

Vergaderjaar 1996–1997

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN GEDEELTE

1. Inleiding

De aanstellingswijze van de burgemeester is uitvoerig aan de orde gesteld in het rapport «De burgemeester ontketend» van de derde externe commissie van de Bijzondere commissie Vraagpunten (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34 en 35). Het vorige kabinet nam naar aanleiding van dit rapport het standpunt in dat de verdere democratisering van de burgemeestersbenoeming het beste gestalte zou kunnen krijgen door, onder handhaving van de Kroonbenoeming, de raad een recht van voordracht toe te kennen (Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nr. 56).

In het afrondend debat over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing in december 1993 werd de motie-Niessen (Kamerstukken II, 1993/94, 21 427, nr. 83), waarin de regering wordt uitgenodigd voorstellen te doen die ertoe strekken dat de gemeenteraad bij een burgemeestersbenoeming het recht van voordracht krijgt, aangehouden in afwachting van een toegezegde notitie, waarin, gehoord de beraadslagingen in de Kamer, een nadere uitwerking zou worden gegeven van het kabinetsvoorstel. Mijn ambtsvoorganger, Van Thijn zond deze notitie op 12 april 1994 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1993/94, 21 427, nr. 103). Deze notitie kon echter niet meer in de vorige kabinetsperiode worden besproken.

Bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor het jaar 1995 is de Kamer een nader standpunt over de notitie van 12 april 1994 toegezegd, op basis van nadere oordeelsvorming in de Ministeriële commissie staatkundige vernieuwing. Dat standpunt is neergelegd in de brief van 8 november 1995, waarbij o.a. een notitie wordt aangeboden over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koningin (Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 115). Deze notitie is in het nota-overleg op 1 april 1996 behandeld. In het onderhavige wetsvoorstel wordt uitwerking gegeven aan de in de notitie vervatte voorstellen. De bij het nota-overleg aanvaarde motie-De Cloe c.s. (Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 131), waarin wordt gevraagd de gemeenteraad bij de

burgemeestersbenoeming het recht van aanbeveling te geven, heeft in het wetsvoorstel uitwerking gekregen.

Op dezelfde gronden die gelden voor de aanpassing van de aanstellingswijze van de burgemeester is er reden tot een overeenkomstige aanpassing van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin te komen. Aangezien de discussie zich toespitst op de aanstellingswijze van de burgemeester, wordt in deze memorie van toelichting in hoofdzaak de wijziging van de Gemeentewet behandeld.

2. Uitgangspunten

Aan de voorgestelde wijziging van de benoeming liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- De benoeming van de burgemeester door de Kroon blijft gehandhaafd. In het debat over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing bleek hiervoor een breed draagvlak te bestaan;
- De huidige invloed van de gemeenteraad op de burgemeestersbenoeming blijft gehandhaafd met een versterking op onderdelen van de verschillende procedures;
- Er moet ruimte zijn voor bovenlokale, beleidsmatige afwegingen met betrekking tot voorkeursbeleid, politieke spreiding en loopbaanbeleid bij benoeming van burgemeesters, daaronder begrepen het doorstromingsbeleid;
- De kwaliteit van de benoemingsprocedure moet op verschillende momenten nadrukkelijker worden bewaakt en getoetst.

3. De aanbeveling van de gemeenteraad

Binnen de gekozen uitgangspunten kan de invloed van de gemeenteraad op de benoeming van de burgemeester het beste gestalte krijgen in de vorm van een recht van aanbeveling aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Het toekennen van een recht van voordracht aan de gemeenteraad, waarbij de Kroon geen persoon zou kunnen benoemen die niet op de voordracht voorkomt, zou in strijd komen met het benoemingsrecht van de Kroon. De Kroon – en derhalve de Minister van Binnenlandse Zaken die de voordracht aan de Kroon doet – behoort een eigen verantwoordelijkheid en derhalve een eigen beslissingsruimte te behouden.

In de huidige regelgeving is aan de raad, mits zij een vertrouwenscommissie instelt, een recht van advies over kandidaten, uit te brengen aan de commissaris van de Koningin, toegekend. In verreweg de meeste gevallen wordt zo'n vertrouwenscommissie ingesteld, waarbij de raad bij verordening de taak, samenstelling en werkwijze en de geheimhouding regelt.

Een dergelijke procedure moet er borg voor staan dat de privacy van sollicitanten niet in het gedrang komt en dat belangen van sollicitanten niet door voortijdige openbaarheid worden geschaad.

Om de zelfde redenen verdient het de voorkeur dat een dergelijke werkwijze ook wordt gevolgd bij de totstandkoming van de aanbeveling. De bevoegdheid is daarom zodanig geredigeerd dat aan de raad de mogelijkheid wordt gelaten om het recht van aanbeveling te mandateren aan de vertrouwenscommissie, die gezien onder andere haar samenstelling en werkwijze daartoe het beste is toegerust. Uiteraard behoudt de raad zijn bevoegdheid om algemene aanwijzingen, die niet op personen betrekking hebben, aan de vertrouwenscommissie te geven voor zover deze niet reeds bij verordening zijn gegeven.

4. De rol van de commissaris van de Koningin bij de aanstellingswijze van de burgemeester

Het toekennen van het recht van aanbeveling aan de gemeenteraad heeft gevolgen voor de positie van de Minister van Binnenlandse Zaken en voor de commissaris van de Koningin, die hem als rijksorgaan bij de benoemingsprocedure terzijde staat. Immers in de huidige procedure stelt de commissaris de aanbeveling op ten behoeve van de Minister van Binnenlandse Zaken. Hij komt tot deze aanbeveling op grond van zijn selectie van kandidaten, de informatie die hij over betrokkenen inwint, en zijn afweging van de opvattingen van de vertrouwenscommissie, aan wie hij zijn selectie voorlegt.

Hoewel het zwaartepunt van de procedure in de nieuwe situatie bij de gemeenteraad komt te liggen, zal de commissaris voldoende instrumenten behouden om in de verschillende fasen van de benoemingsprocedure zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestuur waar te kunnen maken. Evenals thans het geval is, zal de commissaris een selectie maken van kandidaten die hij benoembaar acht voor de betrokken gemeente. Tevoren zal de raad in het overleg met de commissaris, de zogenaamde profielschetsvergadering, aangeven welke eisen hij stelt aan de persoon voor wat betreft de vervulling van het ambt. In deze bijeenkomst zal de commissaris, meer nog dan thans, op zijn beurt inzicht verschaffen in de criteria die hij, uit het oogpunt van bewaking van de kwaliteit van het openbaar bestuur bij de selectie zal hanteren. Daarbij zal hij ook de eerder genoemde bovenlokale elementen duiden en aangeven op welke wijze hij deze elementen zal hanteren bij het vormen van zijn oordeel omtrent de benoembaarheid van kandidaten.

Daarnaast zal de commissaris nadat hij zijn selectie heeft gemaakt de vertrouwenscommissie inzicht verschaffen in het totale sollicitantenbestand voor de desbetreffende vacature. De vertrouwenscommissie zal kennis kunnen nemen van alle brieven van sollicitanten en wordt hierdoor in staat gesteld ook andere dan de door de commissaris uit het bestand geselecteerde personen voor zover zij hebben gesolliciteerd, uit te nodigen voor een gesprek. Anderzijds zal de vertrouwenscommissie de commissaris op gezette tijden dienen te informeren over haar bevindingen en over de voortgang van haar werkzaamheden. Op die wijze kan de commissaris er op toezien dat de procedure een ordelijk verloop heeft.

Ook op andere punten zal de huidige procedure verder worden aangescherpt. Nu het zwaartepunt naar de vertrouwenscommissie verschuift, ligt het in de rede de commissie meer bevoegdheden en mogelijkheden te bieden om referenties over sollicitanten door de tussenkomst van de commissaris in te winnen. Voor de justitiële antecedenten moet echter een uitzondering worden gemaakt. Uit hoofde van de bescherming van de privacy van sollicitanten zal het antecedentenonderzoek tot de taak van de commissaris blijven behoren.

De commissaris heeft in de nieuwe situatie in plaats van het thans in de ambtsinstructie vastgelegde recht van aanbeveling een meer adviserende rol ten behoeve van de Minister van Binnenlandse Zaken en diens voordracht aan de Kroon. In zijn advies zal hij aandacht besteden aan de wijze waarop de meergenoemde bovenlokale elementen van beleid in de procedure tot dan toe zijn betrokken. Over de rol van de commissaris bij herbenoeming en ontslag van burgemeesters wordt in de afzonderlijke paragrafen ingegaan.

5. De voordracht aan de Kroon

De Minister van Binnenlandse Zaken zal van twee zijden worden geadviseerd: de aanbeveling van de gemeenteraad en het advies van de commissaris van de Koningin. Mede op grond van de ingekomen adviezen heeft het kabinet gekozen voor de lijn waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken naast de aanbeveling van de gemeenteraad en het advies van de commissaris van de Koningin, ook bovenlokale elementen in zijn afweging bij de voordracht aan de Kroon zal betrekken indien deze naar zijn oordeel in de concrete situatie onderbelicht zijn gebleven. Het gaat hier om het verwezenlijken van doelstellingen zoals bijvoorbeeld de benoeming van vrouwen in het openbaar bestuur en een evenwichtige politieke spreiding van de burgemeestersposten, maar ook om het uitvoeren van een loopbaanbeleid voor burgemeesters. Bij dit laatste gaat het om aspecten als bijvoorbeeld doorstroming en het opvangen van de gevolgen voor burgemeesters die vanwege de gemeentelijke herindelingsen moeten worden ontslagen en langdurig in een wachtgeldsituatie geraken. Er kunnen ook andere, meer in het persoonlijke vlak gelegen redenen zijn om af te wijken van de aanbeveling. Dit kan zich voordoen indien bijvoorbeeld de aanbevolen kandidaat naar het oordeel van de minister niet over de capaciteiten beschikt die nodig zijn om het burgemeestersambt te kunnen uitoefenen, voorts indien er gerede twijfel bestaat aan de integriteit van de aanbevolen kandidaat of indien sprake is van ernstige manco's die alleen door de minister of de commissaris beoordeeld kunnen worden.

De huidige praktijk leert dat doorgaans de unanieme adviezen van de vertrouwenscommissies en de daarop gebaseerde aanbevelingen van de commissarissen worden opgevolgd en dat slechts in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen hiervan wordt afgeweken. Deze gedragslijn zou ook ten aanzien van de aanbeveling van de gemeenteraad en het advies van de commissaris moeten worden gevolgd. Waar het om gaat is dat de Kroon en de voordragende Minister kunnen blijven waarborgen dat gemeenten over kwalitatief goede burgemeesters beschikken.

6. Herbenoeming van de burgemeester

De verruiming van de invloed van de gemeenteraad op de herbenoeming van de burgemeester ligt in het verlengde van de versterkte invloed van de raad op de benoeming. Wordt de raad bij de huidige herbenoemingsprocedure in staat gesteld zijn gevoelen omtrent het functioneren van de burgemeester aan de commissaris kenbaar te maken, in het wetsvoorstel zal ook hier de raad het recht van aanbeveling krijgen. Dat biedt de mogelijkheid om in de procedure, die zich, kort gezegd, richt op de vraag of de burgemeester in de uitoefening van zijn functie voldoet aan de profielschets die destijds is opgesteld, zowel ten behoeve van de burgemeester als ten behoeve van de raad meer waarborgen op te nemen, zoals in de artikelsgewijze toelichting nader wordt toegelicht. Deze waarborgen zullen in een algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Het overleg met de commissaris blijft niettemin zijn waarde behouden en dient vooraf te gaan aan het opstellen van een met redenen omklede aanbeveling tot herbenoeming aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Vervolgens brengt de commissaris advies uit aan de Minister van Binnenlandse zaken omtrent de aanbeveling van de raad. De minister behoudt evenwel de mogelijkheid om in bijzondere gevallen van de aanbeveling tot herbenoeming af te wijken op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden.

7. Ontslag van de burgemeester

Het ligt voorts in de rede om de gemeenteraad ook het recht van aanbeveling tot ontslag te geven indien de burgemeester op grond van zijn functioneren onherstelbaar het vertrouwen van de gemeenteraad heeft verloren. Deze procedure dient met voldoende waarborgen te worden omgeven. Uiteraard verdient het de voorkeur dat een (dreigend) conflict tussen de raad en de burgemeester wordt opgelost zonder dat het tot opzeggen van het vertrouwen komt. Eventueel zou de commissaris of een andere persoon hier een bemiddelende rol kunnen vervullen. Een dergelijke rol kan echter niet worden voorgeschreven. Het is immers de gemeenteraad die uiteindelijk zelf bepaalt of hij het vertrouwen in de burgemeester opzegt.

Een volgende stap is of de gemeenteraad daadwerkelijk wil komen tot een aanbeveling tot ontslag. Analoog aan de ontslagregeling met betrekking tot wethouders zal hier een afkoelingsperiode in acht moeten worden genomen. Uiteraard dient de Minister van Binnenlandse Zaken gedegen op de hoogte te zijn van de achtergronden indien het daadwerkelijk tot een aanbeveling van de raad tot ontslag komt. Daarom ligt het in de rede in deze fase (dus de fase tussen opzeggen van het vertrouwen en de beslissing om al dan niet te komen tot een aanbeveling voor ontslag) een actieve rol bij de commissaris te leggen. Deze actieve rol komt enerzijds tot uiting in het in kaart brengen van de achtergronden van het conflict, anderzijds dient hij uitdrukkelijk te onderzoeken of herstel van het vertrouwen nog mogelijk is. Wellicht immers kan een bemiddelende rol tussen partijen uitkomst brengen in het conflict.

De raadsvergadering waarin de aanbeveling tot ontslag wordt behandeld zal met gesloten deuren moeten plaatsvinden. De aanbeveling van de raad aan de Minister van Binnenlandse Zaken is echter openbaar. In een dergelijke gepolariseerde situatie is het nauwelijks denkbaar dat de aanbeveling vertrouwelijk kan blijven. De Minister van Binnenlandse Zaken behoudt evenwel de mogelijkheid om in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen van de aanbeveling tot ontslag af te wijken.

In voorkomende gevallen kan uiteraard de Kroon, ook zonder dat de raad een aanbeveling tot ontslag van de burgemeester heeft gedaan, op grond van eigen afwegingen tot ontslag besluiten. Zo'n situatie kan zich voordoen indien de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van de hem ter beschikking staande informatie van oordeel is dat een burgemeester door zijn gedragingen het aanzien van ambt heeft geschaad, terwijl de raad misschien van oordeel is dat een aanbeveling tot ontslag niet opportuun is bij gebrek aan voldoende informatie.

8. Rechtspositie van de burgemeester

In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat de gemeenteraad het recht verkrijgt tot het geven van een aanbeveling tot ontslag ingeval de burgemeester het vertrouwen van de raad heeft verloren. In het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 zijn de gronden voor ontslag geregeld en is bepaald in welke gevallen een aanspraak op wachtgeld ontstaat. Het rechtspositiebesluit voorzagt niet in een regeling over wachtgeld voor het geval een vertrouwensbreuk de aanleiding vormt voor het ontslag. Inmiddels is een regeling getroffen tot aanpassing van het besluit waarmee in een passende wachtgeldregeling is voorzien (Stb. 1997, 144). Daarmee is uitvoering gegeven aan de in de Tweede Kamer aangenomen motie-De Cloe c.s. ter zake (Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 132).

In deze motie is verzocht om nog in 1996 een toegesneden wachtgeldregeling, vergelijkbaar met de bestaande regeling voor wethouders, voor burgemeesters in te voeren.

Ingevolge de nieuwe regeling verkrijgt de burgemeester in het geval van ontslag wegens verstoorde verhoudingen met de gemeenteraad een recht op wachtgeld ten laste van de gemeente. Indien een conflict tussen de raad en de burgemeester niet tot een oplossing komt en een ontslag wordt verleend, verkrijgt de burgemeester aanspraak op wachtgeld. Het is echter niet wenselijk dat deze aanspraak alleen dan zou bestaan als het conflict ook daadwerkelijk heeft geleid tot een aanbeveling tot ontslag door de gemeenteraad. Ook de burgemeester die in het zicht van een bestuurscrisis zelf om ontslag verzoekt, verkrijgt recht op een wachtgeld ten laste van de gemeente mits de ontslagaanvraag is ingegeven door de politiek bestuurlijke situatie in de gemeente. De Minister van Binnenlandse Zaken zal dan moeten beoordelen of de reden van de eigen aanvraag tot het ontslag inderdaad is gelegen in een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de gemeenteraad. Of er sprake is van een onwerkbaar situatie wegens onvoldoende vertrouwen van de raad, zal in eerste instantie kunnen blijken uit een advies van de commissaris van de Koningin. De commissaris zal goed op de hoogte zijn van de omstandigheden in de betrokken gemeente. Daarom is in het rechtspositiebesluit geregeld dat de minister ter voorbereiding van zijn oordeel het advies inwint van de commissaris van de Koningin. De wachtgeldregeling zal op overeenkomstige wijze gelden in het geval wegens verstoorde verhoudingen geen herbenoeming van de burgemeester plaatsvindt.

9. De aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin

Op dezelfde gronden die gelden voor de aanpassing van de aanstellingswijze van de burgemeester is er reden tot een overeenkomstige aanpassing van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin te komen.

In de procedures met betrekking tot benoeming, herbenoeming en ontslag van de commissaris van de Koningin kan de parallel met de benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester worden doorgetrokken. Ook hier hebben provinciale staten het recht van aanbeveling. De afzonderlijke procedures tot benoeming, herbenoeming en ontslag te formaliseren in de Provinciewet, stemmen nagenoeg overeen met die welke zijn aangegeven in de voorgestelde wijziging van de Gemeentewet.

Uiteraard moet bij het beoordelen van het functioneren van de commissaris onderscheid worden gemaakt tussen provinciale en rijkstaken. Zo kan de Minister van Binnenlandse Zaken afwijken van de aanbeveling van provinciale staten indien hij van oordeel is dat de aanbevolen kandidaat minder geschikt of bekwaam moet worden geacht de rijkstaken van de commissaris naar behoren te kunnen vervullen. Ook bij een vertrouwensbreuk tussen provinciale staten en de commissaris kan de Minister besluiten een aanbeveling tot ontslag van de commissaris niet te volgen indien naar zijn oordeel de conflicten zich in hoofdzaak toespitsen op de wijze waarop de commissaris zijn functie als rijksorgaan vervult.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Uit wetssystematisch oogpunt is gekozen voor een behandeling van de onderwerpen benoeming, herbenoeming en ontslag in afzonderlijke artikelen.

Artikel 61

In het tweede lid wordt het overleg tussen de gemeenteraad en de commissaris van de Koningin geregeld waarin de profielschets van de toekomstige burgemeester wordt opgesteld. Kon de raad voorheen aan de commissaris zijn gevoelens kenbaar maken omtrent de aan de burgemeester te stellen eisen van bekwaamheid en geschiktheid, thans is voor een ruimere formulering gekozen: het betreft de aan de persoon te stellen eisen met betrekking tot de vervulling van het ambt. Het is van belang dat de profielschetsvergadering tijdig wordt gehouden, dat wil zeggen vóór de openstelling van de vacature, zodat belangstellenden zich goed kunnen oriënteren op de specifieke eisen die in de concrete situatie aan hen worden gesteld. Hierbij wordt aangesloten bij de wens van de Tweede Kamer neergelegd in de motie Scheltema-De Nie c.s. (Kamerstukken II 1995/96, 21 427 nr. 137). Opgemerkt wordt dat een dergelijke volgorde van handelen bij gemeentelijke herindelingen niet altijd wenselijk zal zijn. Immers de tijd tussen het eerste moment waarop de nieuwe gemeenteraad zich over het profiel kan uitspreken (de gemeenteraadsverkiezingen vinden doorgaans in de maand november plaats) en het moment waarop de vacature zou moeten worden vervuld (doorgaans 1 januari daaropvolgend) is te kort voor een dergelijke stap. Het inlassen van deze stap zou betekenen dat de openstelling van de vacature eerst kort voor de jaarwisseling zou geschieden in plaats van in de maand september daaraan voorgaand. De vertraging die aldus bij de benoeming zou optreden, belemmert een vlotte start van het nieuwe gemeentebestuur.

Een zorgvuldige behandeling van de kandidaten vergt dat er een aparte commissie wordt ingesteld. Om die reden is in het derde lid het instellen van een vertrouwenscommissie dwingend voorgeschreven. Bij de toelichting op artikel 61c wordt op de geheimhouding afzonderlijk ingegaan. Dit lid voorziet voorts in een ruimere informatieverstrekking aan de vertrouwenscommissie dan thans het geval is. De commissaris verstrekt een opgave van alle kandidaten die gesolliciteerd hebben. Daarnaast geeft de commissaris beredeneerd zijn oordeel over de kandidaten die hij in beginsel benoembaar acht. Dit oordeel wordt in de procedure onontbeerlijk geacht, omdat de commissaris gezien zijn bestuurlijke positie een goed inzicht heeft in de kwaliteit van het aanbod aan sollicitanten in zijn provincie alsmede in de stand van zaken bij andere vacatures. In dat oordeel is bovendien ook een afweging begrepen van bovenlokale elementen die bij deze benoeming van belang zijn.

In het vierde lid wordt de vertrouwenscommissie, anders dan in de huidige procedure, de mogelijkheid geboden om door tussenkomst van de commissaris informatie in te winnen over kandidaten. Uit een oogpunt van bescherming van de belangen van de sollicitanten is het gewenst dat het natrekken van justitiële antecedenten een verantwoordelijkheid blijft van de commissaris van de Koningin.

De adviesbevoegdheid van de commissaris van de Koningin is in het zesde lid geregeld. De commissaris rapporteert aan de minister zijn bevindingen omtrent de inhoud en het verloop van de procedure. Het gaat

dan onder andere om aspecten als het opstellen van het profiel en de wijze waarop aan bovenlokale elementen van het benoemingsbeleid aandacht is geschonken, het aantal sollicitanten en zijn selectie van kandidaten. Tevens zal de commissaris in het geval dat zijn overleg met de raad over de profielschets niet tot overeenstemming heeft geleid, aangeven welke eisen hij in afwijking van de raad heeft gehanteerd bij zijn oordeel over de geschiktheid van de kandidaten. Ook maakt hij melding van zijn overleg in de verschillende stadia met de raad en de vertrouwenscommissie en de wijze waarop de geheimhouding is gewaarborgd. Tenslotte geeft hij zijn oordeel over de aanbeveling van de gemeenteraad en betreft hij hierin zijn afweging met betrekking tot voorkeursbeleid, politieke spreiding en loopbaanbeleid voor burgemeesters.

Artikel 61a

Bij de totstandkoming van de aanbeveling tot herbenoeming, bedoeld in het tweede lid, gaat het niet primair om een beslissing te verkrijgen op de vraag of de burgemeester al dan niet voor een herbenoeming in aanmerking komt. Het gaat veeleer over de vraag of de burgemeester in de uitoefening van zijn functie voldoet aan het destijds – in de regel in de profielschets – opgestelde verwachtingspatroon en of er wensen zijn ten aanzien van het functioneren van de burgemeester die kunnen bijdragen aan het verbeteren van zijn functioneren, zowel inhoudelijk als voor de samenwerkingsrelaties die hij onderhoudt of bevordert.

De bescherming van de privacy van de burgemeester kan aanleiding zijn om de aanbeveling in beperkte kring voor te bereiden. Bij de nadere regels die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld, zal daarom voor een opzet worden gekozen waarin de gemeenteraad wel het kader van de beoordeling kan bepalen door toetsingscriteria vast te stellen, maar de daadwerkelijke voorbereiding in handen laat van een commissie uit de raad.

De profielschets vormt in beginsel het toetsingskader van de raad ter zake van het functioneren van de burgemeester. De profielschets diende immers als basis voor de selectie van de burgemeester. Door allerlei ontwikkelingen binnen de gemeente kan het verwachtingspatroon ten aanzien van de specifieke rol en de functie van de burgemeester in de loop der tijd echter wijzigen. Voor een goede beoordeling is het zaak die nadere eisen duidelijk en bijtijds, d.w.z. niet pas in het laatste stadium, te formuleren. Deze nadere eisen kunnen vervolgens, mits duidelijk gewisseld met de burgemeester, nadere criteria vormen waaraan het functioneren van de burgemeester wordt getoetst.

Een goede communicatie tussen alle betrokkenen is van groot belang. Om die reden wordt, zoals het derde lid aangeeft, een overleg noodzakelijk geacht met de commissaris van de Koningin, die er op toeziet dat de procedure met betrekking tot de aanbeveling een zorgvuldig verloop heeft en hierover, conform het vierde lid, de Minister van Binnenlandse Zaken advies dient.

Artikel 61b

Het eerste lid komt materieel overeen met het huidige artikel 61, eerste lid, tweede volzin, van de Gemeentewet. Dat betekent dat volgens de gangbare opvatting de Kroon een discretionaire bevoegdheid heeft, zodat de toetsing van de bestuursrechter, conform de huidige jurisprudentie, een terughoudende dient te zijn. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep overwogen dat de bevoegdheid ontslag te verlenen aan een burgemeester moet worden aangemerkt als een vrije bevoegdheid, waarvan de uitvoering door de rechter moet worden aanvaard, tenzij kan worden vastgesteld dat het bevoegde gezag niet in redelijkheid tot ontslag heeft

kunnen besluiten, dan wel dat dit besluit anderszins in strijd zou zijn met enig algemeen rechtsbeginsel of algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (Centrale Raad van Beroep 13 juli 1995, TAR 1995, 204).

Aan het ontslag kan, blijkens het bepaalde in het tweede lid, ook een aanbeveling van de gemeenteraad ten grondslag liggen. Verwezen wordt naar hetgeen in het algemeen deel van deze memorie van toelichting hierover is opgemerkt. Datzelfde geldt voor de rol van de commissaris van de Koningin zoals neergelegd in het derde lid.

In het vierde en vijfde lid is aansluiting gezocht bij de ontslagprocedure voor de wethouder zoals geregeld in artikel 50 van de wet. Hierbij zij nog opgemerkt dat in artikel 49 van de wet is bepaald dat artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (bezwaarschriftprocedure) niet van toepassing is op ontslagbesluiten van wethouders. Een dergelijke bepaling is wat betreft de aanbeveling tot ontslag van de burgemeester overbodig. De aanbeveling betreft een voorstel aan de minister tot het doen van een voordracht van ontslag en komt als zodanig geen zelfstandige betekenis toe als voor beroep vatbaar besluit.

Artikel 61c

Deze bepaling wijkt af van de hoofdregel, neergelegd in artikel 23 van de Gemeentewet, dat vergaderingen van de raad in het openbaar worden gehouden. Er is gekozen voor de lijn waarbij de voorbereidingen voor de aanbeveling in de beslotenheid van de vertrouwenscommissie en de raad plaatsvinden. Ook de aanbevelingen van de raad behoudens de aanbeveling tot ontslag, worden niet openbaar gemaakt. Hierbij heeft een aantal argumenten een rol gespeeld. Zo kunnen bij openbaarheid van de aanbeveling de persoonlijke belangen van kandidaten in het gedrang komen in de ambten of functies die zij op dat moment bekleden en in de posities die zij hierbij innemen. Daarnaast worden de mogelijkheid van de Kroon om in bijzondere gevallen op zwaarwegende gronden van de aanbeveling af te wijken nagenoeg teniet gedaan. Gevreesd moet voorts worden dat de bovenlokale elementen in het benoemingenbeleid – bijvoorbeeld het voorkeursbeleid voor vrouwen, een evenwichtige politieke spreiding en het loopbaanbeleid voor burgemeesters – bij openbaarheid van de aanbeveling geen zelfstandige rol meer spelen. Tenslotte zou het invoeren van een openbare aanbeveling tot gevolg kunnen hebben dat de huidige kwaliteitstoetsing en procesbegeleiding door de commissaris van de Koningin wezenlijk aan betekenis inboet.

In het tweede lid wordt een geheimhoudingsplicht opgelegd ten aanzien van de beraadslagingen die met gesloten deuren plaatsvinden. Dit geldt eveneens ten aanzien van de stukken die ten behoeve van de beraadslagingen zijn opgesteld alsmede de stukken waaronder de aanbeveling die door de raad aan de Minister van Binnenlandse Zaken worden gezonden. In de huidige praktijk wordt deze geheimhoudingsplicht neergelegd in een verordening van de raad waarin de taak, samenstelling en werkwijze van de vertrouwenscommissie worden geregeld. Voor zover het reglement van orde daarin niet voorziet, treft de gemeenteraad daarvoor ad-hoc een voorziening. In het Wetboek van Strafrecht is de sanctie geregeld tegen de persoon die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt. Er is dan sprake van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie staat. De vraag is of met de dreiging van een dergelijke sanctie in alle gevallen de geheimhoudingsplicht voldoende gewaarborgd kan worden. In een aantal gevallen heeft immers intensief onderzoek van de rijksrecherche niet tot resultaat geleid dat verdachten met succes konden

worden vervolgd. Niettemin zou de commissaris van de Koningin in het geval hij van oordeel is dat er sprake is van uitlekken de Minister van Binnenlandse Zaken kunnen adviseren de aanbeveling van de raad naast zich neer te leggen. De Minister van Binnenlandse Zaken kan in een dergelijke situatie indien hij tot een gelijk oordeel komt, bij wijze van sanctie besluiten de aanbeveling van de raad buiten beschouwing te laten. Een dergelijke gedragslijn komt overeen met hetgeen in de praktijk reeds gebruik is. In de in artikel 61d, tweede lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur zal ook de kwestie van de geheimhouding en een bestuurlijke sanctie bij schending daarvan nader worden geregeld.

Artikel 61d

Het eerste lid geeft een wettelijke basis voor een nadere regeling van de rol van de commissaris van de Koningin in de ambtsinstructie. De commissaris vervult zijn taken bij de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van burgemeesters als rijksorgaan. In dit opzicht treedt er geen verandering op.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 73

Op grond van artikel 73 wordt – onder meer – de rechtspositie van de burgemeester geregeld. Door het huidige tweede lid zou wellicht de indruk kunnen ontstaan dat alleen de voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, onder g, ten laste van de gemeente kunnen komen. Zoals in het algemeen gedeelte van deze memorie is beschreven, komt het wachtgeld ingeval van ontslag wegens een verstoorde verhouding met de raad ten laste van de gemeente. Het wachtgeld wordt geregeld krachtens het eerste lid, onder c.

Artikel II

Zoals in paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie is opgemerkt kan in de procedures met betrekking tot benoeming, herbenoeming en ontslag van de commissaris van de Koningin de parallel met de benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester worden doorgetrokken, behoudens de twee genoemde uitzonderingen. Volstaan wordt derhalve met een verwijzing naar de bovenstaande artikelsgewijze toelichting van Artikel I.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal