

Vergaderjaar 1997–1998

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 december 1997

Algemeen

Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de inbreng van de in het verslag aan het woord zijnde fracties. Zij constateert met voldoening dat deze fracties, helaas met uitzondering van de PvdA en D66, hun voorkeur uitspreken voor één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel te weten de handhaving van de Kroonbenoeming. Voorts heeft zij met instemming kennis genomen van de zakelijke opstelling van de leden van de fractie van D66 dat, zolang er sprake is van een Kroonbenoeming, de Kroon enige discretionaire bevoegdheid wordt gelaten, waarover in het parlement verantwoording kan worden afgelegd. De regering heeft tenslotte nota genomen van het feit dat de fracties van PvdA en VVD, elk met andere argumenten, met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel hebben kennis genomen.

De leden van de CDA-fractie missen een samenhangende visie op het lokaal bestuur en vragen in dit verband welke analyse ten grondslag ligt aan de voorgestelde veranderingen. De regering stelt voorop dat het thans voorliggende wetsvoorstel een van de resultanten is van het debat over de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, zoals dat in het parlement onder andere in 1991 en in 1993 over een aantal onderwerpen is gevoerd. De benoeming van de burgemeester was onderwerp van bespreking in de derde externe commissie van de bijzondere commissie Vraagpunten, hetgeen resulteerde in het rapport «De burgemeester ontketend» van deze commissie, ook wel de commissie-Van Thijn geheten. De bespreking van dit rapport mondde uit in een toezegging van Minister van Binnenlandse Zaken Dales dat aan de Kamer ordelijke voorstellen zouden worden gedaan over de verdere uitwerking van het regeringsstandpunt. De notitie van Minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn van 12 april 1994, die niet met Uw Kamer is besproken, en de notitie van 8 november 1995 van de huidige Minister van Binnenlandse Zaken, die op 1 april 1996 met Uw Kamer is besproken, borduren beide voort op genoemde toezegging. De regering brengt voorts in herinnering dat ter uitvoering van de motie-Te Veldhuis (Kamerstukken

II, 1995/96, 21 427, nr. 136) een nota aan uw Kamer is toegezegd waarin een analyse wordt gemaakt van het huidige functioneren van gemeenteraden en provinciale staten, alsmede een inventarisatie van alle pro's en contra's van monisme en dualisme op deze niveaus. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zeer recent hierover een advies gepubliceerd. Een kabinetsstandpunt zal worden voorbereid. Zij vertrouwt erop dat advies en standpunt voldoende materiaal opleveren voor een door deze fractie gewenste gedachtewisseling.

Op de opmerkingen van de VVD-fractie over een aantal onderdelen van de benoemingsprocedure zal in de paragrafen over de aanbeveling van de raad en de rol van de commissaris van de Koningin nader worden ingegaan.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de wettelijke aanpassing meer dan een jaar op zich heeft laten wachten. Het volgende zij hierover opgemerkt. Na een bespreking in het kabinet heeft de regering de Tweede Kamer op 21 mei 1996 (Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 147) geïnformeerd op welke wijze uitvoering aan de aangenomen moties zal worden gegeven. Vervolgens is het wetsvoorstel uitgewerkt en werd het in november 1996 in concept met de commissarissen van de Koningin is besproken. Het wetsvoorstel is na bespreking in de ministerraad op 27 januari 1997 aan de Raad van State gezonden, die op 22 mei 1997 advies uitbracht. Op 5 juli 1997 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. De voorbereidingen voor het wetsvoorstel hebben inderdaad wat meer tijd gevergd dan oorspronkelijk was voorzien.

Op de opmerkingen en de vragen van de hier aan het woord zijnde leden over de voorkeurscriteria bij het benoemingenbeleid en over de inhoud van de algemene maatregel van bestuur zal in de paragrafen over de voordracht aan de Kroon en de artikelsgewijze toelichting nader worden ingegaan.

Tenslotte stellen de leden van de D66-fractie dat het herindelingsbeleid en het in het wetsvoorstel opgenomen recht van de raad tot aanbeveling tot ontslag de noodzaak van goede rechtspositionele voorzieningen voor burgemeester belangrijker maakt. Zij informeren naar de stand van zaken. De regering wil er op wijzen dat het afgelopen jaar intensief overleg is gevoerd in het Georganiseerd Overleg burgemeesters over de rechtspositie van burgemeesters in zijn algemeenheid. Dit heeft geresulteerd in een flink aantal verbeteringen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden. Het gaat onder meer om een financiële regeling voor horizontale doorstroming, een voorziening in verband met compensatie voor arbeidsduurverkorting, de wachtgeldregeling ingeval van verstoorde verhoudingen en ook om de rechtspositionele aspecten bij gemeentelijke herindeling. Gemeentelijke herindeling kan ingrijpende consequenties hebben voor de burgemeesters van de betrokken gemeenten. In de rechtspositionele leidraad van 16 juni 1993 was door de Minister van Binnenlandse Zaken de handelwijze weergegeven ten aanzien van burgemeesters die als gevolg van gemeentelijke herindeling in een wachtgeldsituatie geraken of dreigen te geraken. Deze leidraad is, zoals overeengekomen in het Georganiseerd Overleg burgemeesters, met ingang van 1 juli 1996 vervangen door het Sociaal Beleidskader, regelende de gevolgen voor burgemeesters bij gemeentelijke herindeling. Het Beleidskader bevat ten opzichte van de leidraad een aantal verbeteringen. Zo is het vervullen van het waarnemerschap aantrekkelijker gemaakt, zijn er gunstige VUT/FPU-regelingen mogelijk gemaakt en zijn de uitkeringspercentages ingeval van wachtgeld verhoogd. Overigens wordt met de recent overeengekomen maatregel in verband met arbeidsduurverkorting

eerder vervroegd uittreden mogelijk gemaakt. Ook dat is met het oog op de gemeentelijke herindeling van groot belang voor de werkgelegenheid. Voor de nadere vragen van de leden van deze fractie over de wachtgeldvoorziening wordt verwezen naar de paragraaf over de rechtspositie van de burgemeester.

Uitgangspunten

De leden van de PvdA-fractie vinden dat er in de motivering ten onrechte wordt gesproken van een breed draagvlak voor handhaving van de door de Kroon benoemde burgemeester. Zij wijzen op een motie over de door de gemeenteraad gekozen burgemeester, die, weliswaar verworpen, kon rekenen op de steun van een zeventigtal leden. De regering neemt aan dat bedoeld wordt op de motie-Scheltema-De Nie/De Cloe over de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad (Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 139), die op 16 april 1996 de stemmen verwierf van de fracties van D66, de PvdA, GroenLinks, de SP, de Unie 55+ en het lid Hendriks, terwijl de overige fracties tegenstemden, zodat zij is verworpen. De constatering dat een zeventigtal leden voor deze motie heeft gestemd doet naar het oordeel van de regering op zich geen afbreuk aan de constatering in de memorie van toelichting dat in het debat over de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, zoals dat in 1991 en in 1993 in de Tweede Kamer is gevoerd, een breed draagvlak bleek te bestaan voor handhaving van een door de Kroon benoemde burgemeester. Een lijn die de opeenvolgende Ministers van Binnenlandse Zaken consequent hebben gevolgd.

De hier aan het woord zijnde leden vragen waarom niet eenduidig bij het tweede uitgangspunt gekozen wordt voor de formulering dat de gemeenteraad meer invloed krijgt op de burgemeestersbenoeming. De regering merkt op dat in de memorie van toelichting bij de formulering van de uitgangspunten (ook) bij het tweede punt gekozen is voor een kernachtige aanduiding van de positie van de gemeenteraad zowel bij de verschillende procedures zoals benoeming, herbenoeming en ontslag als bij elementen van deze procedures. Een en ander wordt in de opvolgende paragrafen nader uitgewerkt. Geconstateerd kan worden dat er op onderdelen sprake is van een versterking van de invloed van de raad en dus, meer in het algemeen gezegd, van meer invloed van de raad.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het loopbaanbeleid, voorzover het wachtgelders betreft, ook betrekking heeft op alle wachtgelders voor zover deze gebaseerd zijn op de APPA-regeling, antwoordt de regering ontkennend. Het gaat hier in de eerste plaats om het opvangen van de gevolgen voor (ex)burgemeesters die vanwege een gemeentelijke herindeling moeten worden ontslagen of inmiddels zijn ontslagen.

De hier aan het woord zijnde leden vragen een nadere toelichting over de relatie tussen het hanteren van bovenlokale afwegingen en de vergroting van de invloed van de gemeenteraad. De regering licht dit als volgt toe. In de huidige procedure houdt de commissaris van de Koningin bij het opstellen van zijn selectie zoveel mogelijk rekening met de bovenlokale belangen. Vervolgens brengt de vertrouwenscommissie vertrouwelijk verslag uit aan de commissaris van de Koningin over haar bevindingen met betrekking tot de door de commissaris geselecteerde kandidaten. Aansluitend brengt de commissaris zijn aanbeveling uit aan de minister. Deze komt bij zijn voordracht aan de Kroon, in sommige gevallen, als de ruimte daarvoor in de aanbeveling van de commissaris en het advies van de vertrouwenscommissie geboden wordt, op grond van bovenlokale, beleidsmatige afwegingen tot een andere voorkeur dan de commissaris

en/of de vertrouwenscommissie. In het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel krijgt de gemeenteraad in plaats van de mogelijkheid van advies aan de commissaris een zelfstandig recht van aanbeveling aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Ook in de nieuwe opzet blijft de Kroon de mogelijkheid behouden op grond van meergenoemde afwegingen in voorkomende gevallen af te wijken van de aanbeveling, thans door de gemeenteraad gedaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of het uitgangspunt dat er ruimte moet zijn voor bovenlokale, beleidsmatige afwegingen betekent, dat, als het gaat om politieke spreiding, vooraf de voorkeur voor een politieke partij wordt aangegeven. De regering stelt voorop dat de afwegingen, waar het hier omgaat en die de Minister van Binnenlandse Zaken behoort te maken, eerst in de laatste fase van de benoemingsprocedure aan de orde kunnen komen. Daaraan vooraf gaat een aantal beoordelingsmomenten waarin betrokkenen zoals de gemeenteraad, de vertrouwenscommissie, de commissaris van de Koningin, de fractielobbyïsten, en niet in de laatste plaats, de sollicitanten, hun invloed op het proces hebben kunnen uitoefenen. Niet valt in te zien hoe, met respect voor ieders verantwoordelijkheid, tevoren door de Minister van Binnenlandse Zaken een voorkeur voor een kandidaat van een bepaalde politieke partij kenbaar kan worden gemaakt.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie wat wordt verstaan onder het bewaken en toetsen van de kwaliteit van de benoemingsprocedure. De regering heeft hiermee bedoeld de rol die de commissaris van de Koningin in zijn kwaliteit als rijksorgaan op verschillende momenten in de benoemingsprocedure en die nader is uitgewerkt in paragraaf 4 van de memorie van toelichting. Het gaat hier onder andere om zaken als toezien op het ordelijk verloop van de procedure, het informeren, overleggen en adviseren van en het inwinnen van referenties voor de vertrouwenscommissie, de (eerste) selectie van kandidaten en het bewaken van de voortgang.

De aanbeveling van de gemeenteraad

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de zorg voor aspecten van zogeheten bovenlokaal belang niet aan politieke partijen wordt overgelaten? Zij spreken van een vorm van recentralisatie nu door de centrale overheid zoveel belang wordt toegekend aan de bovenlokale aspecten als voorkeursbeleid en politieke spreiding, terwijl de burgemeester toch in de eerste plaats op lokaal niveau zijn werk verricht. De regering is van oordeel dat, gegeven de bevoegdheid van de Kroon inzake de benoeming van burgemeesters en gelet ook op de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor de kwaliteit van het openbaar bestuur, de keuze voor het neerleggen van een afweging van bedoelde belangen bij de bewindspersoon die de voordracht doet, alleszins begrijpelijk is. Niet onvermeld moet blijven dat de Kamer de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk houdt voor het aantal vrouwen dat in het openbaar bestuur werkzaam is. Dit laat onverlet dat andere betrokkenen, waaronder politieke partijen en gemeenteraden, deze belangen eveneens tot hun zorg zouden mogen rekenen. Niet valt in te zien waarom er thans sprake zou zijn van een vorm van recentralisatie nu de Kroonbenoeming gehandhaafd blijft en daarentegen het recht van aanbeveling van de commissaris van de Koningin, die als rijksorgaan optreedt, wordt gelegd bij de lokale overheid. Bij de opvatting dat de burgemeester in de eerste plaats op lokaal niveau zijn werk verricht, moet worden aangetekend dat een belangrijk deel van zijn taken mede van hoger belang zijn. De Staatscommissie-Biesheuvel kwam in 1984 op grond van

een inventarisatie tot het oordeel dat zelfs 77% van alle taken van de burgemeester (mede) van hoger belang waren.

De hier aan het woord zijnde leden vragen naar de betekenis van het «advies» aan gemeenteraden om niet de raad maar de vertrouwenscommissie de aanbeveling naar de minister te laten zenden. Wordt hiermee alsnog enige afstand genomen van het daadwerkelijk gebruik van het recht van aanbeveling door de raad, vragen zij. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband een nadere verduidelijking. De regering is van oordeel dat de bescherming van de privacy van de sollicitanten een behoorlijke aandacht verdient. Het doet de positie van bijvoorbeeld een zittend burgemeester of wethouder in de eigen gemeente in het algemeen geen goed, wanneer bekend wordt dat betrokkene heeft gesolliciteerd naar het ambt van burgemeester in een andere plaats. Dat vraagt bescherming van vertrouwelijke informatie die zoveel mogelijk gegarandeerd wordt binnen een kleine kring van betrokkenen. In de praktijk blijkt dit vaak een vertrouwenscommissie te zijn die door de fractievoorzitters uit de raad wordt gevormd. Daarmee wordt formeel geen afstand genomen van het daadwerkelijk gebruik van de bevoegdheid van de raad. Immers, het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk voor de uitoefening van zijn bevoegdheid en blijft de zeggenschap hierover behouden. Het staat de raad echter ook vrij zijn bevoegdheid te delegeren aan de vertrouwenscommissie. In dat geval wordt de overgedragen bevoegdheid zelfstandig en op eigen naam door de vertrouwenscommissie uitgeoefend.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de toegevoegde waarde is van het oordeel van de raad als deze de personen niet zelf heeft gesproken. Zij tekenen hierbij aan dat het risico voor uitlekken groter is. Zij vragen nader te motiveren waarom wordt gekozen voor het recht van aanbeveling door de raad. De leden van de SGP-fractie betwijfelen in dit verband de wenselijkheid van het recht van aanbeveling door de gemeenteraad. Zij wijzen erop dat de privacy van kandidaten in het gedrang komt en geven er de voorkeur aan de huidige vormgeving van de benoemingsprocedure te handhaven. De regering wil er allereerst op wijzen dat zij met het toekennen van het recht van aanbeveling aan de raad uitvoering geeft aan een uitspraak van de Tweede Kamer, die het recht van aanbeveling bij burgemeestersbenoemingen bij de gemeenteraad wil leggen (motie-De Cloe c.s. Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 131). Deze toekenning sluit echter geenszins uit dat het instituut vertrouwenscommissie, dat doorgaans goed functioneert, een belangrijke rol in de benoemingsprocedure blijft vervullen, zij het onder uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de raad en met inachtneming van door de raad gegeven algemene aanwijzingen. De vertrouwenscommissie zal net als thans kandidaten ontvangen en beoordelen aan de hand van de profielschets. Zulks mondt uit in een concept-aanbeveling aan de raad, die hierover in besloten vergadering zal beraadslagen. In een dergelijke opzet kan de raad op grond van de informatie van en in een gedachtewisseling met de vertrouwenscommissie zich vergewissen of de door de commissie aanbevolen kandidaten voldoen aan de eisen zoals die o.a. in de profielschets en in het overleg met de commissaris van de Koningin aan de orde zijn gekomen. Zoals in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie en van de CDA-fractie al is opgemerkt, staat het de raad ook vrij om zijn bevoegdheid te delegeren aan de vertrouwenscommissie.

De leden van de D66-fractie accepteren het dat de raad de bevoegdheid van het recht van aanbeveling kan overdragen aan de vertrouwenscommissie. Zij spreken voor de zuiverheid van de verhoudingen een voorkeur uit voor delegatie in plaats van mandaat. De leden van de GPV-fractie zien wel de voordelen van mandatering als het gaat om het

waarborgen van de privacy van de kandidaten. Toch betonen zij zich sceptisch tegenover de overdracht van de aanbevelingsbevoegdheid aan de vertrouwenscommissie omdat dit zou kunnen leiden tot een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende, betrokken partijen. De regering merkt op dat met het toekennen van het recht van aanbeveling aan de gemeenteraad uitvoering wordt gegeven aan meergenoemde motie-De Cloe. Het staat de raad echter ook vrij om het recht van aanbeveling over te dragen aan de vertrouwenscommissie, zodat de commissie deze bevoegdheid zelfstandig en op eigen naam uitoefent. Er zij op gewezen, zie ook het slot van het antwoord aan de VVD-fractie, dat in dat geval sprake is van delegatie. Het verdient in elk geval aanbeveling dat de gemeenteraad in zijn besluit nadrukkelijk aangeeft of er sprake is van delegatie. De vrees van de leden van de GPV-fractie voor een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling deelt de regering niet. Zij verwacht deze vrees in laatste instantie zeker weg te nemen met een heldere procedure, die wordt neergelegd in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur.

De leden van de GPV-fractie zien in de versterking van de positie van de gemeenteraad in het voortraject van de benoemingsprocedure een potentiële bedreiging van de ruimte die de minister behoort te hebben voor het maken van een eigen afweging. Ook de leden van de SGP-fractie vragen in de inleiding of een verdere democratisering van de benoemingsprocedure de benoeming door de Kroon niet feitelijk uitholt. De regering onderkent de bezorgdheid die uit de beide vragen spreekt, maar deelt deze niet. Het voorliggende wetsvoorstel kent de Kroon ruimte toe om op grond van bovenlokale, beleidsmatige afwegingen met betrekking tot voorkeursbeleid, politieke spreiding en loopbaanbeleid gemotiveerd af te wijken van de aanbeveling van de gemeenteraad. Erkenning van het bestaan van die ruimte betekent naar de mening van de regering dat de bevoegdheid van de Kroon niet wordt uitgehouden.

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

In de opvatting van de leden van de PvdA-fractie wordt de vertrouwenscommissie zowel bij aanvang als bij afronding van de procedure geconfronteerd met een beperkte ruimte om in volle vrijheid een oordeel te geven over de kandidaten door de afweging van de bovenlokale elementen zowel door de commissaris van de Koningin als door de minister. Wat blijft over, zo vragen deze leden, van het voornemen om de invloed van de raad te versterken. De regering merkt hierover het volgende op. De commissaris van de Koningin zal in zijn selectie ten behoeve van de vertrouwenscommissie, gegeven het aanbod van sollicitanten, naast de algemene kwaliteitseisen ook rekening houden met het voorkeursbeleid, de spreiding over politieke partijen en het loopbaanbeleid. Hij zal dit in voorkomende gevallen in zijn contact met de vertrouwenscommissie nader toelichten. Dit laat onverlet de bevoegdheid van de vertrouwenscommissie om ook andere kandidaten, die gesolliciteerd hebben en door de commissaris niet in zijn selectie zijn opgenomen, in de beoordeling te betrekken. De vertrouwenscommissie heeft die vrijheid en kan dit kenbaar maken aan de commissaris van de Koningin. De gemeenteraad zal vervolgens gemotiveerd in zijn aanbeveling zijn keuze van kandidaten en de volgorde aangeven. Dat laat onverlet de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken op zijn beurt op grond van meergenoemde bovenlokale, beleidsmatige overwegingen tot een andere weging van kandidaten te komen dan de gemeenteraad in zijn aanbeveling heeft gedaan. Niet valt in te zien dat een dergelijke, in principe incidentele afwijking van de voorkeurskandidaat afbreuk zou doen aan het voornemen om de invloed van de raad op de benoeming te

versterken. Bedacht moet worden dat de minister, indien hij afwijkt, altijd bij zijn afweging het oordeel van de vertrouwenscommissie over de andere kandida(a)t(en) zal betrekken.

De hier aan het woord zijnde leden vragen hoe gehandeld zal worden in situaties waarin de commissaris van de Koningin een andere invulling geeft aan de bovenlokale elementen dan de minister. Ook de leden van de GPV-fractie hebben op dit punt een aantal vragen. De regering tekent het volgende hierbij aan. Het is in de huidige situatie een goed gebruik dat in een concrete situatie een voorgenomen afwijking van de aanbeveling van de commissaris en de motieven die hierbij een rol spelen, tussen minister en commissaris worden besproken. Een dergelijke gedragslijn zou in de toekomst ook kunnen worden gevolgd. Overigens wil de regering in dit verband de stellige indruk bij de leden van de PvdA-fractie wegnemen dat de Minister van Binnenlandse Zaken meer dan zijn ambtsvoorgangers afwijkt van unanieme adviezen van vertrouwenscommissies en aanbevelingen van de commissarissen van de Koningin. Er is hiernaar weinig onderzoek gedaan, maar bij een evaluatie van de rol van vertrouwenscommissies in 1988 over periode 1983 t.e.m. 1987 is onder andere geconstateerd dat de minister vaker dan de commissaris tot een ander oordeel dan de vertrouwenscommissie kwam: 35% tegen 28%. Tevens werd opgemerkt dat er geen verschil in dit opzicht te bespeuren was voor vertrouwenscommissies in gemeenten met een bepaalde omvang, terwijl aan een unaniem advies een relatief zwaarder gewicht leek te worden gehecht door de commissaris en de minister dan aan een meerderheidsadvies (Kamerstukken II, 1989/90, 20 860, nrs 3-4).

In antwoord op de vraag van deze leden of de vertrouwenscommissie op verzoek dan wel automatisch alle brieven van sollicitanten krijgt, merkt de regering op dat gemiddeld 33 sollicitanten per vacature zich aanmelden. Hierbij zijn uitschieters naar boven en naar beneden (bijvoorbeeld de vacature gemeente Ruurlo met 117 sollicitanten en de vacature gemeente Obdam met 6 sollicitanten). De regering stelt zich dan ook voor dat de vertrouwenscommissie met de commissaris van de Koningin afspraken maakt over de omvang en de wijze van verstrekking van de relevante informatie uit de sollicitatiebrieven. In antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie vindt de regering dat in dit overleg tussen de commissaris en de vertrouwenscommissie voldoende gelegenheid is voor de commissie om zich te laten informeren over de criteria die de commissaris heeft gehanteerd bij zijn selectie van kandidaten. De huidige procedure zoals beschreven in een circulaire aan de commissarissen van de Koningin, dit in antwoord op vragen van de RPF-fractie, noemt slechts de verstrekking van een lijst van uit alle sollicitanten geselecteerde kandidaten, waarvan de commissaris vindt dat zij in beginsel voor benoeming in de burgemeestersvacature in die gemeente geschikt zijn. Over inzicht verschaffen in de criteria die de commissaris hierbij hanteert, spreekt de circulaire niet.

Is het ook de bedoeling, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat de vertrouwenscommissie de commissaris van de Koningin mondeling informeert over de voorkeursvolgorde die de vertrouwenscommissie uiteindelijk heeft gemaakt alvorens die in een verslag voor de raad op schrift te stellen? Zij vragen een reactie op hun voorstel waarbij de vertrouwenscommissie verslag uitbrengt aan de raad en dit in afschrift zendt aan de commissaris. De raad stelt vervolgens de aanbeveling vast voor de minister en stuurt een afschrift aan de commissaris van de Koningin. Het voorstel dat de hier aan het woord zijnde leden doen over de laatste fase van de activiteiten van de vertrouwenscommissie lijkt de regering werkbaar, met dien verstande dat zij er de voorkeur aan geeft dat de aanbeveling van de raad door tussenkomst van de commissaris aan de

minister wordt gezonden, gezien diens rol bij een ordelijk verloop van de procedure.

De leden van de CDA-fractie vragen of de commissaris van de Koningin een eigen aanbeveling kan doen in geval hij het niet eens is met de door de raad gedane aanbeveling. Zij vragen in dit verband naar de toegevoegde waarde van het advies van de commissaris. De regering acht de mogelijkheid niet uitgesloten dat de commissaris van de Koningin in zijn advies aan de minister gemotiveerd zijn voorkeur uitspreekt voor een andere kandidaat dan de voorkeurskandidaat van de gemeenteraad. Zij denkt dan bijvoorbeeld aan een situatie waarin de commissaris van de Koningin van oordeel is dat de voorkeurskandidaat van de raad niet aan de kwaliteitseisen voldoet of dat er overwegende bezwaren tegen deze kandidaat bestaan op grond van de justitiële antecedenten. Zoals uit de wet en de memorie van toelichting kan worden opgemaakt, hebben het advies van de commissaris en de aanbeveling niet eenzelfde status, zodat niet in termen van «eigen aanbeveling» van de commissaris kan worden gesproken. De vraag van deze leden wat exact de ruimte wordt die de commissaris heeft bij het uitbrengen van zijn advies, lijkt de regering genoegzaam beantwoord, zodat zij naast het vorenstaande verwijst naar hetgeen in de artikelsgewijze toelichting staat bij artikel 61, zesde lid.

Op de vragen van de leden van de fracties van het CDA, de VVD en het GPV over het inwinnen van referenties merkt de regering het volgende op. Bij het inwinnen van referenties staat de bescherming van de privacy van de kandidaat voorop. Dat betekent onder andere dat, zoals bij sollicitaties te doen gebruikelijk is, het inwinnen van referenties slechts met de toestemming van de kandidaat, die hiervoor de gegevens aandraagt, plaatsvindt. Daarom is bij het inwinnen ook gekozen voor een intermediaire rol van de commissaris van de Koningin, die op verzoek van de vertrouwenscommissie – uiteraard binnen redelijke grenzen – de gevraagde referenties natrekt en de informatie aan de commissie verstrekt. De regering is geen voorstander van contacten tussen fractie-lobbyisten en voorzitter en leden van de vertrouwenscommissie gedurende de procedure, dat wil zeggen vanaf het moment waarop de vertrouwenscommissie de beschikking heeft over de lijst met geselecteerde kandidaten en begint met de ontvangst van kandidaten.

De leden van de RPF-fractie vragen wat het toezicht van de commissaris van de Koningin op het ordelijk verloop van de procedure precies inhoudt en of de commissaris de mogelijkheid heeft om te interveniëren. De leden van de GPV-fractie vragen in dit verband naar de toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de commissaris. De regering is van mening dat de commissaris van de Koningin in ieder geval toeziet op de zorgvuldigheid die in de procedure wordt betracht daaronder begrepen de termijnen die worden gehanteerd en de geheimhouding die uit een oogpunt van bescherming van de belangen van sollicitanten in acht moet worden genomen. De geheimhouding brengt onder meer met zich mee dat geen inlichtingen – schriftelijk of mondeling – kunnen worden ingewonnen over de sollicitanten, anders dan door tussenkomst van de commissaris en dat overleg met derden is uitgesloten. Besteedt de raad of de vertrouwenscommissie onvoldoende zorg aan deze punten dan zal de commissaris zijn opvatting ter zake aan de raad of de vertrouwenscommissie kenbaar maken en in ernstige gevallen van nalatigheid de Minister van Binnenlandse Zaken per omgaande op de hoogte stellen en adviseren omtrent de verdere gang van zaken. De minister kan in dergelijke gevallen besluiten de aanbeveling van de gemeenteraad naast zich neer te leggen.

De leden van de RPF-fractie vragen in hoeveel gevallen er dit jaar afgeweken is van de adviezen en aanbevelingen en welke zwaarwegende

belangen daarbij de doorslag hebben gegeven. Deze vragen beantwoordt de regering als volgt. In 1997 is bij 68 benoemingen in 17 gevallen afgeweken van de adviezen, te weten 3 maal wegens voorkeursbeleid, waarbij aan een vrouwelijke kandidaat de voorkeur werd gegeven, 8 maal wegens loopbaanbeleid/wachtgeld redenen (in alle gevallen waren de kandidaten ontslagen wegens een herindeling of dreigde een dergelijk ontslag), 2 maal wegens politieke spreiding en 4 maal om andere redenen waaronder benoeming elders. In 6 gevallen was geen vertrouwenscommissie ingesteld.

De hier aan het woord zijnde leden vragen hoe na afloop wordt gecommuniceerd over een van het advies en de aanbeveling afwijkende keuze. De regering is van oordeel dat de gedragslijn als volgt zou kunnen zijn. De kandidaten die op de aanbeveling staan, worden daarvan vertrouwelijk op de hoogte gesteld door de commissaris van de Koningin, die ook de niet op de aanbeveling staande kandidaten informeert. Over een voorgenomen afwijking van de aanbeveling wordt gecommuniceerd tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de voorzitter van de raad of, in geval van mandaat, van de vertrouwenscommissie, nadat de minister heeft overlegd met de commissaris van de Koningin. Een kandidaat die op de aanbeveling staat maar niet wordt voorgedragen aan de Koningin wordt door of namens de minister hierover geïnformeerd. De bij koninklijk besluit benoemde kandidaat wordt namens de minister door de desbetreffende commissaris van de Koningin geïnformeerd. Tenslotte worden, indien bij de benoeming is afgeweken van de voorkeurskandidaat op de aanbeveling van de raad, de beweegredenen in een vertrouwelijke brief aan de raad of, ingeval deze zijn bevoegdheid heeft overgedragen, aan de vertrouwenscommissie door de minister meegedeeld.

Op de vragen van deze leden naar de bemiddelende rol van de commissaris van de Koningin in de gevallen dat er een conflict is tussen een raad en een burgemeester, moge worden verwezen naar de antwoorden die in de paragraaf over het ontslag van de burgemeester worden gegeven.

De leden van de GPV-fractie merken op dat het wetsvoorstel niet bepaalt wie verantwoordelijk is voor het op te stellen profiel. De regering wijst erop dat in de huidige procedure de commissaris van de Koningin de raad verzoekt hem zijn opvattingen mee te delen over de aan kandidaten te stellen eisen van bekwaamheid en geschiktheid. Het is gebruik dat tijdens een bijeenkomst van de raad met de commissaris over die eisen van gedachten wordt gewisseld. Van deze bijeenkomst wordt verslag gemaakt, dat evenals de profielschets beschikbaar is voor potentiële sollicitanten. Deze lijn heeft de regering in het thans voorliggend wetsvoorstel grotendeels willen volgen. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het profiel bij de raad ligt, die voorafgaande aan de vaststelling van het profiel kennis draagt van de opvattingen van de commissaris. De vrees bij deze leden voor een onwenselijke situatie, omdat kandidaten gaande de benoemingsprocedure geconfronteerd kunnen worden met nieuwe benoemingseisen, deelt de regering derhalve niet.

De hier aan het woord zijnde leden vragen wat de betekenis is van het voorschrift dat de vertrouwenscommissie gaande de procedure geen nieuwe kandidaten bij de procedure mag betrekken. De regering is van oordeel dat naar de sollicitanten duidelijkheid moet worden betracht over de mate van geschiktheid voor het ambt in de desbetreffende gemeente. Mochten – in het theoretische geval – naar het oordeel van de commissaris van de Koningin en/of de vertrouwenscommissie geen of onvoldoende geschikte kandidaten hebben gesolliciteerd, dan moet strikt genomen een nieuwe oproep worden gedaan. Een beslissing voor een

dergelijke oproep wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken genomen, op advies van de commissaris, die de vertrouwenscommissie of de gemeenteraad heeft gehoord.

Naar de opvatting van deze leden is de termijn die aan de vertrouwenscommissie wordt gegund betrekkelijk kort. Zij vragen of aan de raad geen eigen termijn moet worden gegund om tot een aanbeveling te komen. De regering heeft bij de keuze van de termijn van vier maanden na de openstelling rekening willen houden met de ervaringen van de praktijk. In de huidige ambtsinstructie van de commissaris van de Koningin is een dergelijke termijn voor de aanbeveling van de commissaris voorgescreven. Hierbij is inbegrepen een periode van vijf weken waarin de vertrouwenscommissie kandidaten ontvangt, beraadslaagt, een advies opstelt en met de commissaris overlegt. Naar het oordeel van de regering is bij een goede planning en afstemming van de werkzaamheden de duur van de termijn van vier maanden ook in de nieuwe situatie redelijk te achten voor een zorgvuldige afwikkeling van dit gedeelte van de benoemingsprocedure, uitmondend in een aanbeveling aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

De voordracht aan de Kroon

De leden van de PvdA-fractie vragen of de opsomming van (vele) redenen van de minister om af te wijken van de aanbeveling van de gemeenteraad juist is. De regering merkt ten aanzien van de door deze leden gegeven opsomming het volgende op. Het advies van de commissaris van de Koningin kan wel gronden voor afwijking bevatten, maar is geen zelfstandige reden voor afwijking en behoort daarom niet in de opsomming thuis. De volgende vier punten, te weten politieke spreiding, voorkeursbeleid, loopbaanbeleid en wachtgeldsituatie, behorend tot de categorie bovenlokale, beleidsmatige afwegingen, zullen behalve bij de eerste selectie van kandidaten door de commissaris van de Koningin zich in het algemeen eerst voordoen indien de aanbeveling van de gemeenteraad daartoe aanleiding geeft. Een (negatief) voorbeeld hiervan is het volgende: als geen van de aanbevolen kandidaten van het vrouwelijk geslacht is, speelt het voorkeursbeleid in dit geval geen rol. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de andere redenen in deze categorie. De laatste twee punten, capaciteiten en integriteit, zijn daarentegen weer zelfstandige factoren die in de selectie voor dit hoge bestuurlijke ambt een belangrijke rol spelen. In de opsomming ontbreekt overigens een andere respectabele reden: betrokkene is inmiddels elders benoemd of staat op het punt om elders benoemd te worden.

De hier aan het woord zijnde leden vragen een reactie op de stelling dat met deze veelheid van redenen om af te kunnen wijken (niet) een forse inbreuk wordt gemaakt op een beleid dat steunt op een uitgangspunt met een niet nader geduid citaat: «Benoemingen die afwijken van de opvatting van de vertrouwenscommissie dienen tot de hoge, te motiveren uitzonderingen te gaan behoren». Daargelaten het feit dat dit citaat in ieder geval niet uit de memorie van toelichting stamt, is de regering van oordeel dat, gegeven de discretionaire bevoegdheid van de Kroon en gelet op de kanttekeningen die bovenstaand zijn gemaakt bij de opsomming van redenen, er geen aanleiding is de stelling van deze leden te onderschrijven. Zij wordt temeer in dit oordeel gesterkt als zij kennis neemt van het aantal gevallen waarin, alsmede de redenen waarom is afgeweken van een advies van de vertrouwenscommissie. Verwezen wordt naar het volgende antwoord op vragen van deze leden en naar een voorgaand antwoord op soortgelijke vragen van de RPF-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen een verduidelijking en cijfermatige onderbouwing van, kort gezegd, de huidige afwijkingspraktijk. De regering beschikt over de volgende cijfers met de bijbehorende korte aanduiding van de redenen. Bij 145 burgemeestersbenoemingen sedert 22 augustus 1994 werden 132 adviezen door een vertrouwenscommissie uitgebracht. In 13 gevallen werd geen commissie ingesteld. In 98 gevallen (74%) kwam de commissie tot een unaniem advies, in 34 gevallen (26%) was het advies verdeeld. In totaal werd in 31 gevallen (23%) afgeweken van het unanieme of meerderheidsadvies. Voorkeursbeleid en loopbaan/wachtgeld waren elk 11 maal (elk 8%) de reden; politieke spreiding en benoeming elders etc. waren 5 respectievelijk 4 maal (4% respectievelijk 3%) de reden. De vertrouwenscommissie kwam in deze 31 gevallen 23 maal met een unaniem advies. Bij deze 23 unanieme adviezen was in 3 gevallen benoeming elders en in 6 gevallen loopbaan/wachtgeld in verband met herindelingen in Noord-Brabant en Zeeland de reden voor afwijking van het advies. De regering tekent hierbij aan dat in alle gevallen de benoemde kandidaat door de commissaris van de Koningin en de vertrouwenscommissie ten minste geschikt werden bevonden voor de vervulling van het ambt van burgemeester in de betrokken gemeente.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt gehandeld in geval van tegenstrijdigheid tussen de aanbeveling van de raad en het advies van de commissaris van de Koningin en bij welk van de twee het primaat ligt. Zoals op voorgaande vragen van deze leden is geantwoord, sluit de regering de mogelijkheid niet uit dat de commissaris van de Koningin in zijn advies aan de minister gemotiveerd zijn voorkeur uitspreekt voor een andere kandidaat dan de voorkeurskandidaat van de gemeenteraad. De Minister van Binnenlandse Zaken zal in dat geval moeten bezien of hij in de door de commissaris aangevoerde argumenten redenen heeft om af te wijken van aanbeveling van de raad.

De leden van de fracties van D66, RPF en VVD hebben vragen gesteld over de wijze van hanteren van de (drie) bovenlokale criteria door de verschillende gedragsdragers. Zoals de regering in het antwoord aan de leden van de PvdA-fractie al heeft opgemerkt, zullen genoemde criteria behalve bij de eerste selectie van kandidaten door de commissaris zich in het algemeen eerst voordoen indien de aanbeveling van de gemeenteraad daartoe aanleiding geeft. Kunnen in theorie de drie criteria bij een aanbeveling om de voorrang strijden, de praktijk leert dat dit slechts een enkele keer bij twee criteria het geval is. Eerst bij opeenvolgende aanbevelingen is er sprake van een mix van aspecten die in aanmerking moeten worden genomen, waarbij de hier niet genoemde kwaliteitseis de belangrijkste is. Getracht wordt daarbij om zoveel mogelijk doelen, voorkeursbeleid, politieke spreiding en loopbaan/wachtgeldbeleid, te verwezenlijken. Niet uitgesloten moet worden geacht dat aan een bepaald criterium iets meer accent moet worden gegeven, bijvoorbeeld aan loopbaan/wachtgeldbeleid in verband met herindelingen of bij een teruglopend instroom van vrouwen aan het voorkeursbeleid.

De leden van de D66-fractie vragen waarom het advies van de commissaris van de Koningin apart genoemd wordt als grond voor afwijking van de aanbeveling van de raad naast de overige zwaarwegende redenen die de minister bij zijn voordracht kan hanteren. Zoals in antwoord op vragen van de PvdA-fractie is geantwoord, is de regering niet van oordeel dat het advies van de commissaris van de Koningin een zelfstandige grond voor afwijking is van de aanbeveling van de raad. Wel zullen in voorkomende gevallen aan dit advies gronden kunnen worden ontleend die een afwijking van de aanbeveling van de raad rechtvaardigen. Die – zwaarwegende – gronden zullen, dit in antwoord op vragen van de VVD-fractie, in het algemeen de meergenoemde bovenlokale elementen betreffen dan

wel zich toespitsen op persoonlijke kwaliteiten van de betrokkene, waarbij te denken valt aan (een gebrek aan) capaciteiten voor het ambt of gereede twijfel aan de integriteit van de aanbevolen kandidaat.

Herbenoeming van de burgemeester

In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie zegt de regering toe dat bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel zoveel mogelijk inzicht zal worden gegeven in de nadere regelgeving waarin de algemene maatregel van bestuur zal voorzien.

De leden van de CDA-fractie vragen of het een gewenste ontwikkeling is dat burgemeesters functioneringsgesprekken houden met hun fractievoorzitters. Zij vragen zich in dit verband af of het zinvol is dit tot regel te verheffen.

Het is de regering bekend dat in sommige gemeenten een dergelijke gedragslijn is ingevoerd dan wel ontwikkeld wordt. Mede in het perspectief van een herbenoeming op termijn kunnen deze tussentijdse gesprekken zeker bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van het bestuur. De regering acht het echter nog te vroeg om deze gedragslijn thans al tot regel te verheffen.

Evenals de leden van de D66-fractie en in tegenstelling tot de leden van de SGP-fractie acht de regering het gewenst dat de raad een aanbeveling kan doen inzake de herbenoeming van de burgemeester. Tot dusver was de bestaande procedure waarbij de raad werd gehoord, niet in regelgeving vastgelegd. In het wetsvoorstel wordt de inbreng van de raad op hetzelfde niveau gebracht als bij de benoeming. De raad kan derhalve gebruik maken van de mogelijkheid een aanbeveling te doen, doch is daartoe niet gehouden. De regering gaat niet mee in de opvatting van de leden van de GPV-fractie dat de burgemeester komt te «bungelen» op het moment dat de raad niet overgaat tot het in gang zetten van de procedure die wordt voorgesteld bij de herbenoeming. In het laatste geval zal aan het advies van de commissaris van de Koningin meer gewicht worden toegekend bij de afweging die de Kroon ter zake zal maken. De regering vindt hier geen aanleiding in de huidige regeling te handhaven, waarin slechts het gevoel van de raad wordt ingewonnen, zoals de leden van de GPV-fractie voorstellen.

Op de vragen van de leden van de SGP-fractie over een verstoorde verhouding tussen burgemeester en de raad zal in de paragraaf over het ontslag van de burgemeester worden ingegaan.

Het komt de leden van de GPV-fractie verkieslijker voor te beoordelen of de burgemeester op het moment dat herbenoeming aan de orde is aan de dan redelijkerwijs te stellen eisen voldoet. De regering heeft in de toelichting op het voorstel van wet niet meer beoogd dan te wijzen op de profielschets die mogelijkerwijze aan het begin van de huidige ambts-termijn van de zittende burgemeester is opgesteld. Daaraan kan een aantal functie-elementen worden ontleend bij de op handen zijnde beoordeling. Dateert de profielschets van een aantal ambtstermijnen geleden dan ligt het meer in de rede om aan te sluiten bij de formulering van deze leden.

Ontslag van de burgemeester

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet gewenst is, indien de Kroon op grond van een eigen afweging tot ontslag besluit, voorafgaand aan een dergelijk besluit de raad te horen en te informeren. De regering wijst erop dat in een dergelijke situatie de opvattingen van de raad

doorgaans rechtstreeks dan wel via de ambtsberichten van de commissaris van de Koningin aan de Minister van Binnenlandse Zaken kenbaar worden gemaakt. De commissaris wordt geacht bij een conflict tussen de gemeenteraad en de burgemeester een actieve rol te vervullen, enerzijds door het in kaart brengen van de achtergronden van het conflict, anderzijds door uitdrukkelijk te onderzoeken of een herstel van de verstoorde verhoudingen nog mogelijk is.

De leden van de CDA-fractie achten het een goede zaak dat voor ontslag van de burgemeester wegens vertrouwensbreuk een wachtgeldregeling is getroffen. Voor de beantwoording van hun vragen over deze wachtgeldregeling wordt verwezen naar de paragraaf in deze nota over de rechtspositie van de burgemeester.

De leden van de D66-fractie vragen waarom in de voorgestelde procedure niet als regel voor openbaarheid van de vergaderingen gekozen, en in ieder geval van de laatste vergadering. De raad kan toch zelf besluiten tot beslotenheid als daar reden voor is, zo merken zij op. De regering beaamt dit. Voorzover de wet en de memorie van toelichting in de paragraaf over het ontslag van de burgemeester spreken van een behandeling met gesloten deuren, wordt bedoeld op het overleg tussen raad en commissaris, dat voorafgaat aan de beraadslagingen die zouden kunnen leiden tot een aanbeveling tot ontslag van de burgemeester en niet op de laatste beraadslagingen.

De leden van de RPF-fractie vragen in hoeverre het bemiddelend optreden van de commissaris van de Koningin achter de schermen moet blijven, of dat hij een openbaar advies of rapport uit kan brengen. De regering wijst er op dat het overleg tussen raad en commissaris van de Koningin, bedoeld in artikel 61b, derde lid, in beslotenheid plaatsvindt. In dit overleg kan worden bezien of er eventueel ruimte is voor een bemiddelende rol van de commissaris of van een andere persoon. Mochten partijen tot een dergelijke stap besluiten dan zal een rapport of advies van de commissaris in beginsel aan geheimhouding worden onderworpen, conform het bepaalde in artikel 61c, tweede lid. De vraag of analoog aan de rol van de commissaris de Minister van Binnenlandse Zaken een dergelijke rol zou kunnen vervullen bij een conflict tussen Provinciale Staten en de commissaris van de Koningin, beantwoordt de regering bevestigend.

De leden van de SGP-fractie merken, naar het oordeel van de regering terecht, op dat er een verschil is in formulering tussen wetsvoorstel en toelichting bij ontslag. Inderdaad lijkt de wetstekst waar gesproken wordt over «verstoorde verhoudingen» formeel het meest juist, ook al zal in de praktijk eerder gesproken worden van «vertrouwensbreuk» dan van «verstoorde verhoudingen». Het is daarom beter de toelichting op dit punt te lezen als ware er sprake van «verstoorde verhoudingen». De regering neemt er kennis van dat deze leden een recht van aanbeveling in dit opzicht te ver vinden gaan en zij deelt hun verwachting dat een gemeenteraad niet lichtvaardig tot een dergelijke stap zal overgaan.

De leden van de GPV-fractie vinden het merkwaardig dat niet is voorgeschreven dat de raad alvorens tot een aanbeveling tot ontslag te komen, eerst contact moet opnemen met de burgemeester. Voor zover deze opmerking wordt ingegeven door de vrees voor overijlde besluitvorming, wijst de regering er op dat, net als bij een vergelijkbare regeling voor de wethouder, is gekozen voor een (her)bezinningsperiode van drie weken tot maximaal drie maanden. In de praktijk blijkt dat in een (sluimerend) conflict tussen burgemeester en raad tevoren doorgaans duidelijke signalen worden gegeven, zodat ook van rauwelijkse confrontatie niet kan worden gesproken. De regering weerspreekt niet het optimisme van deze

leden wanneer zij stellen dat na een gesprek tussen de burgemeester en de raad alsnog van ontslag wordt afgezien. Zij wijst in dit verband ook naar haar antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie over functioneringsgesprekken in de paragraaf over herbenoeming van de burgemeester.

Rechtspositie van de burgemeester

Door verschillende fracties worden er vragen gesteld over de wachtgeldregeling. De leden van de PvdA-fractie vragen of een besluit tot ontslag van een burgemeester op basis van een aanbeveling, altijd tot een recht op wachtgeld ten laste van de gemeente leidt. Zij vragen of dat ertoe kan leiden dat de gemeenteraad ook moet opdraaien voor een wachtgeld van een burgemeester die niet was aanbevolen voor benoeming door de gemeenteraad. De leden van de VVD-fractie vragen eveneens of het wachtgeld ingeval van verstoorde verhoudingen ook ten laste van de gemeente komt als de Kroon een benoeming heeft gedaan in afwijking van de aanbeveling van de raad. De regering wijst er allereerst op dat de gronden voor ontslag en de aanspraak op wachtgeld voor burgemeesters zijn geregeld in het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994. Daarin is nu sinds 17 maart 1997 tevens bepaald dat de burgemeester ten laste van de gemeente een recht op wachtgeld verkrijgt in het geval van ontslag wegens verstoorde verhoudingen met de gemeenteraad. Het wachtgeld wordt, zoals ook in andere gevallen dat een burgemeester aanspraak op wachtgeld verkrijgt, toegekend en berekend met overeenkomstige toepassing van het Rijkswachtgeldbesluit 1959. De vraag van de leden van de D66-fractie of voor het wachtgeld net als bij wethouders wordt uitgegaan van een maximale termijn van zes jaren, wordt beantwoord door te wijzen op het feit dat hoogte en duur van de aanspraak ingevolge het Rijkswachtgeldbesluit afhankelijk is van persoonlijke omstandigheden zoals bezoldiging, leeftijd en pensioengeldige diensttijd van de burgemeester. De vraag van de leden van de CDA-fractie of over de hoogte en duur van het wachtgeld nog discussie mogelijk is, moet dus ook ontkennend beantwoord worden, omdat deze uit de algemene regeling voortvloeien.

De kosten komen zoals gezegd ten laste van de gemeente. De rechtspositionele regeling mag er niet toe leiden dat gemeenteraden te lichtvaardig het vertrouwen in de burgemeester opzeggen. Bepalend voor de aanspraak is of de reden voor het ontslag is gelegen in een verstoorde verhouding tussen burgemeester en de raad. 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. Het is dan voor de aanspraak van de burgemeester niet relevant of de benoeming van de burgemeester is geschied in overeenstemming met het advies van de vertrouwenscommissie of, indien de voorgestelde wetswijziging in werking treedt, met de aanbeveling van de gemeenteraad. Er wordt dus voor de wachtgeldaanspraak geen onderscheid gemaakt naargelang de achtergronden van de benoemingsprocedure en de wijze waarop de procedure is verlopen. De regering zou het ook zeer ongewenst vinden als een burgemeester, die niet volledig conform de wens van de gemeente is benoemd, in een andere rechtspositionele situatie komt te verkeren dan een burgemeester die de eerste voorkeur had van de gemeente. Indien de Kroon een burgemeester heeft benoemd, dient de rechtspositie volstrekt uniform te zijn. Er dient dan niet alleen gelijkheid te zijn als het gaat om de vraag óf er aanspraak is op een wachtgeld, de omstandigheid dat het wachtgeld ten laste van de gemeente komt dient eveneens gelijk te zijn. Juist deze toedeling van de kosten is bepalend voor de rechtspositionele relatie tussen burgemeester en gemeente.

De kosten van de wachtgeldaanspraak dienen dus te laste van de gemeente te blijven. De regering meent dat de kosten veroorzaakt door een verstoorde werkrelatie tussen burgemeester en gemeenteraad, niet voor rekening van het Rijk mogen komen. Dan doet zich de vraag voor of daarmee is gezegd dat dit impliceert dat een verstoorde verhouding altijd de «schuld» is van de gemeente. De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat in geval van verstoorde verhoudingen altijd meerdere partijen betrokken zijn. De leden van de GPV-fractie stellen expliciet de vraag of bij de toerekening van de kosten niet medebepalend behoort te zijn wie in overwegende mate voor de verstoorde verhouding verantwoordelijk moet worden geacht. Het zal naar de inschatting van de regering veelal zo zijn dat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de raad en de burgemeester. Waar een vruchtbare samenwerking verwacht mocht worden, is er desalniettemin in die samenwerking iets misgelopen. Vooropgesteld zij immers dat een benoeming uitsluitend plaatsvindt, indien een goede samenwerking in redelijkheid verwacht mag worden. Hoewel er dus bij een ontstane verstoorde verhouding, veelal sprake zal zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid, betekent dit geenszins dat de kosten dan voor rekening van het Rijk dienen te komen. Het blijft een gemeentelijke aangelegenheid. Voor de suggestie van de leden van de GPV-fractie om de met het ontslag gemoeide kosten voor rekening van het Rijk te laten komen, tenzij de verstoorde verhoudingen in overwegende mate aan de gemeenteraad kunnen worden toegeschreven, voelt de regering dan ook niet. Denkbaar is echter dat onder omstandigheden het volledig moeten dragen van de financiële lasten door de gemeente niet meer redelijk is te achten. Het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 voorziet daarom in de mogelijkheid in bijzondere gevallen waarin toerekening van de (volledige) kosten aan de gemeente niet te rechtvaardigen is, af te wijken van de hoofdregel. Indien het kennelijk onredelijk is dat de financiële gevolgen van het ontslag of de niet-herbenoeming volledig ten laste van de gemeente komen, kan de Minister van Binnenlandse Zaken bepalen dat kosten geheel of gedeeltelijk door het Rijk worden gedragen. In wat voor gevallen daartoe aanleiding is, valt niet vooraf aan te geven, maar de regering wijst er uitdrukkelijk op dat de clause is bedoeld voor zeer uitzonderlijke omstandigheden.

De leden van de GPV-fractie vragen of het op de gemeente leggen van de financiële lasten bij ontslag van de burgemeester in overeenstemming is met artikel 187 van de Gemeentewet. Er zij op gewezen dat in zijn algemeenheid geldt, dat de kosten in verband met de bezoldiging en de overige rechtspositionele voorzieningen van de burgemeester ten laste van de gemeente komen. De rechtspositieregelingen voor burgemeesters hebben een eigen wettelijke basis, namelijk de artikelen 66 en 73 van de Gemeentewet, zodat van strijdigheid met artikel 187 van de Gemeentewet geen sprake is.

De leden van de GPV-fractie vragen ook in te gaan op de situatie waarin zowel gemeenteraad als burgemeester in beroep gaan bij de rechtbank tegen de financiële afwikkeling van het ontslag van de burgemeester. De regering wijst er op dat met het treffen van een algemene wachtgeldregeling, voorzien van procedurele waarborgen, beoogd wordt geschillen omtrent de afwikkeling tegen te gaan. Maar erkend moet ook worden dat het veelal gaat om conflictsituaties en dan kunnen juridische geschillen niet uitgesloten worden. Denkbaar is dat de burgemeester het niet eens is met de Minister van Binnenlandse Zaken indien deze, op advies van de commissaris van de Koningin, tot het oordeel komt dat de situatie van een verstoorde verhouding met de gemeenteraad zich niet voordoet. Anderzijds is het ook mogelijk dat de minister – wederom op advies van de commissaris – voor wat betreft de wachtgeldaanspraak, tot een oordeel komt, waartegen de gemeente in beroep gaat. Daarbij zij

opgemerkt dat in een dergelijk geval het beroep naar verwachting niet zozeer zal gaan om de vraag of de burgemeester terecht een aanspraak heeft, maar of het een situatie betreft waarbij het kennelijk onredelijk is dat de financiële gevolgen volledig ten laste van de gemeente komen. Het voert echter te ver om de verschillende casusposities hier uit te werken, terwijl niettemin het oordeel van de bestuursrechter moet worden afgewacht.

De aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin

De vraag van de leden van de PvdA-fractie wat bij de commissaris van de Koningin onder de functie van rijksorgaan moet worden verstaan, beantwoordt de regering als volgt. Als rijksorgaan vervult de commissaris van de Koningin een aantal rijkstaken die in de Provinciewet en in andere wetten aan hem worden opgedragen. Bij de grondwetsherziening van 1983 en de mede daaruit voortvloeiende herziening van de Provinciewet is, scherper dan voorheen, onderscheid gemaakt tussen de commissaris optredend als rijksorgaan en de commissaris optredend als provinciaal orgaan. Om te bereiken dat de commissaris een taak uitoefent als rijksorgaan, is het noodzakelijk dat de wettelijke taakopdracht vergezeld gaat van de bepaling dat die taak nader wordt geregeld in de ambts-instructie. Wordt deze bepaling achterwege gelaten dan is er sprake van een taak die de commissaris als provinciaal orgaan uitoefent.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of bij de benoeming van de commissaris van de Koningin dezelfde bovenlokale, beleidsmatige afwegingen als bij de burgemeester gelden, beantwoordt de regering bevestigend met de kanttekening dat het loopbaanbeleid bij gebrek aan mogelijkheden voor doorstroming binnen het ambt hier in het algemeen geen rol speelt. De regering heeft het voornemen om ingeval van ontslag ten gevolge van verstoorde verhoudingen dezelfde wachtgeldregeling van toepassing te doen zijn als bij burgemeesters.

Op de vragen van de leden van de GPV-fractie over de informatie-inwinning door de vertrouwenscommissie, antwoordt de regering dat zij het niet nodig heeft geoordeeld te bepalen dat dit slechts door tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken behoort plaats te vinden. Dat behoeft overigens een commissie niet te weerhouden in een voorkomend geval deze minister te vragen een intermediaire rol te vervullen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 61

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het zevende lid niet de formulering «in bijzondere gevallen op zwaarwegende gronden» is opgenomen. De regering heeft uit een oogpunt van systematiek gekozen voor de huidige redactie, omdat daarmee het advies van de commissaris van de Koningin een duidelijke plaats krijgt ten opzichte van de aanbeveling van de raad.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de volgorde profielschetsvergadering en openstelling niet in de wet is opgenomen. De regering wijst er op dat in het wetsvoorstel de belangrijkste elementen van de gewijzigde benoemingsprocedure zijn opgenomen. Bij de keuze daarvan is uiteraard gekeken naar de essentiële veranderingen ten opzichte van de huidige procedure. Bij de redactie van het artikel is vervolgens omwille van de overzichtelijkheid zoveel mogelijk de volgorde van de opeenvolgende, belangrijkste stappen aangehouden. Met de beslissing over de

openstelling van de vacature neemt de procedure weliswaar een aanvang, doch deze beslissing houdt op haar beurt weer verband met andere zaken, zoals plannen voor eventuele herindeling van het gebied waar de betrokken gemeente deel van uitmaakt. Deze materie is tot dusver geregeld in circulaire van 13 december 1991 en 25 juni 1996, gericht aan de commissarissen van de Koningin en leent zich uit een oogpunt van overzichtelijkheid eerder voor regeling in een algemene maatregel van bestuur, dan in het benoemingsartikel van de Gemeentewet. Dit geldt naar het oordeel van de regering in antwoord op een vraag van dezelfde leden ook voor de regeling van de externe informatie-inwinning, waarbij het belangrijkste principe, informatie-inwinning door tussenkomst van de commissaris van de Koningin, in de wet is opgenomen en de nadere uitwerking daarvan in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur

Artikel 61c

Wijzend op een notitie van mei 1995 vragen de leden van de PvdA-fractie wat er op tegen is om met een zo sterk mogelijke argumentatie te komen indien men wil afwijken van de aanbeveling. De regering tekent hierbij aan dat in bedoelde notitie een voorlopig standpunt werd ingenomen, terwijl een keuze ten aanzien openbaarheid/niet-openbaarheid nog niet werd gemaakt. De notitie, bestemd voor de adviesinstanties, trachtte de discussie op dit punt globaal aan te geven aan de hand van een tweetal redeneerlijnen, een voor openbaarheid en een voor niet-openbaarheid, met een inventarisatie van argumenten die in verschillende betogen werden onderkend, maar die (nog) niet werden onderschreven. De vraag van deze leden spitst zich toe op één van de argumenten in de tweede redeneerlijn, die uitgaat van de openbaarheid van de aanbeveling. De regering is van mening dat het bewuste argument gezien moet worden in de context waarin het destijds was geplaatst, waarbij de standpunten vóór of tegen scherp geformuleerd tegenover elkaar werden gezet. In de notitie van 8 november 1995 die aan de Tweede Kamer is gezonden, is op grond van de ingekomen adviezen gekozen voor de lijn waarbij de aanbeveling van de vertrouwenscommissie niet openbaar wordt gemaakt en heeft de regering de argumenten die in hoofdzaak deel uitmaakten van de eerste redeneerlijn tot de hare gemaakt.

Op de vraag van de hier aan het woord zijnde leden hoe vaak in de afgelopen drie jaar de gedragslijn is gevolgd dat bij het lekken uit de vertrouwenscommissie het advies buiten beschouwing is gelaten, antwoordt de regering als volgt. In bedoelde periode heeft zich eenmaal een situatie voorgedaan waarbij de betrokken commissaris van de Koningin gemeend heeft het advies niet af te wachten omdat de namen van zijn selectie van kandidaten voor de vertrouwenscommissie in een krant zijn gepubliceerd.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom gekozen is voor het openbaar maken van de aanbeveling tot ontslag. De regering heeft hierbij mee laten wegen dat de voorafgaande beraadslagingen, behalve het overleg tussen de raad en commissaris van de Koningin bedoeld in artikel 61b, derde lid, in het openbaar plaatsvonden. Voorzover de memorie van toelichting in de paragraaf over het ontslag van de burgemeester spreekt van een behandeling met gesloten deuren, wordt bedoeld op het hiervoor genoemde, uitgezonderde overleg tussen raad en commissaris, dat voorafgaat aan de beraadslagingen die zouden kunnen leiden tot een aanbeveling tot ontslag van de burgemeester.

De hier aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie wijzen op de toegezegde nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur van de

geheimhoudingsplicht en een bestuurlijke sanctie en vragen reeds thans aan te geven waaraan wordt gedacht teneinde de geheimhoudingsplicht te waarborgen. De regering wijst er allereerst op dat de geheimhoudingsplicht op grond van artikel 7 van de Grondwet formeel slechts bij wet geregeld kan worden. Om die reden is in artikel 61c, tweede lid, de geheimhoudingsplicht neergelegd ten aanzien van beraadslagingen die met gesloten deuren plaatsvinden en 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. Voor zover de memorie van toelichting de indruk wekt dat in de beoogde algemene maatregel van bestuur de geheimhoudingsplicht een nadere regeling krijgt, wil ik bij deze die indruk wegnemen. Met bedoelde passage wordt bedoeld op de procedurele aspecten van de geheimhoudingsplicht. De waarborgen voor de geheimhoudingsplicht moeten vooral gezien worden in het toezicht op de inzet van een beperkt aantal personen die zich met de oordeelsvorming over sollicitanten bezighouden en een zorgvuldig gebruik van de middelen teneinde de privacy van de sollicitanten en, bij herbenoeming, van de zittende burgemeester te beschermen. De regering deelt in dit verband niet de stellige opvatting van de GPV-fractie, die een sanctie op het schenden van de geheimhoudingsplicht als weinig effectief bestempelt. Daargelaten de vraag of er inderdaad een sanctiemiddel te vinden is dat de privacy van kandidaten (beter) beschermt, is zij van mening dat het terzijde stellen van een aanbeveling van de raad bij wijze van sanctie niet op één lijn gesteld mag worden met het voordragen van een andere op de aanbeveling van de raad staande persoon dan de voorkeurskandidaat.

Artikel 61d

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het mogelijk is de ambtsinstructie voor de commissaris van de Koningin in concept beschikbaar te hebben bij de plenaire behandeling, antwoordt de regering dat voldoende inzicht zal worden gegeven in de voorgenomen wijzigingen.

Op de bij de inleiding gestelde vraag van de leden van de fractie van D66 wat er zoal wordt geregeld in de in artikel 61d bedoelde algemene maatregel van bestuur zij het volgende opgemerkt. De regering is voornemens in deze algemene maatregel van bestuur in ieder geval de belangrijkste stappen van de benoemingsprocedure op te nemen. Het gaat om regels over het opstellen van de profielschets, het openstellen van de vacature, de selectie van de kandidaten, het inwinnen van informatie, het verkeer tussen raad, vertrouwenscommissie en de commissaris, de termijnen die in acht moeten worden genomen en de wijze waarop met de vertrouwelijkheid van de informatie, zoals die voortvloeit uit artikel 61c wordt omgegaan. Voor de procedure inzake de herbenoeming geldt mutatis mutandis hetzelfde.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal