot deconstitucionalisering hierover door een volgend kabinet standpunten ingenomen kunnen worden op basis van de dan heersende

politieke inzichten. Verwacht mag worden dat die inzichten mede gevoed zullen worden door de aanbevelingen van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie die begin volgend jaar beschikbaar zullen zijn. Daarbij kan dan ook bezien worden in welke mate de te onderscheiden varianten monistisch dan wel dualistisch van aard zijn en welke consequenties daaraan verbonden moeten worden. Ik acht het niet opportuun in het kader van deze nota van wijziging stil te staan bij de monistische dan wel dualistische invloeden die uitgaan van de alsdan te onderscheiden varianten voor de gekozen burgemeester. De onderhavige nota van wijziging strekt er zoals gezegd, slechts toe de invloed van de bevolking binnen het kader van de huidige door de Grondwet voorgeschreven benoeming door de Kroon te vergroten.

Ik wijs erop dat wetsvoorstel 25 444 ertoe strekt de gemeenteraad een sterkere zeggenschap te geven in de benoemingsprocedure van de burgemeester. De onderhavige nota van wijziging heeft ten doel in dat kader de gemeenteraad de mogelijkheid te geven het oordeel van de bevolking in te winnen. In de gevallen waarin de raad daartoe overgaat zal dan dus sprake kunnen zijn van een vergrote invloed van de bevolking op die benoemingsprocedure. Dit laatste in het regeerakkoord opgenomen element weegt naar mijn oordeel zwaar genoeg om op korte termijn regelgeving tot stand te brengen.

De Raad van State stelt dat de nota van wijziging een weinig aantrekkelijke inbreuk maakt op het stelsel, neergelegd in wetsvoorstel 25 444. De Raad wijst erop dat wetsvoorstel 25 444, zoals dat thans luidt, leidt tot een versterking van de positie van de gemeenteraad en daarmee tot een verdere stap in de richting van een volledig monistisch stelsel, terwijl de nota van wijziging naar het oordeel van de Raad juist een stap in dualistische richting zet. Ik wijs erop dat in de loop van de tijd wel meer dualistische elementen in de formeel op monisme geënte Gemeentewet zijn doorgevoerd. Zo staat de Gemeentewet sinds 1994 in ruimere mate delegatie van raadsbevoegdheden toe aan het college en aan commissies dan onder de oude gemeentewet mogelijk was. Het oude gesloten delegatiestelsel is vervangen door een open stelsel, waardoor de raad desgewenst in ruime mate bevoegdheden kan delegeren aan het college en aan commissies. Naarmate dat meer gebeurt leidt dat tot meer dualisme op het lokale niveau. Voorts is de feitelijke positie van de colleges – ondersteund door het ambtelijk apparaat waarvoor het college in hoge mate verantwoordelijk is – veelal sterker dan die van de gemeenteraad, hetgeen ook een dualistische tendens is. In dit licht bezien is de onderhavige nota van wijziging niet meer dan een voortzetting van deze tendens. De wens de invloed van de bevolking op de benoeming te vergroten heeft inmiddels een aanmerkelijk draagvlak verworven. Ik acht het van belang die wens te honoreren, zij het dat het steeds van een raadsbesluit afhankelijk zal moeten zijn of inderdaad tot een raadpleging van de bevolking wordt overgegaan. De omstandigheid dat de hier bedoelde tendens mede de aanleiding heeft gevormd voor de taakopdracht aan de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (om te bezien hoe het dualisme op lokaal niveau vormgegeven kan worden) staat niet in de weg aan de invoering van een nieuw dualistisch element in de huidige Gemeentewet. Te zijner tijd zal een integraal standpunt worden ingenomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Staatscommissie. De indiening van de onderhavige nota van wijziging staat hier niet aan in de weg. Ik zie geen noodzaak tot aanpassing van de toelichting bij de nota van wijziging naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State in dit verband. De redenen die tot de nota van wijziging hebben geleid zijn in de toelichting duidelijk verwoord.

2. In gemeenten waar ten behoeve van de aanbeveling door de gemeenteraad een raadplegend referendum wordt gehouden, zullen de persoonlijke gegevens van de geselecteerde kandidaten openbaar moeten worden gemaakt. Voorts zullen in het bijzonder de kandidaten die niet reeds uit hoofde van de functie(s) van waaruit zij solliciteren plaatselijke bekendheid genieten, welhaast gedwongen zijn een persoonlijke campagne te voeren. De vraag rijst of dit – wellicht goede – kandidaten niet zal afschrikken. In de toelichting ware aan deze aspecten aandacht te besteden.

2. Het voorstel is gestoeld op de overweging dat gemeentebesturen die zulks wensen de bevolking via een referendum kunnen betrekken bij de procedure

die tot de aanbeveling van de raad aan de Kroon voor een nieuw te benoemen burgemeester leidt. Ik ben mij ervan bewust dat hiermee samenhangt dat in dat geval op essentiële onderdelen wordt afgeweken van de tot op heden gebruikelijke procedure. Ik wijs er met nadruk op dat dat niet geldt voor het in acht nemen van de vertrouwelijkheid gedurende die onderdelen van de procedure waarvoor zij is voorgeschreven. Dat in de huidige praktijk deze voorgeschreven vertrouwelijkheid niet steeds in acht blijkt te worden genomen doet hieraan niet af. Uitgangspunt blijft zorgvuldige omgang met personen en gegevens. Dit gezegd hebbend is het natuurlijk wel zo dat kandidaten die solliciteren naar een burgemeesterspost waarbij een referendum deel uitmaakt van de procedure er rekening mee moeten houden dat hun naam op enig moment in de procedure openbaar wordt. Bij de openstelling van de vacature is echter al bekend of het betrokken gemeentebestuur voornemens is een referendum uit te schrijven. De openbaarheid wordt geëffectueerd nadat de vertrouwenscommissie (vertrouwelijk) advies aan de gemeenteraad heeft uitgebracht. De gemeenteraad zal op basis van dit advies vervolgens de referendumvraagstelling in concept formuleren. De conceptvraagstelling wordt – voordat zij openbaar gemaakt wordt – aan de sollicitanten kenbaar gemaakt. Op dat moment kunnen zij zich desgewenst nog uit de procedure terugtrekken. Overigens verwacht ik dat dit niet snel zal gebeuren omdat de kandidaten, als gezegd, te voren reeds wisten dat hun naam openbaar gemaakt zou kunnen worden. Ik verwacht niet dat goede kandidaten zich door deze procedure zullen laten afschrikken. Enige gewenning zal ongetwijfeld noodzakelijk zijn. 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. De gegevens die openbaar gemaakt worden zullen overigens vooral bestaan uit algemene achtergrondinformatie zoals een loopbaanbeschrijving. Waar nodig zal de procedure bij algemene maatregel van bestuur uit hoofde van artikel 61d, tweede lid, van het voorstel, nader geregeld worden. De procedure zal bij circulaire integraal uiteengezet worden.

Verondersteld mag worden dat de kandidaten zich op enigerlei wijze aan de bevolking zullen presenteren en dat zij daarbij zullen kunnen steunen op politieke partijen. Verwacht mag worden dat in ieder geval het gemeentebestuur de bevolking op zakelijke wijze zal informeren omtrent de kandidaten. Deze verantwoordelijkheid ligt bij het gemeentebestuur omdat zij ook verantwoordelijk is voor de organisatie van het referendum. Voorts ligt het in de rede dat de kandidaten zich zullen presenteren aan de bevolking, bij voorbeeld door middel van discussiebijeenkomsten. De praktijk zal hier gaandeweg worden gevormd. De toelichting is op dit punt aangepast.

3. Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften omtrent de organisatie van het raadplegende referendum. De Raad meent evenwel dat het voor een goed verloop ervan en ter voorkoming van een veelheid van verschillende regelingen gewenst is om, ook ten behoeve van de rechtszekerheid van de kandidaten, in het bijzonder de stemprocedure wettelijk te regelen en voorts een minimumopkomstpercentage voor de geldigheid van het resultaat van het referendum vast te stellen.

3. Ik zie geen reden voor inhoudelijke voorschriften met betrekking tot het raadplegende referendum. De nota van wijziging strekt ertoe een minimumaantal wijzigingen in de wet door te voeren met het oog op het raadplegend referendum. Het gaat om een wijziging in de procedure in verband met de tijd die met het referendum gemoeid is alsmede om openbaarheidsaspecten. Waar raadplegende referenda thans geheel op autonome lokale besluitvorming zijn gebaseerd – en niet voorzien is in specifieke inhoudelijke bepalingen – zie ik niet in waarom dat bij de onderhavige referenda anders zou moeten zijn. Dat neemt niet weg dat het een goede gedachte kan zijn wanneer de VNG een modelverordening voor de onderhavige referenda zou ontwerpen. Zoals ik tijdens de behandeling van de begroting van mijn ministerie in de Tweede Kamer heb toegezegd zal ik hierover contact met de VNG opnemen.

De Raad van State geeft in overweging de nota van wijziging niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper