

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 mei 2001

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en de vragen van de leden van de aan het woord zijnde fracties in het nader voorlopig verslag.

1. Inleiding

De leden van de fractie van het CDA bleven bij hun waarneming dat het ontwerp drie intrinsiek onverenigbare idealen tracht te verzoenen. De memorie van antwoord had deze waarneming bij deze leden niet kunnen bijstellen of wegnemen. Deze leden wensten in het kader van andere wetsvoorstellen maar ook in het plenaire debat met betrekking tot het onderhavige voorstel nader in te gaan op twee principiële aspecten, te weten het burgemeestersreferendum en de functie van de Grondwet met betrekking tot de aanstellingswijze.

Bij de door deze leden genoemde gelegenheden zal ik graag nader met hen van gedachten wisselen.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen of de stelling dat de staatsrechtelijke verhouding minister-ministerraad ongewijzigd blijft betekent dat in geval een meerderheid van de ministerraad de voordracht van de minister niet wenst te volgen, de afwikkeling van de benoeming op dezelfde wijze verloopt als thans. Zij wilden voorts weten of het in zo'n geval verschil maakt of de voorkeur van die meerderheid valt op de andere kandidaat van de meervoudige aanbeveling of op een persoon die daar niet op voorkomt maar wel heeft gesolliciteerd. Anders gezegd, zo vatten zij hun vraag samen, kan de ministerraad op dezelfde wijze als thans de voordracht aan de Kroon wijzigen?

Ook onder de werking van het stelsel van dit wetsvoorstel is het de minister die op basis van de uitkomst van de wettelijke voorprocedure, i.c. de aanbeveling van de gemeenteraad, zijn conceptvoordracht aan de ministerraad voorlegt. Kern van het wetsvoorstel is dat daarbij in beginsel de aanbeveling van de gemeenteraad wordt gevolgd. Daarmee wordt wat thans reeds in hoge mate praktijk is geformaliseerd. Deze formalisering betekent echter dat de minister, en met hem de ministerraad, in de toekomst minder dan thans het geval is overwegingen van benoemingsbeleid een rol kan laten spelen, zolang de raad met een breed gedragen

aanbeveling komt en daarop een geschikte kandidaat als nummer één zet. Dat is een logische consequentie van de verlening van het recht van aanbeveling aan de raad. Het voor benoeming voordragen van een kandidaat die niet op de aanbeveling staat zal derhalve een uitzondering moeten zijn. Overigens merk ik op dat het niet juist is te spreken over het wijzigen van de voordracht aan de Kroon door de ministerraad. De minister doet zijn voordracht aan de Kroon nadat daarover in de ministerraad is beraadslaagd.

De leden van de CDA-fractie namen overigens terecht aan dat op blz. 8 van de memorie van antwoord sprake is van een verschrijving.

De leden van de CDA-fractie vroegen of aangegeven kan worden wanneer een wet in strijd komt met de Grondwet en waar de omschrijving «op gespannen voet» beter past. Of vallen deze termen in de vocabulaire van de regering samen? Naar het oordeel van deze leden zou de kwalificatie «in strijd met de Grondwet» op zijn plaats zijn waar de wet vaststellen dat de aanbeveling van de raad onder alle omstandigheden zou moeten worden gevolgd terwijl de regering meent dat de kwalificatie «op gespannen voet met de Grondwet» in die situatie op zijn plaats zou zijn. Naar mijn mening dienen kwalificaties die betrekking hebben op de grondwettigheid van regelingen of voorstellen daartoe ondubbelzinnig te zijn. Een regeling is wel of is niet in strijd met de Grondwet. Het is daarom te vermijden, omdat die kwalificatie het bestaan van een grijze zone suggereert. Een dergelijke grijze zone bestaat niet en bovendien zouden regering en parlement, zo deze al zou bestaan, zich verre daarvan moeten houden gelet op hun verantwoordelijkheid de grondwettigheid van formele wetgeving te bewaken. In het onderhavige geval is niettemin de term gebruikt om tot uitdrukking te brengen dat een plicht voor de minister om bij zijn voordracht onder alle omstandigheden een aanbeveling van de raad te volgen enerzijds grondwettelijk niet kan maar anderzijds niet effectief kan zijn omdat van een aanbeveling naar zijn aard geen bindende kracht kan uitgaan. Het moge duidelijk zijn dat de gehanteerde term een eufemisme is voor strijd met de Grondwet. Het ware daarom beter geweest de term «in strijd met de Grondwet» te gebruiken. Tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen TK 14 september 2000, 6574–6575) heb ik derhalve aangegeven dat ik het betreurt dat de term op gespannen voet met de Grondwet is gebruikt en tot verwarring heeft geleid. Wij hebben een systeem waarin uiteindelijk de Kroon verantwoordelijk is voor de benoeming. Dit betekent dat wanneer een minister van opvatting is dat een aanbevolen kandidaat niet geschikt is deze door hem niet dient te worden voorgedragen voor benoeming. Ik heb kennis genomen van de opvatting van de leden van de VVD-fractie waar zij stelden dat zij nog niet overtuigd zijn van de verbeteringen die het onderhavige voorstel meebrengt ten opzichte van de huidige praktijk. Deze leden vreesden juist dat het er allemaal onduidelijker op zal worden. Zij onderschreven de gedachte achter het voorstel (het geven van meer invloed aan gemeenteraden en provinciale staten in de procedure welke leidt tot benoeming van burgemeester en commissaris van de Koningin), mits dat ertoe leidt dat het bestuur en de burger dichter bij elkaar worden gebracht. Dát is het doel voor de leden van de VVD-fractie. Naar het oordeel van deze leden suggereert het voorstel invloed die er voor de kiezer niet zal zijn. Zij spraken de wens uit dat de regering hen alsnog kan overtuigen van de voordelen van het voorliggende voorstel ten opzichte van de bestaande praktijk waarin de gemeenteraad profielen schetst en aanbevelingen doet. Allereerst merk ik op dat in de huidige situatie de commissaris van de Koningin de aanbeveling opstelt, nadat hij het gevoel van de raad heeft ingewonnen. Ik constateer dat de dragende gedachte achter dit voorstel (verdergaande democratisering van de aanstellingswijze door vergroting

van de invloed van gemeenteraden en provinciale staten) op zichzelf niet gesteund wordt door de leden van de fractie van de VVD. Deze dragende gedachte rechtvaardigt op zichzelf al de voorgestelde regeling. Daarnaast verwacht ik dat het voorstel de kloof tussen bestuur en burger zal kunnen verkleinen. Wat de burgemeestersbenoeming betreft kan de gemeenteraad immers kiezen voor nauwere betrokkenheid van de burger door het houden van een burgemeestersreferendum voorafgaand aan het vaststellen van zijn aanbeveling. Hoe dit kan leiden tot een verdere verwijdering tussen kiezers en gekozenen – zoals de aan het woord zijnde leden stelden – is niet duidelijk. De gemeenteraad legt in het kader van het referendum twee namen aan de referendumgerechtigden voor. De uitslag van het referendum geeft inzicht in de voorkeur van de referendumgerechtigden. De gemeenteraad zal die voorkeur in de regel overnemen. Dat leidt dus allerminst tot vergroting van de afstand tot de burger, maar ook wanneer zich onverhoopt het geval voor zou doen dat de gemeenteraad meent te moeten afwijken van de referendumsuitslag, zal de gemeenteraad dat in de richting van de burger moeten verantwoorden. Een plausibele verklaring (zonder dat daarbij overigens eventuele privacygevoelige details geopenbaard worden) kan juist bijdragen tot een nauwere band tussen burger en gemeenteraad.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de zin van het onderzoek naar ontwikkelingen in binnen- en buitenland ten aanzien van aanstellingswijze en functie-inhoud van de burgemeester. Dit onderzoek is aangekondigd in het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» (Kamerstukken II 1999–2000, 26 800, VII nr. 42). De reden voor dit onderzoek is vooral gelegen in de voorgenomen dualisering van het gemeentebestuur en de keuzes die daarin ten aanzien van de positie van de burgemeester zijn gemaakt. In het kabinetsstandpunt heeft het kabinet uitgesproken dat behoud en versterking van de positie van de burgemeester van groot belang is voor het goed functioneren van de lokale democratie. Met het oog daarop worden nieuwe formele bevoegdheden voor de burgemeester onontbeerlijk geacht, terwijl het waarborgen van zijn bestaande bevoegdheden een punt van aandacht blijft. Met het oog daarop zullen ontwikkelingen in het burgemeestersambt worden gevolgd. Aanleiding om in de memorie van antwoord van dit onderzoek gewag te maken, waren vragen over ervaringen met rechtstreeks gekozen burgemeesters in het buitenland. Deze zijn in het kader van het onderhavige wetsvoorstel minder relevant, maar kunnen in het licht van een verdere discussie over het burgemeestersambt en de wijze van aanstelling van de burgemeester wel van belang zijn.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe de minister denkt te kunnen beoordelen dat een aanbevolen kandidaat niet geschikt is voor de vacante functie en hoe hij zijn verantwoordelijkheid denkt te kunnen waarmaken.

Voor de beoordeling van de geschiktheid van een aanbevolen kandidaat staan de minister verschillende bronnen ter beschikking. Zo neemt hij bijvoorbeeld kennis van het oordeel van de commissaris van de Koningin over de kwaliteit van de kandidaten en van de opvattingen van de vertrouwenscommissie die hebben geleid tot de aanbeveling en de volgorde van kandidaten. Waar nodig zal de minister deze opvattingen en oordelen toetsen in een persoonlijk gesprek met de kandidaat of de kandidaten.

De leden van de aan het woord zijnde fractie konden de uitspraak in de memorie van antwoord dat «in normale gevallen een breed gedragen aanbeveling van de raad gevolgd zal worden» niet anders opvatten dan als een beperking van de bevoegdheid zoals gegeven in artikel 131 van de

Grondwet. Volgens deze leden beperkt de minister met deze uitspraak de reikwijdte van zijn discretionaire bevoegdheid.

Ik ben van mening dat de essentie van de kroonbenoeming is dat de minister zich bij zijn voordracht moet laten leiden door zijn oordeel over de kwaliteit van kandidaten. Een kandidaat die hij niet geschikt acht behoeft hij, sterker nog, dient hij niet voor benoeming voor te dragen. Dat is staatsrechtelijk gezien de kern van zijn verantwoordelijkheid. Daarvan moet worden onderscheiden de vraag of de minister, geconfronteerd met verschillende kandidaten die allen geschikt zijn, de vrijheid heeft de kandidaat voor te dragen die naar zijn oordeel het meest geschikt is. De huidige wetgeving laat de minister een ruime discretionaire bevoegdheid om daarbij overwegingen van benoemingsbeleid tot gelding te brengen. Het huidige benoemingsbeleid is er op gericht de voorkeur van de gemeenteraad, tot uitdrukking gebracht via de vertrouwenscommissie, zoveel mogelijk te volgen. Het woord «beleid» brengt evenwel tot uitdrukking dat het hier een zichzelf opgelegde beperking betreft. Het in dit wetsvoorstel neergelegde stelsel dat voorziet in een aanbevelingsrecht van de raad maakt een einde aan deze volledig vrijwillige zelfbeperking en perkt de beleidsvrijheid van de minister in formele zin enigszins in. De aanbeveling van de gemeenteraad dient in beginsel te worden gevolgd (artikel 61, zesde lid). De uitspraak in de memorie van antwoord dat in normale gevallen een breed gedragen aanbeveling van de gemeenteraad zal worden gevolgd is daarmee geheel in lijn. Dat met die uitspraak de reikwijdte van de discretionaire bevoegdheid van artikel 131 Grondwet in het geding zou zijn, kan ik dan ook niet onderschrijven. Deze inperking van de beleidsvrijheid van de minister laat de kern van de in artikel 131 Grondwet gegeven bevoegdheid onverlet.

De leden van de fractie van de PvdA gingen nader in op de minimale ruimte die de Kroon zal behouden om in bijzondere gevallen en op grond van zwaarwegende belangen te kunnen afwijken van een aanbeveling. Enerzijds wordt gezegd – zo vervolgden deze leden – dat een dergelijke uitzonderingssituatie zich niet op voorhand laat concretiseren door vastomlijnde criteria te noemen, maar anderzijds wordt er op diverse plaatsen in de memorie van antwoord kwistig met voorbeelden (criteria) gestrooid. Zo tekenden deze leden op:

- a. gereede twijfel aan de integriteit
- b. niet geschikt voor de vacante functie
- c. niet beschikkende over de vereiste capaciteiten voor het ambt
- d. andere factoren zoals voorkeursbeleid, politieke spreiding of loopbaanbeleid
- e. een verdeelde aanbeveling (meer vrijheid voor de Kroon naarmate de unanimitieit minder is).

De aan het woord zijnde leden vroegen zich af of deze veelheid en vaagheid van criteria niet juist de willekeur bij een eventuele afwijking bevordert, die de minister nu juist zegt te willen vermijden. Ook toonden zij zich verbaasd dat het criterium «politieke spreiding», eigenlijk tussen de regels door, weer de kop opsteekt. Zij achtten één van de winstpunten van het nieuwe benoemingssysteem nu juist dat de gemeenteraad in staat wordt gesteld elke kandidaat op eigen merites te beoordelen, en dat op die manier een einde wordt gemaakt aan partijpolitieke bemoeienis van hogerhand. «Politieke spreiding» zou dan per definitie geen zwaarwegend argument kunnen zijn om van een aanbeveling af te wijken.

In antwoord op deze beschouwingen van de aan het woord zijnde leden merk ik het volgende op. Het enige criterium waaraan getoetst wordt of van een aanbeveling van de gemeenteraad wordt afgeweken is het zesde lid van artikel 61 van het voorstel. Aldaar is verwoord dat de minister in zijn voordracht in beginsel de aanbeveling met inbegrip van de daarop gehanteerde volgorde volgt, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot

afwijking geven. Een afwijking wordt gemotiveerd. Van de aanbeveling zal in ieder geval afgeweken worden in de door de aan het woord zijnde leden opgesomde gevallen a tot en met c. Kandidaten die vanuit integriteitsoogpunt of wat vereiste capaciteiten betreft niet geschikt zijn, worden niet voorgedragen. De omstandigheid of de aanbeveling van de gemeenteraad unaniem of verdeeld was doet in dit verband niet ter zake. Het is en blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de Kroon om kwalitatief goede kandidaten te benoemen. Daarnaast sluit ik niet geheel uit dat een aanbeveling op andere gronden niet gevolgd wordt wanneer blijkt dat de aanbeveling berust op een verdeeld oordeel van de gemeenteraad. Naarmate die aanbeveling meer op een verdeeld besluit van de gemeenteraad berust kan er meer aanleiding zijn om van die aanbeveling af te wijken. In die omstandigheid kan ook politieke spreiding een rol spelen. Ook bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is hierbij stilgestaan (Handelingen 14 september 2000, 6576–6578).

De stelligheid waarmee de minister de gedachte afwijst dat ook niet-partijgebonden personen naar het ambt van burgemeester of commissaris van de Koningin solliciteren, verbaasde de leden van de fractie van de PvdA. Is het niet kortzichtig, zo vroegen zij, om de rekrutering van toekomstige ambtsdragers per se te willen beperken tot de door teruglopende ledentallen van politieke partijen slinkende partijpolitieke visvijver, terwijl er ook elders in de «civil society» hooggekwalificeerde kandidaten kunnen rondlopen? De aan het woord zijnde leden refereerden aan de taak van de Kroon om er voor in te staan dat gemeenten over kwalitatief goede burgemeesters beschikken. In de memorie van antwoord heb ik op blz. 5 niet meer en niet minder gezegd dan dat het niet-partijgebonden personen uiteraard net als ieder ander vrij staat om te solliciteren naar het ambt van burgemeester of commissaris van de Koningin. Ik zie alleen geen aanleiding om actief te bevorderen dat ook niet partijgebonden personen gaan solliciteren.

De leden van de fractie van GroenLinks spraken hun verbazing uit over het feit dat de minister het wetsvoorstel niet wil plaatsen op de schaal dualisme en monisme. De leden vragen of de conclusie niet gerechtvaardigd is dat dit wetsvoorstel nogal hybride trekken kent en geen duidelijke stap is in de richting van dualisering van de gemeentepolitiek. Dit voorstel dat ziet op de aanstellingswijze van de burgemeester, moet los worden gezien van de voorgenomen dualisering van het gemeentebestuur. Het wetsvoorstel kan inderdaad niet worden gekenschetst als een duidelijke stap in die richting omdat het geen betrekking heeft op de staatrechtelijke verhoudingen tussen het vertegenwoordigend orgaan en het dagelijks bestuur. Juist hierom kan dit voorstel niet worden geplaatst op de schaal monisme-dualisme. Wel is in het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» uitvoerig aandacht besteed aan de positie van de burgemeester in een gedualiseerd bestel. Evenals de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie hecht de regering aan behoud en versterking van de positie van de burgemeester, als zelfstandig en niet sterk partij-politiek gekleurd orgaan. Dit bepaalt ook de opvattingen over de aanstellingswijze van de burgemeester. Deze dient zijn bijzondere positie te ondersteunen. Dit betekent dat enerzijds moet worden voorzien in het toekennen van formele mogelijkheden van beïnvloeding door de lokale gemeenschap en de raad van de keuze voor een bepaalde persoon en anderzijds in handhaving van de discretionaire bevoegdheid van de Kroon. Het onderhavige wetsvoorstel verenigt beide elementen. Met het voorgaande ben ik tevens ingegaan op de vragen van de leden van de fractie van de VVD over het karakter van het onderhavige voorstel. Hun verwijzing naar het regeerakkoord naar de passage waarin staat dat het kabinet in principe kiest voor een – in de praktijk reeds in gang gezette – ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau, is

correct. Voor zover deze leden daarin lezen dat het onderhavige voorstel op dualistische leest geschoeid is, wijs ik erop dat de aangehaalde passage vooraf gegaan wordt door de zinsnede «De huidige wijze van aanstelling van de burgemeester is onbevredigend en de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen college en gemeenteraad is in theorie nog monistisch, maar in de praktijk meer dualistisch». Ook hier is er van uitgegaan dat de termen monisme en dualisme zien op de verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur. Het onderhavige voorstel kan niet in termen van monisme of dualisme gekarakteriseerd worden.

2. De aanbeveling van de gemeenteraad

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over de samenstelling van de verplichte vertrouwenscommissie. Zij vroegen of aan artikel 61, derde lid, van het wetsontwerp is voldaan indien de raad zijn leden op één na in de vertrouwenscommissie benoemt.

Achtergrond van het verplicht instellen van een vertrouwenscommissie is de vereiste zorgvuldige behandeling van kandidaten. Vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid zullen in het algemeen beter gewaarborgd zijn naarmate een beperkter aantal personen daarbij als lid van de vertrouwenscommissie betrokken zijn. De tekst van het derde lid van artikel 61 stelt dan ook dat de raad «uit zijn midden» een vertrouwenscommissie instelt. In de memorie van antwoord heb ik in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie geantwoord dat benoeming van de hele raad tot vertrouwenscommissie daarmee niet in overeenstemming is. Naar aanleiding van de thans nader gestelde vragen zou ik dat in zoverre willen nuanceren dat het benoemen van de hele raad tot vertrouwenscommissie niet in overeenstemming is met de geschetste ratio van het artikel. Het artikel stelt echter geen expliciete eisen aan de omvang en samenstelling van de vertrouwenscommissie (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het aantal wethouders die eveneens door de raad «uit zijn midden» worden gekozen). Een gemeenteraad die om hem moverende redenen een vertrouwenscommissie wenst te benoemen bestaande uit alle raadsleden kan dat niet verboden worden. Vertrouwenscommissies van een geringere omvang zijn als gezegd meer in overeenstemming met het uitgangspunt dat de raad de leden «uit zijn midden» kiest.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de betrokkenheid van wethouders in toekomstige meer gedualiseerde verhoudingen bij het opstellen van de aanbeveling door de vertrouwenscommissie. Terecht veronderstelden de leden van deze fractie dat de vertrouwenscommissie de wethouders niet kan betrekken bij de aanbeveling. (Ook in de huidige situatie kan het overigens zo zijn dat wethouders geen deel van een vertrouwenscommissie uitmaken). Dit neemt echter niet weg dat de vertrouwenscommissie bij het opstellen van de aanbeveling alle relevante belangen zal moeten afwegen. Daartoe behoort niet in de laatste plaats het belang van vruchtbare samenwerking in het college. Ik zie geen reden waarom de vertrouwenscommissie, die de zittende wethouders goed kent, dit belang onvoldoende zou kunnen wegen. Daaraan doet niet af dat, zoals de leden van genoemde fractie aangaven, de positie van de burgemeester er in dualistische verhoudingen niet lichter op wordt. De versterking van de positie van de burgemeester heeft overigens niet alleen betrekking op zijn functioneren in het college van burgemeester en wethouders, maar ook in de verhouding burger-bestuur. Het belang van het collegiale bestuur is in het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42) wel onderstreept. De burgemeester kan bij de versterking van de collegiale bestuursvorm een rol spelen, waartoe hem onder andere een agenderingsbevoegdheid voor collegevergaderingen wordt toegekend. In het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, dat dit voorjaar zal worden

ingediend, zal een en ander nader worden uitgewerkt. Juist ook vanwege de beoogde rol van de burgemeester ter versterking van het collegiaal bestuur zal de vertrouwenscommissie moeten beoordelen in hoeverre de verschillende kandidaten in het algemeen (dus los van de personen van de zittende wethouders) tot collegiale samenwerking in staat en bereid zijn. De burgemeester zal immers gelet op de duur van zijn aanstelling ook binnen een college van andere samenstelling dan op het moment van zijn aanstelling moeten kunnen samenwerken. In die zin is het oordeel van een zittende wethouder niet relevanter dan dat van een raadslid.

De leden van de CDA-fractie stelden een nadere vraag over de betekenis van artikel 156 van de Gemeentewet in relatie tot de mogelijkheid voor de gemeenteraad het recht van aanbeveling te delegeren. In het voorlopig verslag vroegen zij of het recht van aanbeveling aan het college van b en w gedelegeerd kan worden.

Deze leden wezen er terecht op dat in de memorie van antwoord werd geantwoord dat delegatie aan commissies mogelijk is. Delegatie aan het college is eveneens mogelijk. Het open delegatiestelsel van artikel 156 hanteert immers – gelet op de bewoordingen van het eerste lid – als uitgangspunt dat raadsbevoegdheden in gelijke mate aan het college als aan commissies overgedragen kunnen worden. De aan het woord zijnde leden verwezen in dit verband naar de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij het toenmalige wetsvoorstel nieuwe Gemeentewet. Aldaar werd inderdaad aangegeven dat er – naast de besluiten die het artikel expliciet van delegatie uitsluit – bevoegdheden zijn die zich naar hun aard niet lenen voor overdracht. Zo komen voor delegatie aan het college niet in aanmerking de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 36, tweede lid (deeltijd-wethouderschap), 44, vijfde lid (het verlenen van ontheffing aan wethouders van de plicht om inkomsten uit nevenfuncties in de gemeentekas te storten), 60, eerste lid (besluit van welke collegebesluiten kennisgeving aan de leden van de raad wordt gedaan) en 148 (het vaststellen van beleidsregels waarmee andere organen dan de gemeenteraad rekening houden). Deze bepalingen regelen belangrijke elementen van de verhouding tussen raad en college. De zin zou aan deze bepalingen komen te ontvallen indien het college zelf belast zou worden met de uitvoering ervan. Een dergelijk bezwaar is niet van toepassing op het raadsbesluit tot vaststelling van de aanbeveling. Het is dus niet zo dat het besluit tot vaststelling van de aanbeveling zich naar zijn aard niet voor delegatie zou lenen.

Daarnaast werd in genoemde memorie van antwoord aangegeven dat er bevoegdheden zijn waarvan in het algemeen moet worden gezegd dat overdracht onwenselijk lijkt, maar waarvan een verbod te ver zou gaan, bijvoorbeeld artikel 81, eerste lid (de bevoegdheid van de raad om te bepalen van welke besluiten van de burgemeester kennisgeving aan de raad kan worden gedaan). Hier is dus geen sprake van een juridisch verbod. Het voorgaande in ogenschouw nemende is de conclusie dat delegatie van het recht van aanbeveling door de raad niet verboden is, noch aan het college, noch aan een (vertrouwens-)commissie. Ik voeg daaraan toe dat een dergelijke delegatie aan het college niet voor de hand ligt, maar dat het uiteindelijk aan de raad zelf is om daarover te beslissen. Wanneer het college in de toekomst niet meer uit raadsleden bestaat zal dit niet anders zijn. Op gelijke gronden moet de conclusie zijn – dit in antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden – dat de bevoegdheid om een referendum uit te schrijven ook aan bijvoorbeeld de vertrouwenscommissie gedelegeerd mag worden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het recht van aanbeveling naast de vertrouwenscommissie ook aan andere organen of personen gemandateerd kan worden. Hoewel daar in de praktijk naar aangenomen

mag worden geen behoefte aan zal bestaan staan de wettelijke bepalingen daar niet aan in de weg.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of ingeval van het zogeheten «lekkertje» het voor de regering bij zijn opstelling ten aanzien van de aanbeveling principieel verschil uitmaakt of het lek naar redelijk vermoeden uit de kring van de raad of de vertrouwenscommissie komt dan wellicht uit andere bron komt.

Ten principale is er geen verschil. Indien uit een ingesteld onderzoek concrete aanwijzingen komen dat er bewust gelekt is, zullen de te treffen maatregelen met zorg moeten worden gekozen. Zij zullen geen schade mogen toebrengen aan de belangen van de betrokken sollicitant en de gemeente als deze daar geen betrokkenheid bij hebben. Anders zou sprake zijn van onbedoelde consequenties voor het democratisch proces. In die zin is er maatwerk in de beoordeling van het concrete geval.

De leden van de fractie van de VVD konden zich niet vinden in de opvatting dat de aanbeveling van de vertrouwenscommissie aan de raad geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat hier niet om een zuivere aanbeveling. Het vierde lid van artikel 61 bepaalt dat de vertrouwenscommissie verslag van haar bevindingen uitbrengt aan de raad en aan de commissaris van de Koningin. Het gaat dus om een verslag dat niet is gericht op rechtsgevolg en dus geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is.

De aan het woord zijnde leden citeerden uit het rapport van de commissie van Thijn «Het huidige stelsel zou men kunnen aanduiden als een systeem waarin de gemeenteraad via de vertrouwenscommissie een recht van aanbeveling bezit, zonder dat dit zo heet». Iets verder in het rapport staat «Een eerste stap ter versterking van de positie van de vertrouwenscommissie zou derhalve moeten zijn dat het recht van aanbeveling wordt geformaliseerd». Dient het «verslag van bevindingen» zoals genoemd in artikel 61, vierde lid, opgevat te worden als een recht van aanbeveling zoals genoemd in de derde variant van het rapport van de Commissie Van Thijn, zo vroegen deze leden.

Ingevolge het vierde lid van artikel 61 brengt de vertrouwenscommissie verslag uit van haar bevindingen aan de gemeenteraad en aan de commissaris van de Koningin. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de uiteindelijke aanbeveling c.q. voor de wijze waarop die tot stand komt. Desgewenst kan een referendum worden gehouden voorafgaand aan het vaststellen van de definitieve aanbeveling. De geschetste derde variant van de commissie Van Thijn die de aan het woord zijnde leden aanhaalden lijkt hiermee niet helemaal in overeenstemming te zijn omdat de bevindingen van de vertrouwenscommissie in die variant gelijkgesteld worden met de aanbeveling van de gemeenteraad.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over het karakter van het onderhavige voorstel in termen van monisme en dualisme moge ik verwijzen naar het antwoord op de aanverwante vraag van de leden van de fractie van GroenLinks aan het slot van onderdeel 1 van deze nadere memorie.

De leden van de fractie van de VVD verwezen naar de in de memorie van antwoord verwoorde verwachting dat een cultuuromslag in de benoemingsprocedure te verwachten is wanneer dit wetsvoorstel doorgang vindt. De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen wat de grondslag is voor de verwachting dat het allerminst een schande zal zijn om als tweede op de kandidatenlijst te staan. De in de memorie van antwoord opgenomen vergelijking met de benoemingsprocedure voor de Nationale ombudsman achtten deze leden te zeer verschillen met die van

de burgemeester. Indien een burgemeester van gemeente A solliciteert naar een post bij gemeente B en hij/zij komt als tweede plaats op de voordracht (bedoeld zal zijn: aanbeveling), zal dat zijn positie in de gemeente A niet ten goede komen, temeer als hij/zij ook nog eens in een campagne moet gaan aangeven waarom hij/zij zo graag naar gemeente B wil, zo betoogden deze leden.

In de huidige situatie is de aanbeveling van de commissaris van de Koningin niet openbaar. Het benoemingstraject onttrekt zich in feite van het begin tot aan het eind geheel aan de openbaarheid. Alleen de benoeming aan het slot van de procedure wordt openbaar. Het onderhavige voorstel gaat uit van een ruimere mate van openbaarheid. Op zichzelf is het al nieuw dat namen van burgemeesterskandidaten openbaar kunnen worden. Dat betekent dat in het kader van de spelregels geaccepteerd zal moeten worden dat zittende burgemeesters hun aspiratie om «door te stromen» aan de openbaarheid prijs geven. De wens om «in» te zijn voor een nieuwe gemeente is echter volstrekt legitiem, en hoeft in het geheel geen afbreuk te doen aan de loyaliteit van betrokkene aan zijn of haar huidige gemeente, óók wanneer de procedure uiteindelijk niet uitmondt in een nieuwe benoeming. Deze gang van zaken zal alomt gemeengoed gaan worden. Dat zal ook wel moeten, want anders kan het nieuwe systeem niet functioneren. Openbaarheid en respect voor elkaanders positie maken daar een fundamenteel element van uit. In deze zin verwacht ik dat zich een cultuurverandering voor zal doen. De vergelijking met de benoemingsprocedure voor de Nationale ombudsman is in ieder geval in zoverre relevant dat ook daar sprake is van een openbare aanbeveling. Kandidaten die op die aanbeveling voorkomen zullen in de regel ook hier vanuit een «zittende» functie gesolliciteerd hebben.

De positie van de burgemeester als man of vrouw die boven de partijen staat baarde de leden van de fractie van de VVD in het licht van het onderhavige voorstel zorgen. Zij spraken de verwachting uit dat de vertrouwenscommissie uit electorale overwegingen waarschijnlijk eerder geneigd zal zijn iemand uit de gemeente zelf aan te bevelen of sterker nog uit de eigen kring van de gemeenteraad. Bekendheid onder de bevolking kan dan zwaarder gaan wegen dan deskundigheid. Bovendien zal de burgemeester in de campagne gedwongen worden standpunten in te nemen en kleur te bekennen, zo betoogden deze leden. In de praktijk zal er naar de mening van de leden van de VVD-fractie snel sprake zijn van de «eerste wethouder». Hoe ziet de minister de rol van de burgemeester boven de partijen, gezien het voorgaande, zo vroegen deze leden. Ik ga er vanuit dat betrokkenen in het proces dat aan de eigenlijke benoeming voorafgaat zich niet door oneigenlijke of irrationele argumenten of motieven zullen laten leiden. De vertrouwenscommissie, maar ook de bevolking in het kader van een eventueel referendum, zullen kandidaten beoordelen met als leidraad de vastgestelde profielschets. De vraag of betrokkenen de door de wet aan het burgemeestersambt opgedragen taken zal weten te vervullen zal daar ongetwijfeld een belangrijk element van uitmaken.

De leden van de fractie van GroenLinks herhaalden een vraag uit het voorlopig verslag die in de memorie van antwoord onbeantwoord was gebleven. Is de vertrouwenscommissie gebonden aan geheimhouding van een sollicitatie(brief) indien de sollicitant er zelf op staat c.q. daar het initiatief toe neemt, dat zijn sollicitatie(brief) wordt geopenbaard? De vertrouwenscommissie blijft gebonden aan de vertrouwelijkheid. Dit antwoord is overigens vermeld op blz. 9 van de memorie van antwoord. Daarbij is het abusievelijk als antwoord aan een aan de leden van de fractie van D66 toegedichte vraag geformuleerd.

3. Het raadplegend referendum

De leden van de CDA-fractie vroegen of de gemeenteraad – indien deze besluit tot het houden van een referendum – ook gehouden is de kosten voor de daarbij behorende campagne geheel of gedeeltelijk aan de kandidaten te vergoeden.

Wanneer de gemeenteraad besluit dat een referendum onderdeel van de procedure zal uitmaken ligt het voor de hand dat de gemeente activiteiten zal ontplooiën om de bevolking kennis te kunnen laten maken met de kandidaten, zoals het organiseren van een discussieavond. Ook ligt het in de rede dat de gemeente op objectieve wijze informatie verschaft over de procedure, de profielschets en de inhoud van het burgemeestersambt. Het geheel of gedeeltelijk financieren van een campagne van kandidaten ligt niet op de weg van het gemeentebestuur en zal zeker niet voorgeschreven worden.

De aan het woord zijnde leden vroegen met het oog op het burgemeestersreferendum naar de staatsrechtelijke positie van een kandidaat-burgemeester. Als betrokkene gedeputeerde, bewindspersoon of burgemeester van een buurgemeente is, en gevraagd wordt naar standpunten over bijvoorbeeld een gemeentelijke herindeling, welke standpunten dient betrokkene dan in te nemen? Die van het college waar hij of zij deel van uitmaakt, of is er een vrijheid tot afwijking?

De campagne van betrokkene zal er op gericht zijn de bevolking ervan te overtuigen dat hij of zij geschikt is voor de vacante burgemeestersvacature. Dat zal in het algemeen niet bereikt worden door het innemen van standpunten over concrete beleidsaangelegenheden. De formele invloed van de burgemeester daarop is immers beperkt. Aan de andere kant is het niet zo dat de kandidaat-burgemeester strikt gehouden is alleen standpunten in te nemen die overeenstemmen met het college waar betrokkene deel van uitmaakt. Onder omstandigheden – maar dat hangt van de concrete situatie af en eventueel ook van afspraken die de kandidaat-burgemeester maakt met zijn werkkring – kan het verstandig zijn dat betrokkene uitlegt waarom hij niet op specifieke beleidsaangelegenheden kan ingaan. Als wel op dergelijke vragen wordt ingegaan moet duidelijk zijn dat dat niet geschiedt in de hoedanigheid van gedeputeerde, bewindspersoon, burgemeester van een buurgemeente etc.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de mondelinge behandeling van de Tijdelijke referendumwet in de Tweede Kamer de regering aanleiding geeft haar interpretatie zoals weergegeven in de memorie van antwoord voor wat betreft de relatie tussen autonome referendumverordeningen en het voorgestelde burgemeestersreferendum bij te stellen.

In het voorlopig verslag vroegen de aan het woord zijnde leden of een autonoom referendum mogelijk is over het besluit van de gemeenteraad om geen burgemeestersreferendum te houden. Het antwoord zoals in de memorie van antwoord gegeven behoeft in het licht van de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Tijdelijke referendumwet geen bijstelling. Ter toelichting wijs ik op het volgende. De behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Tijdelijke referendumwet – welk voorstel wat het decentrale niveau betreft betrekking heeft op raadgevende referenda over bepaalde onderwerpen – heeft onder meer geleid tot een ruimere bevoegdheid tot het houden van autonome decentrale raadgevende referenda. Bij een eventueel autonoom referendum over het besluit van een gemeenteraad om geen (raadplegend) burgemeestersreferendum te houden kan het niet anders gaan dan om een autonoom *raadgevend* referendum. De vraag is dus of burgers na afwijzing door de gemeenteraad van een raadplegend burgemeestersreferendum alsnog een referendum kunnen afdwingen. Wanneer deze vraag louter getoetst

zou worden aan artikel 166 van het wetsvoorstel Tijdelijke referendumwet (Trw) zou een bevestigend antwoord in de rede liggen. Dat artikel bepaalt immers dat de Trw de bevoegdheid om te voorzien in decentrale raadgevende referenda onverlet laat, behoudens ten aanzien van onderwerpen waarover uit hoofde van de Trw een referendum kan worden gehouden of waarover een referendum op grond van artikel 8, derde lid, is uitgesloten. Deze clause beperkt de mogelijkheid voor een burgemeestersreferendum niet.

Het *onderhavige* wetsvoorstel regelt specifiek de benoemingsprocedure voor de burgemeester en voorziet in dat kader uitdrukkelijk in de mogelijkheid van een raadplegend burgemeestersreferendum met enkele daaraan te stellen eisen. Zo dient in de profielschetsvergadering besloten te worden of wel of geen referendum wordt gehouden. Gedachte daarbij is dat sollicitanten moeten weten of er wel of geen referendum wordt gehouden. Dat gegeven kunnen zij mee laten wegen bij hun besluit om al dan niet te gaan solliciteren. Het antwoord op de vraag of een autonoom raadgevend referendum kan plaatsvinden na een besluit om geen raadplegend burgemeestersreferendum te houden luidt daarom ontkennend. Het doorkruist de specifieke wettelijke bepalingen met betrekking tot de benoemingsprocedure van de burgemeester en het daarin voorziene burgemeestersreferendum. Gelet op het voorgaande is een raadgevend referendum over het besluit van de gemeenteraad om geen raadplegend burgemeestersreferendum te houden niet mogelijk. De omstandigheid dat de uitkomst van een dergelijk raadgevend referendum niet meer dan een advies is, doet daaraan niets af. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD. Laatstgenoemde leden verwezen naar artikel 1.4 sub b van de referendumverordening van de gemeente Amsterdam.

Dat artikelonderdeel van de Amsterdamse verordening zondert beslissingen over individuele kwesties zoals benoemingen en ontslagen uit van het referendum. Het antwoord op de vraag welke interpretatie aan de Amsterdamse regeling moet worden gegeven doet niets af aan mijn betoog dat referenda over het besluit van de gemeenteraad om geen burgemeestersreferendum te houden in strijd zijn met het stelsel van het onderhavige voorstel, en dus niet toegestaan zijn.

Van de opvatting van de leden van de fractie van de VVD dat er in gemeenten waar nu een referendumverordening van kracht is eerder sprake is van een beknotting van de rechten van de kiezer ten bate van een uitbreiding van de rechten van de gemeenteraad heb ik kennis genomen. De omstandigheid dat er geen raadgevend referendum kan worden gehouden over het besluit geen raadplegend referendum te houden doet niets af aan mijn opvatting dat het raadplegende referendum de kloof tussen burger en politiek zal verkleinen. Datzelfde geldt overigens voor raadgevende referenda, uiteraard voor zover die zijn toegestaan. Ten slotte vroegen de aan het woord zijnde leden hoe de minister praktisch met conflicterende belangen om zal gaan. Dat zal uiteraard van de omstandigheden afhangen.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA of een voorgenomen besluit tot een aanbeveling uit hoofde van het onderhavige voorstel referendabel kan worden verklaard beantwoord ik bevestigend. Het tweede lid van artikel 61 bepaalt slechts dat de raad tijdens het overleg met de commissaris van de Koningin over de profielschets aangeeft of hij een raadplegend referendum over kandidaten zal houden ten behoeve van de aanbeveling inzake de benoeming. Dit sluit een referendum over een voorgenomen besluit niet uit, mits uiteraard de nadere eisen van artikel 61e in acht worden genomen.

De leden van de CDA-fractie hielden ernstige twijfels bij de opvatting van de regering dat een besluit om wel of geen burgemeestersreferendum te houden niet vatbaar zou zijn voor bezwaar of beroep.

Daarbij speelt een aantal aspecten een rol. Allereerst de vraag of artikel 8:4 van de Algemene wet bestuursrecht hier van toepassing is. Dat artikel bepaalt dat geen beroep (en dus ook geen bezwaar) kan worden ingesteld tegen besluiten tot benoeming of aanstelling. Het artikellid is wat dit onderdeel betreft algemeen geformuleerd, en bevat in het tweede gedeelte een uitzondering op de hoofdregel die op ambtenaren van toepassing is. De hoofdregel is echter niet tot ambtenaren beperkt. Dat houdt naar mijn oordeel in dat een (Kroon-)besluit met betrekking tot een burgemeestersbenoeming niet appellabel is. Een besluit om wel of geen referendum te houden staat echter niet gelijk met het benoemingsbesluit zelf, maar maakt wel deel uit van de procedure die uiteindelijk tot de benoeming leidt. In deze zin is er wel sprake van connexiteit tussen het benoemingsbesluit en het daaraan voorafgaande besluit van de gemeenteraad om wel of geen referendum te houden. Dit laatste besluit is een verplicht besluit in een voorgeschreven procedure welke uiteindelijk tot benoeming door de Kroon leidt. De vraag of dit betekent dat het besluit om wel of geen referendum te houden eveneens niet appellabel is kan inderdaad niet zo stellig beantwoord worden als in de memorie van antwoord is gedaan. Bij het ontbreken van concrete jurisprudentie zal afgewacht moeten worden of een dergelijke casus zich voor zal doen en hoe naar aanleiding daarvan besloten zal worden. Mocht een besluit om wel of geen referendum te houden appellabel blijken, dan lijkt een andere dan een marginale toetsing door de rechter moeilijk denkbaar. Het oordeel over de vraag of een (raadplegend) burgemeestersreferendum wenselijk is komt uiteraard toe aan de gemeenteraad.

De leden van de fractie van de VVD vreesden dat verwachtingen die door kandidaat-burgemeesters in hun campagne zijn gewekt en die niet waargemaakt kunnen worden leiden tot een vergroting van de kloof tussen kiezer en gekozene. In de memorie van antwoord staat dat de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop kandidaten zich aan de bevolking presenteren in eerste instantie bij die kandidaten ligt. Moet daaruit worden opgemaakt dat de minister in tweede instantie tot regelgeving zou kunnen komen, en hoe zal deze regulering vormgegeven worden, zo vroegen deze leden.

De mogelijkheid van het burgemeestersreferendum leidt ertoe dat burgers nauwer kunnen worden betrokken in de procedure welke leidt tot benoeming van een burgemeester. Op deze wijze kan de kloof tussen bestuur en burger juist worden verkleind. Wanneer blijkt dat een kandidaat-burgemeester – na benoeming – gedane beloften niet waar blijkt te kunnen maken zal dat het vertrouwen dat betrokkene bij de burgers geniet in ieder geval niet ten goede komen. In het uiterste geval zou dat kunnen leiden tot een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad, hetgeen uiteindelijk kan uitmonden in ontslag van de burgemeester. Een dergelijke gang van zaken zal een kandidaat in een eventuele volgende referendumprocedure niet ten goede komen. Na de invoering van het burgemeestersreferendum kunnen deze (mogelijke) ontwikkelingen in de verhouding tussen een burgemeester die beloften niet nakomt en de kiesgerechtigden gevolgd worden. De door de aan het woord zijnde leden geschetste situatie hoeft niet te leiden tot een vergroting van de kloof tussen burger en politiek. Overigens ga ik er vanuit dat kandidaten zich in campagnes op een reële wijze aan de bevolking zullen presenteren. De wijze waarop kandidaten zich aan de bevolking presenteren leent zich niet voor (inhoudelijke) regulering. Dergelijke regelgeving wordt dan ook niet overwogen.

De aan het woord zijnde leden vroegen of het maken van ondeugdelijke beloftes van een kandidaat ertoe zou kunnen leiden dat de minister van de aanbeveling afwijkt. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of gebeurtenissen die zich tijdens een campagne voordoen mede een grondslag vormen voor de standpuntbepaling van de minister ten aanzien van de voordracht die de minister doet.

Afwijking van de aanbeveling naar aanleiding van de gang van zaken bij een gevoerde campagne is mogelijk wanneer die gang van zaken leidt tot twijfel over de integriteit van de kandidaat of over diens capaciteiten die voor de vervulling van het burgemeestersambt noodzakelijk zijn.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de politieke legitimiteit ten opzichte van de gemeenteraad van een via een referendum voorgedragen burgemeester een ander is dan van een niet door een referendum voorgedragen burgemeester.

Deze vraag wordt ontkennend beantwoord. Het is immers de gemeenteraad die zelf besluit of een referendum zal worden gehouden voorafgaand aan het vaststellen van zijn aanbeveling.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen waarom het wetsvoorstel niet de situatie regelt waarin één van de twee kandidaten zich terugtrekt nadat het referendum is uitgeschreven en het object van het referendum bekend is gemaakt.

Artikel 61e bepaalt onder meer dat het object van het referendum bestaat uit de namen van twee sollicitanten. Wanneer één kandidaat zich onverhoopt terugtrekt betekent dat strikt formeel beschouwd dat nog steeds voldaan wordt aan de eis van twee kandidaten. Stemmen op de kandidaat die zich teruggetrokken heeft is echter zinloos. Na terugtrekking van een kandidaat bestaat het object van het referendum in feite uit nog maar één kandidaat, en daarmee wordt niet voldaan aan de eis van artikel 61e. Op deze wijze kan de referendumprocedure niet worden voortgezet, en is zij vervallen. Dit vloeit logischerwijs voort uit de wettelijke bepalingen, en hoeft niet uitdrukkelijk geregeld te worden. Uiteraard staat het de gemeenteraad vrij desgewenst een nieuw referendum uit te schrijven. Ook is niet uitgesloten dat de gemeenteraad in de gang van zaken aanleiding ziet om te komen tot een enkelvoudige aanbeveling. Gelet op het vijfde lid van artikel 61 moet dat deugdelijk gemotiveerd worden.

De vragen van de leden van de aan het woord zijnde fractie over autonome referendumverordeningen zijn hiervoor in het kader van aanverwante vragen van de leden van de CDA-fractie beantwoord.

De leden van de fractie van de PvdA plaatsten vraagtekens bij de argumentatie met betrekking tot de term referendum in dit verband. Deze leden drongen erop aan om ervoor te zorgen dat in de praktijk en in de uitvoeringsregelingen de ruimere term «volksraadpleging» zal worden gebruikt.

Het wetsvoorstel hanteert in de artikelen 61 en 61e uitdrukkelijk de term «referendum». De term «burgemeestersreferendum» is in dit verband – ook in publikaties – gemeengoed geworden. Daarom zie ik geen reden om in de praktijk en in de uitvoeringsregelingen nu de term volksraadpleging te hanteren. Het hanteren van de term «referendum» in de wet en «volksraadpleging» in uitvoeringsregelingen zou overigens ongerijmd zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat een burgemeestersreferendum contraproductief kan werken als blijkt dat kandidaten beloftes doen in een «verkiezingscampagne» die zij niet waar kunnen maken. Acht de minister het huidige takenpakket van de burgemeester inhoudelijk en

eigenstandig genoeg om daar een verkiezingscampagne op te organiseren, zo vroegen deze leden.

Deze vraag beantwoord ik bevestigend. Voor een overzicht van wettelijke taken en bevoegdheden van de burgemeester moge ik verwijzen naar bijlage 2 van het rapport «De burgemeester ontketend» (Kamerstukken 1992–1993, 21 427 nrs. 34–35, blz. 62 en 63).

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen of gebeurtenissen die zich tijdens een campagne voordoen mede een grondslag vormen voor de standpuntbepaling van de minister ten aanzien van de voordracht die de minister doet.

Deze vraag is hiervoor bij het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de VVD beantwoord.

De leden van de fractie van D66 stelden dat de vertrouwenscommissie, of beter, de gehele gemeenteraad in theorie alle benoembare Nederlanders aan een objectief oordeel onderwerpt door niet alleen uit sollicitanten maar uit allen die benoembaar zijn een keuze te maken. Waarom zou een gemeenteraad zich beperken tot sollicitanten, zo vroegen deze leden.

In de memorie van antwoord is desgevraagd uiteengezet dat een gemeenteraad iemand kan aanraden te solliciteren, maar dat het niet juist is dat een kandidaat wordt toegezegd dat hij of zij hoog of als hoogste op de voordracht van de vertrouwenscommissie zal worden geplaatst. Alle benoembare kandidaten moeten immers aan een objectief oordeel worden onderworpen.

Het staat een gemeenteraad inderdaad vrij om een kandidaat uit te nodigen om te solliciteren. Een vacature wordt echter algemeen opengesteld. Belangstellenden kunnen naar aanleiding daarvan hun sollicitatie door tussenkomst van de commissaris van de Koningin richten tot Hare Majesteit de Koningin. De commissaris van de Koningin verschaft de vertrouwenscommissie een opgave van degenen die naar het ambt van burgemeester hebben gesolliciteerd. Een handelwijze die erop neerkomt dat een gemeenteraad voorafgaand aan deze procedure iemand uitnodigt te solliciteren en daaraan de toezegging koppelt dat betrokkene hoog of als hoogste op de aanbeveling van de vertrouwenscommissie wordt geplaatst is niet met deze procedure in overeenstemming. Het plaatst de overige sollicitanten immers bij voorbaat op achterstand. Het bevorderen van horizontale doorstroming van burgemeesters is geen doel op zich van het onderhavige voorstel, maar het houdt een ontwikkeling in die richting ook niet tegen. Een zittende burgemeester kan zich desgewenst uit een procedure terugtrekken voordat zijn of haar naam openbaar wordt. Bovendien – het zij herhaald – is het geen schande om als tweede op een aanbeveling te staan; dat geldt ook voor zittende burgemeesters.

4. Rol en positie van de Commissaris van de Koningin bij de aanstellingswijze van de burgemeester

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of de werkzaamheden die ingevolge dit wetsvoorstel aan de commissaris van de Koningin zijn opgedragen nog wel puur kunnen worden gezien als uitvoering van de ambtsinstructie. Anders dan in de huidige wet wordt de term ambtsinstructie zelfs niet meer genoemd, aldus deze leden.

Inderdaad is het zo dat in de diverse wettelijke bepalingen waarin taken aan de commissaris van de Koningin worden opgedragen niet meer steeds afzonderlijk naar de ambtsinstructie wordt verwezen. In plaats daarvan bepaalt artikel 61d dat de commissaris van de Koningin de werkzaamheden genoemd in de artikelen 61, 61a en 61b verricht volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie. Het betreft dus alle werkzaamheden met betrekking tot benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester. Dat betekent dat de commissaris van de Koningin

deze taken als rijksorgaan uitvoert en dat hij daarover niet verplicht is tot het afleggen van verantwoording aan provinciale staten.

5. Herbenoeming van de burgemeester

De leden van de fractie van GroenLinks wensten terecht nog een antwoord op een door hen in het voorlopig verslag gestelde vraag. Waarom is het niet mogelijk gemaakt dat de gemeenteraad ook de herbenoeming van de burgemeester aan een raadplegend referendum kan onderwerpen, zo vroegen deze leden.

Bij herbenoeming is de vraag aan de orde of de zittende burgemeester voor een nieuwe ambtstermijn in aanmerking komt. Er is geen sprake van een open keuze met betrekking tot meer kandidaten. De gemeenteraad kan zijn gevoelens omtrent de herbenoeming tot uiting brengen in een aanbeveling. Dit is geregeld in het tweede lid van artikel 61a. Uiteraard is een referendum wel mogelijk in de situatie dat een vacature moet worden vervuld na een niet-herbenoeming.

6. Artikelen

Artikel 61, vijfde lid

In de memorie van antwoord is de termijn, genoemd in het vijfde lid van artikel 61, als richtinggevende termijn aangeduid. De leden van de fractie van de VVD meenden dat uit de tekst van het artikel niet anders kan worden opgemaakt dan dat het om een dwingende termijn gaat. Als dat zo is, waarom is dat dan niet als zodanig geformuleerd, zo vroegen deze leden.

De omstandigheid dat een wettelijke termijn niet expliciet als een termijn van orde is aangeduid, staat er niet aan in de weg dat een dergelijke termijn als zodanig uitgelegd moet worden. Het vierde lid van artikel 61 bepaalt dat de gemeenteraad binnen vier maanden nadat de gelegenheid tot sollicitatie voor de functie is gegeven een aanbeveling inzake de benoeming naar de minister zendt. Wanneer een referendum is gehouden dient dit binnen een maand nadat het referendum is gehouden, te geschieden. Het zou te ver voeren wanneer iedere overschrijding van deze termijnen als «fataal» gevolg zou hebben dat de aanbeveling niet rechtsgeldig zou zijn.

Artikel 61, zesde lid

De leden van de fractie van de VVD vroegen om andere zwaarwegende omstandigheden dan een kandidaat die zich terugtrekt of gemeentelijke herindeling ter rechtvaardiging van een enkelvoudige voordracht. Nu geen andere voorbeelden zijn genoemd vroegen de aan het woord zijnde leden of dit de enige mogelijkheden zijn die kunnen leiden tot een enkelvoudige voordracht (bedoeld zal zijn: aanbeveling).

Ingevolge het vijfde lid van artikel 61 kan in bijzondere, door de raad te motiveren gevallen, volstaan worden met een aanbeveling waarop één persoon vermeld staat. Het betreft dus in ieder geval uitzonderings-situaties. Per geval zal aan de hand van de motivering van de gemeenteraad beoordeeld moeten worden of van een bijzonder geval sprak is. In ieder geval kan de gemeenteraad niet lichtvaardig daartoe besluiten. Hoofddregel is immers dat de aanbeveling uit twee personen bestaat. Wanneer de motivering van de gemeenteraad onvoldoende is zijn er verschillende mogelijkheden. De minister kan de gemeenteraad om een nadere motivering vragen. Ook is het mogelijk dat alsnog om een aanbeveling van twee personen wordt verzocht. Ten slotte is het niet uitgesloten dat de minister zijn eigen verantwoordelijkheid neemt en

overgaat tot een voordracht aan de Kroon die af kan wijken van de enkelvoudige aanbeveling van de gemeenteraad.

Artikel 61a

De leden van de fractie van D66 onderscheven de vooronderstelling dat door allerlei ontwikkelingen binnen de gemeente het verwachtingspatroon ten aanzien van de specifieke rol en de functie van de burgemeester in de loop van de tijd kan wijzigen hetgeen van invloed kan zijn op de beoordeling van de raad rond de herbenoeming van de burgemeester. Zij veronderstelden op hun beurt dat het vaker zal voorkomen dat de raad van oordeel is dat de burgemeester minder goed functioneert dan men had gehoopt, maar dat daaraan zelden of nooit consequenties worden verbonden. Zij vragen of dat op grond van het artikel 61a, dat het recht van aanbeveling bij herbenoeming regelt, zal veranderen en, in het bevestigende geval, wat dat betekent voor de rechtspositie van de benoemde burgemeester.

In de huidige bestuurspraktijk komt het een enkele keer voor dat bij gelegenheid van een herbenoeming de gemeenteraad en de burgemeester tot de conclusie komen dat een nieuwe ambtstermijn in verband met verhoudingen tussen burgemeester en raad niet raadzaam moet worden geacht. Het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 voorziet in de situatie waarin de burgemeester bij niet-herbenoeming op eigen aanvraag recht heeft op een uitkering ten laste van de gemeente, indien naar het oordeel van de minister de reden van de aanvraag is gelegen in een verstoorde verhouding met de gemeenteraad. Daar zal het functioneren van de burgemeester ongetwijfeld deel van uit maken. Of de praktijk op grond van het nieuwe artikel 61a zal veranderen, kan ik niet voorzien. Het is niet het oogmerk van het wetsvoorstel om aan herbenoeming nieuwe consequenties te verbinden. Het streven blijft er op gericht kwalitatief goede burgemeesters te werven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries