

Vergaderjaar 2003–2004

**29 012**

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

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 9 oktober 2003

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **ALGEMEEN**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben zich altijd verzet tegen de openbare dubbele aanbeveling. Zij zien zich hierin gesteund nu ook uit de eerste evaluaties blijkt dat de integrale openbaarheid van de aanbeveling in de praktijk tot de ongewenste resultaten leidt. Kandidaten ervaren de openbaarheid van de aanbeveling als onplezierig. De tendens dat het aantal kandidaten per burgemeestersvacature daalt, zet zich voort en deze leden delen de vrees van de regering dat goede kandidaten afzien van sollicitaties vanwege de benoemingsprocedure. Nu de regering in lijn met het hoofdlijnenakkoord voorstelt om de openbare dubbele aanbeveling uit de procedure te schrappen, steunen de leden van de CDA-fractie dit voorname van harte. Ook steunen deze leden de regering in het voornemen de aanpassing van de benoemingsprocedure «ten spoedigste» te willen realiseren. De leden van de CDA-fractie zullen dan ook van harte meewerken aan een voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie zijn van opvatting dat de openbaarheid van de tweede aanbeveling geen enkel doel dient en de huidige procedure voor de benoeming van de burgemeester onnodig belemmert. Deze leden betreuren het dat er, volgens de minister, om die reden de afgelopen tijd veel procedures over moesten.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot 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.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Fessem (CDA), Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), Smilde (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Straub (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Van Hijum (CDA), Vacature (D66). Plv. leden: Van Bochove (CDA), De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (CU), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GL), Algra (CDA), Çörüz (CDA), Nawijn (LPF), Atsma (CDA), Bruls (CDA), Hamer (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD), Eski (CDA), Giskes (D66).

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Vooraf willen deze leden uitspreken dat het intrekken van het wetsvoorstel ter afschaffing van het burgemeestersreferendum (Kamerstuk 28 841) hen verheugt. Het burgemeestersreferendum biedt naar het gevoel van deze leden de kans om de bevolking serieus bij de keuze voor een burgemeester te betrekken. Ten aanzien van dit wetsvoorstel geven deze leden te kennen in principe voor een door de raad gekozen burgemeester te zijn. De figuur van de vertrouwelijke kandidatencommissie met een voordracht van meerdere kandidaten vonden en vinden zij ongewenst, een benoeming door de Kroon is en blijft hen een doorn in het oog. Deze leden menen overigens dat de figuur van de enkelvoudige voordracht van de raad een logisch gevolg is van het streven naar een zelfstandige benoeming door de raad, binnen het kader van de huidige Grondwet. Het burgemeestersreferendum biedt naar het gevoel van deze leden de kans om de bevolking bij de keuze te betrekken. De enkelvoudige voordracht in combinatie met het raadplegende burgemeestersreferendum komt dan ook dicht bij wat deze leden voor ogen staat. Het is naar hun oordeel dan ook een vreemde gewaarwording als de Kroon een voordracht gebaseerd op een uitspraak van de bevolking naast zich neer zou leggen en een andere persoon zou benoemen. In die zin zijn deze leden teleurgesteld dat slechts in uitzonderlijke, nader te motiveren gevallen van een meervoudige voordracht kan worden afgeweken. De aan het woord zijnde leden hebben over het wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De bezwaren die in dit voorstel worden genoemd tegen de meervoudige voordracht, werden door deze leden al gevreesd. Toch hebben deze leden nog een aantal vragen over de tekst van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Onwenselijke neveneffecten van de dubbele voordracht worden daarmee voortaan voorkomen.

### **Inleiding**

Gemeenten behouden de mogelijkheid een burgemeestersreferendum uit te schrijven waarbij de inwoners van de gemeente een voorkeur voor één van beide kandidaten kunnen uitspreken. De leden van de CDA-fractie vinden het voor zich spreken dat in die gevallen sprake blijft van een openbare dubbele voordracht. Overigens zijn de aan het woord zijnde leden nooit voorstander geweest van het burgemeestersreferendum. Heeft de regering overwogen deze mogelijkheid te schrappen, nu ook de Tijdelijke referendumwet volgens de afspraak in het hoofdlijnenakkoord op 1 januari 2005 afloopt, zo vragen deze leden.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgegaan van het handhaven van het facultatieve burgemeestersreferendum in de procedure met betrekking tot de benoeming van de burgemeester. Waarom kiest de regering voor handhaving van dit referendum, zo vragen ook de leden van de VVD-fractie. Veronderstelt een burgemeestersreferendum niet dat de burgers iets te kiezen hebben, terwijl daar in feite geen sprake van is? De burgemeester kan zich immers niet op basis van een programma profileren. Gaarne krijgen deze leden hierop een reactie van de regering.

In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van de in praktijk gebleken neveneffecten van de geldende regeling. Voor de leden van de ChristenUnie was onder andere de angst voor deze neveneffecten reden om tegen de openbaarmaking van twee kandidaten te stemmen. De aan

het woord zijnde leden vragen of deze ongewenste neveneffecten vóóraf niet voldoende zijn gewogen bij de instelling van de huidige regeling. Ook vragen deze leden een toelichting op de zin «dat het kabinet betwijfelt of de openbaarmaking van de tweede naam gezien de ontwikkelingen in de praktijk een reëel belang dient».

Rondom de benoeming van de burgemeester zijn de afgelopen tijd verschillende wetsvoorstellen ingediend en daarna weer ingetrokken. Dat komt de duidelijkheid niet ten goede. De aan het woord zijnde leden vragen wat de inhoud zal zijn van het aangekondigde voorstel dat zal worden ingediend ter vervanging van wetsvoorstel 28 841.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel veel overeenkomsten vertoont met het ingetrokken wetsvoorstel 28 841. Een belangrijk verschil is dat het voorliggende wetsvoorstel, in tegenstelling tot het wetsvoorstel 28 841, niet regelt dat het burgemeestersreferendum wordt afgeschaft. Deze leden herinneren eraan dat de afschaffing van het burgemeestersreferendum in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 28 841 als volgt werd beargumenteerd: «Een burgemeestersreferendum veronderstelt dat de referendum-gerechtigden daadwerkelijke iets te kiezen hebben. Daarbij zou het niet alleen moeten gaan over het uitspreken van vertrouwen in een bepaalde persoon, maar ook in het door die persoon als burgemeester voorgestane beleid. De huidige door de Kroon benoemde burgemeester is niet met zodanige bevoegdheden uitgerust dat kandidaten zich op grond van een beleidsprogramma of een visie op gemeentelijke aangelegenheden waar zij ook daadwerkelijk «over gaan» kunnen profileren. Dit is een wezenlijk manco van het burgemeestersreferendum in de huidige bestuurlijke constellatie. Het kabinet is dan ook van oordeel dat het burgemeestersreferendum in het kader van de huidige benoemingsprocedure afgeschaft dient te worden.» De leden van de SGP-fractie kunnen zich goed in deze toelichting vinden en vragen de regering welke inhoudelijke redenen aanleiding geven om het recente voorstel om het burgemeestersreferendum af te schaffen nu spoorlags weer in te trekken.

### **Openbare karakter van de aanbeveling**

De leden van de VVD-fractie achten het een stap in de goede richting dat in principe alleen de naam van de eerste burgemeesterskandidaat openbaar wordt gemaakt. Al eerder zagen deze leden de negatieve kanten van de openbaarheid van de aanbeveling in. Het verbaast deze leden dan ook dat er niet voor is gekozen om zowel de naam van de tweede kandidaat als ook de naam van de eerste kandidaat niet openbaar te maken. De bekende bezwaren tegen openbaarheid gelden, naar mening van de aan het woord zijnde leden, in gelijke mate voor beide kandidaten. De openbaarheid kan evengoed nadelige gevolgen voor de eerst aanbevolen kandidaat hebben, zo menen deze leden. Kan de regering aangeven waarom er niet voor is gekozen om beide namen te beschermen, en waarom er dus alleen voor is gekozen om de naam van de tweede kandidaat te beschermen?

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie delen de analyse over de nadelen van de openbare aanbeveling en onderschrijven de onbedoelde effecten die voortkomen uit de openbare aanbeveling van twee kandidaten. Deze leden koppelen deze nadelen aan de aangekondigde plannen voor de invoering van de gekozen burgemeester. Zal een kandidaat die deze verkiezing tot «lokale regeringsleider» verliest ook niet afzien van een nieuwe ronde in een later stadium of in een andere gemeente, zo vragen deze leden.

Ook voor de eerst aanbevolen kandidaat worden nadelen gesignaleerd. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er mogelijkheden

zijn om de tijdspanne tussen de bekendmaking van de aanbeveling en de daadwerkelijke benoeming te verkorten.

Het is de leden van de SGP-fractie niet duidelijk hoe het schrappen van de openbaarheid van de aanbeveling van een tweede kandidaat zich verhoudt tot het handhaven van de mogelijkheid van een burgemeesters-referendum. Deze leden stellen vast dat er bij een burgemeesters-referendum noodzakelijk sprake zal moeten zijn van de openbaarheid van een tweede kandidaat. Daarbij gaat het weliswaar om een voorfase van de openbare aanbeveling, maar dat heeft ten aanzien van de betrokkenen minstens dezelfde negatieve effecten als een openbare aanbeveling zonder gewenst resultaat. De leden van de SGP-fractie vragen op dit punt een reactie van de regering

### **De enkelvoudige aanbeveling**

De leden van de VVD-fractie achten het een goede zaak dat nu helder wordt vastgelegd dat het de minister is die beoordeelt of een enkelvoudige aanbeveling is toegestaan en dat de minister geen acht slaat op een enkelvoudige aanbeveling als naar zijn oordeel geen sprake is van een bijzonder geval.

Het doel van de wet om de openbaarheid, gegeven de meervoudige voordracht, te beperken tot de eerst aanbevolen kandidaat wordt door de leden van de GroenLinks-fractie onderschreven. De genoemde neveneffecten zijn inderdaad een probleem, maar deze leden willen benadrukken dat dit probleem vooral veroorzaakt wordt door de meervoudige aanbeveling. De aan het woord zijnde leden vragen waarom er voor gekozen is de meervoudige aanbeveling in stand te houden, in plaats van te kiezen voor een enkelvoudige aanbeveling. Nu wordt als lapmiddel voorgesteld slechts de eerste kandidaat openbaar te maken, terwijl daarmee juist een stap teruggezet wordt in de door deze leden gewenste grotere openbaarheid ten aanzien van de verkiezing respectievelijk benoeming van publieke functionarissen, waaronder burgemeesters en commissarissen van de Koning. Een referendum of een door de raad gekozen burgemeester biedt daartoe wel alle mogelijkheden, zo constateren deze leden, de geheime raadscommissie in combinatie met de Kroonbenoeming kennelijk een stuk minder. Deze leden vragen tevens waarom niet gekozen is voor een model waarbij een enkelvoudige voordracht uitsluitend onder door de minister gemotiveerde redenen kan worden tegengehouden, waarna de gemeenteraad de kans krijgt opnieuw een enkelvoudige voordracht te doen. Daarmee zou de minister als een laatste noodrem op de gemeentelijke procedure kunnen werken, terwijl de feitelijke Kroonbenoeming niet wordt aangetast.

Deze leden hebben veel moeite met het voorstel ten aanzien van het uitzonderingskarakter van de enkelvoudige aanbeveling. Zij vinden het een versterking van de Kroonbenoeming, die zij zeer ongewenst vinden. De inperking tot herindelingen of «aan overmacht grenzende situaties» zoals overlijden van een kandidaat, is voor deze leden onwenselijk. Bovendien vinden zij de beleidsvrijheid van de minister te ver gaan, omdat de minister op deze wijze tegen de wens van de lokale politiek een ongewenste burgemeesterskandidaat kan benoemen. In de eerste plaats vinden deze leden het voorstel een aantasting van de lokale politieke en het bestuurlijke primaat. Zij vragen welke criteria zullen leiden tot het oordeel van de minister dat sprake is van een overmachtsituatie. Deze leden zouden wensen dat de mogelijkheid van de enkelvoudige aanbeveling ook bestaat indien de raad geen tweede geschikte kandidaat kan voordragen, indien haar keuze expliciet bij een enkele kandidaat ligt, of als sprake is van andere omstandigheden die door de raad in een openbaar debat bediscussieerd en, bijvoorbeeld vastgelegd in een motie, akkoord

bevonden zijn. Waarom wil de regering de lokale autonomie meer beknotten dan strikt genomen nodig is, zo vragen deze leden. In de tweede plaats hebben deze leden bezwaren omdat naar hun oordeel de bewijslast daardoor teveel bij de gemeenteraad komt te liggen. De memorie van toelichting noemt enkele voorbeelden waarbij de minister de enkelvoudige voordracht niet accepteerde. Uit voorbeelden die deze leden kennen, is naar hun oordeel sprake van ingrijpen van de minister waar wel degelijk reden voor de raad was om een enkelvoudige aanbeveling te doen. In plaats dat de minister dient aan te geven waarom in dat specifieke geval een enkelvoudige aanbeveling ongewenst is, kon de gemeenteraad in die gevallen de procedure geheel opnieuw voeren. Deze leden vragen hoe kan worden voorkomen dat daarbij sprake is van willekeur van de kant van de minister. Deze leden vragen bovendien hoe de verantwoording door de minister aan de betreffende gemeente voor het afwijken van de keuze van de raad geregeld is. In de derde plaats willen deze leden weten waarom ook bij herindelingen een enkelvoudige voordracht mogelijk wordt. Dat lijkt niet in lijn met de overmachtsituaties waartoe de regering het voorstel zelf wenst te beperken.

De voorzitter van de commissie,  
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de commissie,  
Franke