

Vergaderjaar 2002–2003

29 012

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

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

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de openbaarheid van de aanbeveling van de gemeenteraad en van provinciale staten terzake van de benoeming van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koningin te beperken tot de naam van de als eerste aanbevolen kandidaat. Het beoogt een einde te maken aan de in de praktijk gebleken neveneffecten van de geldende regeling die een gevolg zijn van het feit dat ook de naam van de als tweede op de aanbeveling geplaatste kandidaat openbaar moet worden gemaakt. Vanwege de bedoelde neveneffecten die het kabinet ongewenst acht is een aanpassing van de regeling aangewezen. Bovendien betwijfelt het kabinet of openbaarmaking van de tweede naam gezien de ontwikkelingen in de praktijk een reëel belang dient. Het voorstel geeft op dit punt uitvoering aan het hoofdlijnenakkoord dat ten grondslag ligt aan het beleid van dit kabinet.

Voor de goede orde wijzen wij er nog op dat wetsvoorstel 28 841 (kamerstukken II, 2002–2003, 28 841 nr. 2) eveneens betrekking heeft op aanpassingen met betrekking tot de aanbevelingen, zij het andere dan die welke in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Zo gaat genoemd voorstel – dat onder het vorige kabinet werd ingediend – uit van afschaffing van het burgemeestersreferendum, terwijl in onderhavig voorstel wordt uitgegaan van het handhaven van dit facultatieve onderdeel van de procedure. Thans wordt gekozen voor een nieuw voorstel, onder intrekking van wetsvoorstel 28 841.

Tevens hebben wij de wijzigingen uit hoofde van wetsvoorstel 28 177 (kamerstukken II, 2001–2002, 28 177, nr. 2) met betrekking tot enkelvoudige aanbevelingen in dit voorstel opgenomen. Alle voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de aanbeveling van de raad zijn zodoende in één wetsvoorstel geïncorporeerd. Ook wetsvoorstel 28 177 is daarom ingetrokken. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de enkelvoudige aanbeveling en de toetsende rol van de minister ter zake.

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

Op 15 april 2002 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatie van de nieuwe benoemingsprocedure aan de Tweede Kamer gezonden. Hoewel deze evaluatie beperkt van opzet was – zij had betrekking op de 25 gemeenten die na 1 augustus 2001 volgens de nieuwe procedure een aanbeveling inzake de benoeming van een burgemeester hebben uitgebracht – laat zij zien dat de integrale openbaarheid van de aanbeveling ook in de praktijk tot ongewenste resultaten leidt. Ontwikkelingen nadien hebben dit beeld bevestigd. Wij zijn van mening dat een snelle aanpassing van de benoemingsprocedure op dit punt dringend gewenst is.

Ten slotte bevat dit voorstel een aanpassing die betrekking heeft op de beëdiging van de commissaris van de Koningin. Voor een toelichting op dit onderdeel zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting (artikel 1 D).

2. Openbare karakter van de aanbeveling

Uit de eerder genoemde evaluatie blijkt dat de integrale openbaarheid van de aanbeveling als element van de overigens vertrouwelijke sollicitatieprocedure door sollicitanten als onplezierig wordt ervaren. Men is bevreesd bij volgende sollicitaties minder goed uit de bus te komen als bekend is dat men in een andere procedure op de tweede plaats is beland. Deze bezwaren gelden des te sterker wanneer men meer dan eenmaal op de tweede plaats in een openbare aanbeveling is geëindigd.

Het kabinet heeft oog voor deze bezwaren. Er bestaat vrees dat goede kandidaten afzien van sollicitaties voor het burgemeestersambt vanwege de genoemde negatieve effecten. Bovendien is er een tendens dat het aantal sollicitanten per burgemeestersvacature daalt. Het kabinet sluit niet uit de bezwaren tegen de integrale openbare aanbeveling daar debet aan zijn. Het risico dat de procedure een negatieve invloed krijgt op de kwaliteit van het aanbod aan sollicitanten dient zoveel mogelijk beperkt te worden.

Een en ander overziende is het kabinet van oordeel dat een inperking van de openbaarheid van aanbevelingen ten spoedigste gerealiseerd dient te worden. In de regel dient alleen de naam van de als eerste aanbevolen kandidaat openbaar te zijn. Het openbaar maken van de naam van de tweede kandidaat dient geen bijzonder belang nu de minister wettelijk is gehouden in de regel de als eerste aanbevolen kandidaat te benoemen.

Uit genoemde evaluatie komt ook naar voren dat nadelige effecten voor de eerstaanbevolen kandidaat gesignaleerd worden. Hoewel ernaar gestreefd wordt de tijdspanne tussen de bekendmaking van de aanbeveling en de daadwerkelijke benoeming zo kort mogelijk te laten zijn, leidt dit tijdsverloop ertoe dat de facto van de als eerste geplaatste al afscheid wordt genomen van de huidige werkkring, en dat aan betrokkene al uitspraken worden ontlokt over beleidskwesties in de nieuwe gemeente. Deze bezwaren wegen echter niet zo zwaar dat om die reden ook afgezien zou moeten worden van openbaarheid van de als eerste aanbevolen kandidaat. Een aanbeveling na een referendum dient echter integraal

openbaar te zijn. Een niet openbare aanbeveling (of een beperkte openbare aanbeveling) na een referendum zou immers ongerijmd zijn.

In de praktijk hebben vele vertrouwenscommissies en gemeenteraden geprobeerd om een balans te vinden tussen de in hun ogen niet ongerechtvaardigde wens van sollicitanten om niet als tweede op een openbare aanbeveling te staan, en de eisen van de wet. Dit leidde tot diverse constructies die uiteindelijk schipbreuk moesten leiden, omdat ze zich niet verdroegen met de wet. Dit heeft het aanzien van de procedure geen goed gedaan.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat de openbaarheid van de aanbeveling inzake de herbenoeming vanzelfsprekend integraal gehandhaafd blijft nu het hier uit de aard der zaak om één persoon gaat. Een eventuele aanbeveling tot ontslag blijft vanuit vergelijkbare overwegingen eveneens openbaar

3. De enkelvoudige aanbeveling

Bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 16 juli 2001, Stb. 358 (kamerstukken I, 2000–2001, 25 444) verklaarde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich bereid een (technische) wetswijziging te bevorderen naar aanleiding van de door de VVD-fractie geuite twijfels of de wettekst ondubbelzinnig bepaalt dat uitsluitend aan de minister het oordeel toekomt of er sprake is van een enkelvoudige aanbeveling (nr. 11f).

Tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 25 444 is uitvoerig aandacht besteed aan het uitzonderingskarakter van de enkelvoudige aanbeveling. De tekst van het huidige artikel 61, vijfde lid, van de Gemeentewet en de Provinciewet is als gevolg van een amendement (Kamerstukken II 2000–2001, 25 444, nr. 18) in de wettekst opgenomen. Uit de mondeling in de Tweede Kamer gegeven toelichting op het amendement blijkt dat het amendement niet zo mag worden uitgelegd dat politieke, beleidsmatige of bestuurlijke overwegingen een leidraad voor de gemeenteraad kunnen zijn om af te wijken van de wettelijke eis dat er een aanbeveling van twee personen komt. Het moet gaan om situaties van herindeling of om aan overmacht grenzende situaties, zoals het overlijden of ernstig ziek worden van kandidaten, of wanneer een kandidaat zich terugtrekt zodat de facto maar één kandidaat overblijft (Handelingen II 14 september 2000, 102-6605). Met deze uitleg stemde de regering destijds expliciet in (Handelingen II 14 september 2000, 102-6612).

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is voorts uitdrukkelijk overwogen dat het de uitsluitende bevoegdheid van de minister is om te beoordelen of sprake is van een bijzonder geval waarin mag worden volstaan met een enkelvoudige aanbeveling. Indien hij van oordeel is dat daarvan geen sprake is, dient hij geen acht te slaan op de enkelvoudige aanbeveling. Dat kan betekenen dat er een nieuwe aanbeveling moet komen. Dit geldt ook voor aanbevelingen van provinciale staten met betrekking tot commissarissen van de Koningin. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe benoemingsprocedure voor burgemeesters per 1 augustus 2001 zijn in totaal 94 aanbevelingen door de diverse gemeenteraden uitgebracht. In zeven procedures die gestart waren in de eerste periode na de stelselwijziging heeft de minister de aanbeveling van de gemeenteraad naast zich neergelegd omdat deze niet voldeed aan de eis dat sprake is van een meervoudige en openbare aanbeveling. De minister is in deze aanlooperperiode op basis van zijn eigen overwegingen tot een voordracht aan Hare Majesteit gekomen. In alle

gevallen betrof dit de kandidaat die als eerste op de aanbeveling van de gemeenteraad stond.

Vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe procedure zijn er zeven procedures opnieuw gestart omdat niet voldaan was aan de eisen door de wet gesteld. Dit wil zeggen dat een hernieuwde openstelling heeft plaatsgevonden.

Van de mogelijkheid een raadplegend burgemeesters referendum te houden hebben tot op heden vier gemeenten gebruik gemaakt (Best, Vlaardingen, Leiden en Boxmeer).

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I en II, onderdelen A en B

De enkelvoudige aanbeveling wordt apart geregeld in het zesde lid van artikel 61 van de Provinciewet en de Gemeentewet. Het is de minister die beoordeelt of een enkelvoudige aanbeveling toegestaan is. Uitdrukkelijk wordt bepaald dat de minister geen acht slaat op een enkelvoudige aanbeveling indien naar zijn oordeel geen sprake is van een bijzonder geval.

Artikelen I en II, onderdeel C

Uitdrukkelijk wordt geregeld dat alleen de naam van de als eerste aanbevolen kandidaat openbaar is. Aanbevelingen na een burgemeestersreferendum blijven integraal openbaar. Eventuele enkelvoudige aanbevelingen zijn altijd openbaar. Aanbevelingen tot herbenoeming en aanbevelingen tot ontslag blijven openbaar.

2. Artikel I D

Alvorens commissarissen van de Koningin en burgemeesters hun ambt aanvaardden dienen zij de eed dan wel de verklaring en belofte af te leggen overeenkomstig artikel 64 van de Provinciewet respectievelijk artikel 65 van de Gemeentewet. Burgemeesters leggen de eed af in handen van de commissaris. Bij verhindering of ontstentenis van de commissaris treedt de vervangend of waarnemend commissaris op (artikelen 75 en 76 van de Provinciewet). Een dergelijke voorziening is niet van toepassing in geval van verhindering van de Koningin bij de beëdiging van commissarissen. In de lijn van andere wettelijke regelingen waar de Koningin als beëdigende autoriteit optreedt (bijvoorbeeld artikel 60 Reglement Dienst Buitenlandse Zaken met betrekking tot hoofden van vaste diplomatieke zendingen of artikel 9a van het Besluit Rechtspositie Rechterlijke ambtenaren) wordt thans voorzien in de mogelijkheid dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties optreedt als beëdigende autoriteit bij een herbenoeming van een commissaris van de Koningin. Een eerste beëdiging geschiedt altijd in handen van de Koningin.

3. Artikel III

Bij het vaststellen van het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit zal uiteraard rekening worden gehouden met de Tijdelijke

referendumwet. Gemeenten en provincies zullen tijdig geïnformeerd worden over het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingen.

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

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