

Vergaderjaar 1999–2000

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 30 mei 2000

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vele vragen en opmerkingen van de leden van de diverse fracties.

Ik heb gemeend er verstandig aan te doen met het uitbrengen van de onderhavige nota te wachten op het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Dit in antwoord op vragen van de leden van diverse fracties over de relatie tussen dit voorstel en de aanbevelingen van de Staatscommissie. Het kabinetsstandpunt over de aanbevelingen van de Staatscommissie is inmiddels uitgebracht. Genoemd kabinetsstandpunt en de onderhavige nota kunnen daardoor in samenhang worden gezien.

Alvorens tot beantwoording van de vragen en opmerkingen over te gaan hecht ik eraan enkele algemene opmerkingen over het voorliggende voorstel te maken. Binnen de kaders van de Grondwet acht ik het voorstel een goed middel om recht te doen aan het in het regeerakkoord verwoorde uitgangspunt van versterking van de positie van de gemeenteraad en provinciale staten bij de benoeming van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning (cdK); anderzijds biedt het voorstel de mogelijkheid – eveneens in de lijn van het regeerakkoord – om door middel van het in de nota van wijziging opgenomen burgemeestersreferendum ook de invloed van de burger op de benoeming van de burgemeester te vergroten. Deze verruiming van de invloed van raden en staten alsmede van de burger acht de regering van grote waarde. Uit het kabinetsstandpunt over de aanbevelingen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie blijkt dat het kabinet nu niet kiest voor (verdere) wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester en de cdK. Wel is aangekondigd dat het aanhangige voorstel tot deconstitucionalisering wordt ingetrokken en zal worden vervangen door een voorstel tot wijziging van de Grondwet inhoudende dat de wetgever de aanstellingswijze regelt. Mede aan de hand van ontwikkelingen in ons omringende landen kan aan de hand van toekomstige inzichten en politieke afwegingen te zijner tijd een keuze voor een bepaalde aanstellingswijze wettelijk worden vastgelegd. De ervaringen in de praktijk opgedaan met het onderhavige voorstel zullen daarbij betrokken kunnen worden.

Ik ben van mening dat het onderhavige voorstel overigens past bij de uitgangspunten van de Staatscommissie, ondanks de door de commissie tegen het voorstel geuite bezwaren. De Staatscommissie is van oordeel dat, voorafgaand aan de grondwetswijziging, de democratische legitimatie van het burgemeestersambt versterkt dient te worden. Het voorliggende voorstel beoogt dit eveneens. De wegen van de Staatscommissie en de regering scheiden zich waar het gaat over de in afwachting van grondwetsherziening door de Staatscommissie voorgestane enkelvoudige aanbeveling, al dan niet gecombineerd met een burgemeestersstemming. Ik acht de door de commissie voorgestane enkelvoudige aanbeveling op gespannen voet staan met de huidige grondwettelijke regeling van de benoeming. Die gaat uit van een zekere beleidsvrijheid, terwijl een stelsel dat uitmondt in een enkelvoudige aanbeveling er toch op gericht is de Kroon te doen besluiten overeenkomstig die aanbeveling. (Bovendien is ingeval van een burgemeestersstemming de uitslag daarvan bindend voor de aanbeveling van de raad.) De Kroon wordt geen keuzemogelijkheid voorgelegd. Als gezegd acht ik dit op gespannen voet met de huidige grondwettelijke regeling en daarom niet gewenst.

Het onderhavige wetsvoorstel, waarin gemeenteraad en provinciale staten een wettelijk meervoudig aanbevelingsrecht krijgen dat bij nota van wijziging is aangevuld met de mogelijkheid van een raadplegend burgemeestersreferendum, biedt een beter evenwicht tussen de eis van vergroting van de invloed van gemeenteraden en bevolking op de burgemeestersbenoeming en handhaving van enige beleidsvrijheid van gemeenteraad en de Kroon. De gemeenteraad beslist welk gevolg aan de referendumuitslag zal worden gegeven; de Kroon zal slechts in bijzondere gevallen en op grond van zwaarwegende overwegingen afwijken van de aanbeveling van de raad.

Graag ga ik in op de vele gestelde vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de PvdA veronderstelden onder verwijzing naar het regeerakkoord dat het voorgestelde «burgemeestersreferendum» gaat gelden gedurende een soort overgangperiode. Zij vroegen of in het voorstel geen einddatum opgenomen zou moeten worden of dat op een andere wijze duidelijk gemaakt zou moeten worden dat het om een tijdelijke voorziening gaat.

Hiervoor is uiteengezet dat de aanstellingswijze na wijziging van de Grondwet op basis van de dan bestaande inzichten wettelijk zal worden geregeld. Een en ander hangt dus af van toekomstige ontwikkelingen. Omdat thans niet te voorspellen valt hoe zich dat zal ontwikkelen zie ik geen reden om enige einddatum in het voorstel op te nemen of anderszins uit de tekst te laten blijken dat het om een tijdelijke voorziening gaat.

Voorts stelden de aan het woord zijnde leden de vraag waarom – behalve de omstandigheid dat het regeerakkoord daar niet over rept – geen facultatief referendum wordt voorgesteld in verband met de benoemingsprocedure van de cdK.

Een voorname reden om dat niet voor te stellen is dat de cdK over het algemeen toch wat verder van de burger verwijderd staat dan de burgemeester; de cdK is bovendien deels rijksorgaan. De regering heeft geen voornemen een regeling voor een «cdK-referendum» voor te stellen. Voor de goede orde zij erop gewezen dat het onderhavige voorstel wel uitgaat van versterking van de positie van provinciale staten bij de benoeming van de cdK door toekenning van een recht van aanbeveling aan provinciale staten.

De leden van de fractie van de PvdA waren van oordeel dat slechts in bijzondere gevallen van de aanbeveling van gemeenteraden kan worden afgeweken. Daarbij dachten zij aan gerede twijfel aan de integriteit van

een kandidaat en/of aan manco's in de procedure. Onder verwijzing naar de memorie van toelichting, waar een opsomming wordt gegeven van redenen die voor de Kroon aanleiding kunnen zijn om af te wijken van de aanbeveling, vroegen zij of dat ook geldt voor een aanbeveling die voluit na een raadplegend referendum tot stand is gekomen. De aan het woord zijnde leden vroegen of het niet beter zou zijn om bij het stelsel van een Kroonbenoeming vooraf helder aan te geven dat slechts in bijzondere gevallen op grond van zwaarwegende belangen kan worden afgeweken van de aanbevelingen van gemeenteraden en dat daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen aanbevelingen die wel en die niet op een referendum zijn gebaseerd.

Het voorgestelde stelsel gaat er van uit dat de gemeenteraad en/of de bevolking een daadwerkelijke invloed op de benoeming kunnen uitoefenen, uiteraard met inachtneming van de constitutionele beleidsvrijheid en afwegingsruimte die de Kroon toekomen. De formele gronden waarop de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan besluiten om in zijn voordracht aan de Kroon af te wijken van de aanbeveling van de gemeenteraad zijn neergelegd in het zevende lid van artikel 61: gronden ontleend aan het advies van de cdK en andere zwaarwegende gronden. Dat geldt zowel voor aanbevelingen die na een referendum tot stand zijn gekomen als voor aanbevelingen waarbij geen referendum heeft plaatsgevonden. Formeel geldt hier dus geen onderscheid.

Uitgangspunt is dat een aanbeveling waaruit een voorkeur voor een bepaalde kandidaat blijkt, of die aanbeveling nu wel of niet na een referendum tot stand is gekomen, in beginsel door de Kroon wordt gevolgd tenzij zwaarwegende redenen daartegen pleiten. Het stelsel gaat uit van beperkingen die de Kroon zich oplegt bij de benoeming. Die beperking is gelegen in het uitgangspunt dat een aanbeveling van een gekozen volksvertegenwoordiging – al dan niet na een uitspraak van de kiezer – in beginsel wordt gevolgd, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om daarvan af te wijken. Welke die redenen zijn kan op voorhand niet met absolute precisie worden omschreven. In een concreet geval zal dat het resultaat kunnen zijn van een afweging van factoren. Eén van die factoren is de mate waarin de uitslag van een referendum in één richting wijst. Duidelijke manco's in de procedure en twijfel omtrent de integriteit van de voorgedragen kandidaat kunnen in een concreet geval grond zijn om van een aanbeveling af te wijken. Met het voorgaande is tevens ingegaan op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de bindendheid van het burgemeestersreferendum.

De aan het woord zijnde leden waren van mening dat ook een aanbeveling die niet vooraf is gegaan door een referendum openbaar dient te zijn. Zij verwezen daarbij naar een eerdere notitie die voorafgaand aan dit wetsvoorstel door de regering in procedure is gebracht en waarin onder meer staat dat de mogelijkheden om in zwaarwegende gevallen van de aanbeveling af te wijken door de openbaarheid niet kleiner worden. Wel zal door de openbaarheid de argumentatie sterker moeten zijn. Voorts verwezen deze leden naar de eveneens door de regering genoemde benoemingen die door een openbare aanbeveling of voordracht worden voorafgegaan. De aan het woord zijnde leden vroegen de regering het voorstel aan te passen in die zin dat in alle gevallen sprake zal zijn van een openbare aanbeveling van de gemeenteraad. Een en ander afwegende meen ik daaraan geen gevolg te moeten geven. Bij een benoemingsprocedure waar een referendum deel van uitmaakt weten kandidaten dat deze uitmondt in een openbare aanbeveling. Met hun sollicitatie geven zij als het ware te kennen geen bezwaar te hebben tegen het mogelijk in de openbaarheid brengen van hun naam in de loop van de procedure. Tijdens de referendumprocedure zijn de namen van kandidaten openbaar, tenzij zij zich voorafgaand aan het referendum hebben teruggetrokken. Als zij dat niet gedaan hebben is hun naam openbaar. Bij procedures zonder

referendum bestaat het risico dat kandidaten zich terugtrekken op het moment dat zij vernemen dat zij niet als eerste op de aanbeveling voorkomen. Dat zou in feite kunnen leiden tot een enkelvoudige aanbeveling waartegen – als gezegd – de nodige bezwaren bestaan.

Ik bevestig dat bij het houden van een raadplegend referendum sprake is van tenminste twee personen. Immers, ingevolge het vijfde lid van artikel 61 dient de aanbeveling van de raad uit tenminste twee personen te bestaan. In dat licht bezien is het vanzelfsprekend dat in de referendum-procedure eveneens tenminste twee kandidaten een rol spelen; meer kandidaten zijn uiteraard toegestaan; de raad besluit daarover.

Nu de regering heeft afgezien van inhoudelijke voorschriften met betrekking tot het raadplegend referendum vroegen de leden van de fractie van de PvdA naar andere argumenten om geen eisen te stellen aan bijvoorbeeld de minimale opkomst en het aantal uitgebrachte stemmen. Hoe denkt de regering om te gaan met een referendumuitslag die niet bepaald representatief mag worden genoemd en wat is volgens de regering representatief in dat verband? Is de gebondenheid van de regering aan de uitslag van een referendum niet afhankelijk van een minimale opkomst en het aantal uitgebrachte stemmen? Ook de leden van de VVD-fractie stelden hier vragen over. De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat ook bij gemeenteraadsverkiezingen geen opkomstdrempel wordt gehanteerd. Ik wijs er nogmaals op dat het voorstel beoogt de invloed van de gemeenteraad en, indien de raad dit wenst, ook de invloed van de burgers via een referendum op de benoeming van de burgemeester te vergroten. De vraag of een raadplegend referendum wordt gehouden staat ter beantwoording aan de raad. Het wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheid van een raadplegend referendum in te passen in de benoemingsprocedure. Dat betekent inderdaad dat de invulling en de werkwijze van het referendum onder de verantwoordelijkheid van de raad valt, net zoals dat overigens voor andere autonome referenda het geval is. Dat betekent vervolgens dat het stellen van voorwaarden aan de opkomst en het eventueel opnemen van andere drempels afhankelijk zijn van de regeling van de raad. Deze elementen vormen voor de Kroon een gegeven. De vraag of de Kroon van een voordracht zal of kan afwijken om redenen ontleend aan twijfel over de representativiteit kan niet in algemene zin beantwoord worden. Dat zal van concrete omstandigheden afhangen. Voor het overige moge duidelijk zijn dat van een hoge opkomst en een duidelijke voorkeur van de kiezers een sterke aansporing zal uitgaan de aanbeveling te honoreren.

De leden van de aan het woord zijn de fractie vroegen de regering uitvoerig aan te geven wat de toegevoegde waarde is van het advies van de cdK over de aanbeveling van de gemeenteraad. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op de vraag van deze leden al is opgemerkt, wordt de mogelijkheid niet uitgesloten dat de cdK in zijn advies aan de minister gemotiveerd zijn voorkeur uitsprekt voor een andere kandidaat dan de voorkeurskandidaat van de gemeenteraad. Zij denkt dan bijvoorbeeld aan een situatie waarin de cdK 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 justitiële antecedenten. In zijn advies zal de commissaris voorts ook ingaan op de inhoud en het verloop van de procedure. Hij zal in het geval dat zijn overleg met de raad over de profielschets niet tot overeenstemming heeft geleid, aangeven welke eisen hij in afwijking van de raad heeft gehanteerd bij zijn oordeel over de geschiktheid van de kandidaten. Ook geeft hij zijn oordeel over de aanbeveling van de

gemeenteraad en betreft hij hierin zijn afweging met betrekking tot voorkeursbeleid, politieke spreiding en loopbaanbeleid voor burgemeesters.

De leden van de fractie van de PvdA waren van oordeel dat het burgemeestersreferendum in feite gezien moet worden als een verkapte verkiezing. Zij verwezen in dat verband onder meer naar een publicatie van mr. B. Thomas van de vakgroep Staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen.

Ik merk op dat de vergelijking met verkiezingen niet opgaat, omdat de gemeenteraad en de Kroon uiteindelijk naar aanleiding van de referendumuitslag hun eigen verantwoordelijkheid nemen, de referendumuitslag uiteraard zwaar meewegende.

De aan het woord zijnde leden verzochten de regering aan te geven hoe de voorgestelde procedure zich verhoudt met de gangbare procedure bij referenda. Verschillen met gangbare (autonome) referenda zijn er wat de referendumprocedure betreft niet. Een feitelijk verschil is wel dat het onderhavige referendum over personen gaat, hetgeen in gangbare autonome referendumprocedures veelal in de (eveneens autonome) referendumverordening is uitgesloten. Dit betekent echter niet dat autonome referenda over personen uitgesloten zijn. Als men dergelijke referenda wenst is dat mogelijk, net zoals dat voor het burgemeestersreferendum geldt.

De aan het woord zijnde leden vroegen of al contact met de VNG is opgenomen over de eerder door de regering geuite suggestie voor een modelverordening.

Met de VNG is hierover nog geen contact opgenomen omdat het ontwerpen van een dergelijke verordening eerst zinvol is wanneer vaststaat dat het onderhavige voorstel in deze vorm tot wet zal worden verheven. Voorts vroegen deze leden hoeveel van de 538 (inmiddels: 537) Nederlandse gemeenten een referendumverordening kennen en wat er in deze verordeningen over opkomstdrempels en stemgerechtigden is opgenomen. Uit een inventarisatie (resultaat van een enquête onder alle gemeentebesturen) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onlangs gebleken dat minstens 47 gemeenten een referendumverordening kennen. Bepalingen omtrent opkomst en stemgerechtigdheid variëren.

Ook vroegen deze leden zo spoedig mogelijk en voorafgaand aan de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel de concept-circulaire aan de cdK's en de gemeentebesturen over de procedureregels die in acht moeten worden genomen indien gebruik wordt gemaakt van een raadplegend referendum naar de Kamer toe te zenden.

Op dit moment acht ik dat niet opportuun. Enerzijds niet omdat de circulaire nog in voorbereiding is, en – meer principiële beschouwd – omdat het thans voorleggen aan de Kamer zou neerkomen op een verkapte «voorhangprocedure». Uiteraard ben ik wel bereid de circulaire te zijner tijd met de Kamer te bespreken, bijvoorbeeld in een Algemeen Overleg als daaraan behoefte bestaat. Overigens zij erop gewezen dat de circulaire overwegend procedureel van aard zal zijn en in ieder geval geen inhoudelijke voorschriften – hooguit aanbevelingen – met betrekking tot het referendum als zodanig zal bevatten.

In dit kader informeerden de leden van de PvdA-fractie naar de stand van zaken in verband met de ambtsinstructie van de commissarissen van de Koningin en de algemene maatregel van bestuur waarop in de brief van 27 februari 1998 wordt gedoeld. Is over deze ambtsinstructie en algemene maatregel van bestuur overleg gevoerd en is dat overleg afgerond? Zo ja,

kunnen de concepten dan aan de Kamer worden overlegd voor de plenaire behandeling?

Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft de minister van Binnenlandse Zaken destijds – in aanvulling op hetgeen reeds in de memorie van toelichting was vermeld – een nader overzicht verstrekt van de onderwerpen die in de ambtsinstructie van de commissaris van de Koning en in de algemene maatregel van bestuur juncto artikel 61d van het voorliggend wetsvoorstel regeling zullen vinden, nadat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven. Over de beide onderwerpen is nog geen overleg gevoerd met de meest betrokken partijen. Ik ben van oordeel dat een dergelijk overleg eerst zinvol is nadat zicht is verkregen op de uitkomsten van de wetgevende arbeid van regering en parlement met betrekking tot het voorliggend wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden vroegen een overzicht van de aanstellingswijze van de burgemeesters in de landen van de Europese gemeenschap. Een dergelijk integraal overzicht is thans niet voor handen. Wel kan verwezen worden naar de publicatie «Electoral systems and voting procedures at local level» van de Raad van Europa. Hoofdstuk V van deze publicatie («The election of the mayor») geeft inzicht in de aanstellingswijze van burgemeesters in veertien Europese landen. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de aanbevelingen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie is aangegeven dat ontwikkelingen met betrekking tot het burgemeestersambt de komende jaren in binnen- en buitenland gevolgd zullen worden, bijvoorbeeld in Londen en ook elders in Groot-Brittannië, alsmede in enkele Duitse Länder. Bovendien zij verwezen naar de in bijlage 1 van het rapport van de Staatscommissie opgenomen beschouwingen over kandidaatstellingsprocedures in Duitsland en Oostenrijk.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke richting de regering met dit voorstel uitwil. Acht de regering het voorstel helder, principieel, consistent en staatsrechtelijk zuiver, zo vroegen zij. Daarbij verwezen zij onder meer naar het advies van de Raad van State, waarin opgemerkt werd dat het oorspronkelijke voorstel de richting van een monistisch stelsel op centraal niveau uitging, terwijl de nota van wijziging van een meer dualistische benadering uitging. Ook de leden van de CDA-fractie stelden hierover vragen. In het licht van de aanbevelingen van de Staatscommissie kan men zich afvragen of het onderhavige voorstel als monistisch dan wel als dualistisch gekarakteriseerd moet worden. De Staatscommissie plaatst de begrippen monisme en dualisme immers in de verhouding tussen een algemeen vertegenwoordigend orgaan en een uitvoerend orgaan. Zo kan de verhouding tussen gemeenteraad en college als meer of minder monistisch of dualistisch gekenschetst worden. Het onderhavige voorstel heeft echter betrekking op de relatie tussen de gemeenteraad en provinciale staten enerzijds en de Kroon als benoemende instantie van de burgemeester en de cdK anderzijds. Versterking van de positie van de gemeenteraad en provinciale staten ten opzichte van de Kroon staat in deze benadering los van de verhouding tussen gemeenteraad en provinciale staten tot burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten. De ratio van het voorstel is gelegen in de wens tot vergroting van de invloed van gemeenteraad en provinciale staten (al dan niet na een raadplegend referendum) op de benoeming van de burgemeester en de cdK. Dit leidt tot benoemingen die democratischer gelegitimeerd kunnen zijn dan thans het geval is. Dat rechtvaardigt vervolgens – in overeenstemming met de dualiseringsgedachte – versterking van de positie van de burgemeester en de cdK in het gemeentelijk c.q. provinciaal bestel.

De leden van de aan het woord zijnde fractie stelden vele vragen over de inhoud van het referendum. Waarom ziet de regering geen aanleiding voor inhoudelijke voorschriften?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op overeenkomstige opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie. Evenals dat bij autonome referenda het geval is meen ik dat de verantwoordelijkheid voor het referendum en de procedure bij het gemeentebestuur ligt. Verschillen zijn eigen aan onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ik heb nota genomen van het voornemen van de aan het woord zijnde leden op dit punt amendementen in te dienen.

Hoeveel kandidaten mogen aan het referendum meedoen en zal de gemeenteraad daarbij een voorkeursvolgorde aangeven. Zo ja, hoe wordt deze keuze gemotiveerd? Moet het gaan om een selectie van drie kandidaten of kunnen het er ook twee zijn, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

Het aantal kandidaten dat aan het referendum deel mag nemen staat ter beoordeling aan de gemeenteraad, maar het moeten er minimaal twee zijn. Het ligt niet in de rede dat de gemeenteraad in de referendumvraagstelling een voorkeur tot uitdrukking laat komen, aangezien deze nu juist voorwerp van het referendum is.

Voorts vroegen de aan het woord zijnde leden of het mogelijk is dat over slechts één kandidaat een referendum wordt gehouden.

Dit is niet mogelijk omdat het voorstel uitgaat van een aanbeveling van minstens twee personen. Bovendien past een enkelvoudige aanbeveling niet in de grondwettelijke randvoorwaarde die uitgaat van een zekere beleidsvrijheid van de Kroon. Verwezen zij naar de hiervoor verwoorde bezwaren tegen de enkelvoudige aanbeveling.

Deze leden vroegen vervolgens of ook niet door de gemeenteraad geselecteerde kandidaten zich mogen melden voor deelname aan het referendum.

De gemeenteraad bepaalt welke kandidaten in de referendumprocedure meedoen. Er is dus geen ruimte voor niet-geselecteerde kandidaten.

Ook vroegen deze leden of de totale lijst van sollicitanten ter inzage wordt gelegd.

Alleen de namen van sollicitanten die aan het referendum deelnemen worden openbaar. Namen van kandidaten, die zich voorafgaand aan het referendum terugtrekken, worden niet openbaar.

Zal de gemeenteraad aan de referendumuitslag gebonden zijn vroegen de aan het woord zijnde leden.

Formeel is dat niet het geval omdat het een raadplegend referendum is. Verwacht mag worden dat de gemeenteraad de uitslag zwaar zal laten wegen en in beginsel overeenkomstig de referendumuitslag de aanbeveling zal opstellen.

Wat is de binding van de Kroon aan de uitslag van het referendum, zo vroegen zij vervolgens.

De formele positie van de Kroon verschilt niet doordat er wel of geen referendum is gehouden. De Kroon zal zich in beide gevallen in beginsel laten leiden door de aanbeveling van de gemeenteraad behoudens zwaarwegende redenen om dat niet te doen.

Welke rol is nog voor de cdK weggelegd na de uitslag van het referendum, zo wilden de aan het woord zijnde leden weten.

De referendumprocedure laat de adviesrol van de cdK onverlet. De cdK kan in zijn advies wijzen op omstandigheden die naar zijn oordeel even-

tueel kunnen leiden tot het niet volgen van de aanbeveling van de gemeenteraad. Verwezen zij naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Hoe wordt de referendumuitslag bepaald? Wordt er gekozen voor een relatieve meerderheid of wordt er een absolute meerderheid gehanteerd was de volgende vraag van de aan het woord zijnde leden.
De genoemde elementen vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad.

Zal er bij een referendum een herstemming plaatsvinden als er tussen de nummer één en twee weinig verschil is en er dus geen sprake is van een absolute meerderheid, zo informeerden deze leden.
De gemeenteraad bepaalt in de referendumregeling op welke wijze de uitslag wordt bepaald. Een herstemming is op zichzelf niet uitgesloten maar het ligt niet voor de hand daartoe over te gaan bij gering verschil tussen twee kandidaten.

Wanneer wordt een referendum voldoende representatief geacht, zo vervolgden deze leden.
Het is aan de gemeenteraad om in de referendumregeling te bepalen wanneer de uitslag van een referendum geldig is. Er zal niet snel reden zijn voor de Kroon om een referendumuitslag (die alleen tot stand kan komen na een geldig referendum, dus nadat aan eisen voor opkomst e.d. is voldaan) niet te volgen omdat de uitslag niet representatief wordt geacht.

Overigens merk ik op dat vragen van deze aard in de aangekondigde circulaire zullen worden behandeld.

De aan het woord zijnde leden waren met verwijzing naar het correctief referendum van oordeel dat de daarin op te nemen spelregels (zoals opkomstvereisten en aantallen) ook in het onderhavige voorstel vastgelegd zouden moeten worden.
Ik ben hiervan geen voorstander, omdat dat zich niet verdraagt met het uitgangspunt dat de gemeenteraad vrij is in de inrichting van het raadplegende referendum.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de referendumprocedure ook van toepassing is bij herbenoeming dan wel bij opzeggen van het vertrouwen. Het voorgestelde referendum heeft daar uitdrukkelijk geen betrekking op. Het in de nota van wijziging voorgestelde referendum is alleen toegeschreven op de eerste benoeming van een nieuwe burgemeester, zoals blijkt uit de tekst van het voorgestelde artikel 61. Herbenoeming en ontslag (zie de artikelen 61a en 61b) vallen buiten het voorgestelde referendum. Uiteraard is een referendum wel mogelijk bij de benoemingsprocedure voor de nieuwe burgemeester na ontslag of na het niet herbenoemen van een zittende burgemeester.

De leden van de CDA-fractie hadden met enige verbazing kennis genomen van de ingediende nota van wijziging. Zij vonden dat het tot een wezenlijk ander voorstel leidt en zij achtten het niet juist dat niet wordt gewacht op het advies van de Staatscommissie.
Op deze vragen is in deze nota inmiddels ingegaan.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen welke argumenten de regering hanteert om de kritiek van de Raad van State te weerleggen. Ik verwijs naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat het onderhavige voorstel op gespannen voet staat met de grondwetswijziging ter invoering van het correctieve referendum op nationaal niveau. Daar is volgens deze leden uitdrukkelijk uitgesloten dat het referendum over personen mag gaan. Kan een kandidaat met een beroep op de Grondwet weigeren om te worden onderworpen aan een referendum?

Ik beantwoord deze vraag ontkennend. In de eerste plaats gaat het bij het grondwetsherzieningsvoorstel om een regeling voor een beslissend referendum. Dat is hier niet aan de orde. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat de regeling voor het correctieve referendum op nationaal niveau geen algemene uitzondering kent voor personen met uitzondering van wetten inzake het koningschap en het koninklijk huis. Iets anders is dat wetten op nationaal niveau niet dan bij hoge uitzondering betrekking hebben op concrete personen.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden in hoeverre een raadplegend referendum bindend is, is hiervoor ingegaan. Het staat leden van de raad vrij aan te geven hoe zij met de referendumsuitslag om zullen gaan. Eventueel kan hier een procedure voor worden opgenomen in de referendumverordening.

De vraag of het referendum ook voor benoeming van de cdK geldt, alsmede de vragen over procedureregels en overleg met de VNG zijn hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie beantwoord. Is ook met het IPO overlegd, zo vroegen deze leden. Met het IPO is nog geen overleg gevoerd omdat de voorbereidingen voor de aanpassing van de ambtsinstructie en de circulaire daarvoor nog niet voldoende gevorderd zijn. Zodra dat het geval is zal met het IPO overlegd worden. De aan het woord zijnde leden vroegen wat er gebeurt als kandidaten menen dat zij alsnog aan de referendumlĳst moeten worden toegevoegd.

De vraag welke kandidaten in de referendumprocedure meedoen wordt door de gemeenteraad beslist. Kandidaten die daar buiten vallen kunnen dus niet aan de referendumprocedure deelnemen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het effect van de invoering van het referendum op huidige personeelsbeleid voor burgemeesters.

Het personeelsbeleid voor burgemeesters kent een tweetal sporen: het bevorderen van doorstroming binnen het ambt en professionalisering. Op het terrein van professionalisering wordt intensief samengewerkt met de beroepsorganisatie van burgemeesters, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Het door het NGB ontwikkelde vormings- en opleidingsaanbod voor de nieuw in het ambt benoemde en meer ervaren burgemeesters kan in de huidige vorm gecontinueerd worden. Mocht de professionele achtergrond van de instromende burgemeesters als gevolg van de invoering van het referendum structureel veranderen dan kunnen de opleidingsfaciliteiten daarop worden afgestemd. Van maatwerk is in de huidige situatie ook al sprake in het geval een nieuw in het ambt benoemde burgemeester aangeeft op bepaalde aspecten van het burgemeestersambt behoefte te hebben aan nadere instructie. Ook het mobiliteitsbeleid zal in de huidige vorm voortgezet kunnen worden. Na afloop van de eerste termijn zal ook de bij referendum gekozen burgemeester voor herbenoeming worden voorgedragen waarbij ook deze burgemeester gestimuleerd zal worden het einde van de tweede termijn niet af te wachten maar op termijn door dan wel uit te stromen.

De leden van de fractie van D66 waren van mening dat een keuze uit twee kandidaten wel het minste is. Naar het oordeel van deze leden verdient een ruimere keuze de voorkeur.

Hiervoor is aangegeven dat een referendum over twee personen het minimum is om te kunnen voldoen aan de eis van een voordracht die uit minimaal twee personen bestaat. Dat staat er niet aan in de weg dat meer kandidaten aan de referendumprocedure kunnen deelnemen, mits de gemeenteraad daartoe besluit.

De vraag of het leggen van een zogeheten ondergrens voor de opkomst wordt overwogen beantwoord ik ontkennend. Dat is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad bij het vaststellen van de referendumprocedure.

Met de leden van de aan het woord zijnde fractie ben ik van mening dat het referendum uitermate serieus moet worden genomen. Dat geldt ook voor de gemeenteraad bij het vaststellen van de definitieve voordracht aan de Kroon. Vervolgens dient de minister bij zijn voordracht aan de Kroon ook zeer serieus om te gaan met de aanbeveling van de gemeenteraad. Dat geldt evenzeer voor aanbevelingen die zonder referendum tot stand zijn gekomen. Voor het antwoord op de vraag welke gevolgen dit heeft voor het spreidingsbeleid e.d. voor burgemeesters, zij verwezen naar het antwoord op een overeenkomstige vraag van leden van de PvdA-fractie.

De veronderstelling van de aan het woord zijnde leden dat de cdK kandidaten op de hoogte stelt of zij al dan niet op de aanbeveling voorkomen berust niet op de voorgestelde regeling in artikel 61. Een en ander is dus niet wettelijk geregeld. Dit punt zal bezien worden in het kader van de te ontwerpen circulaire.

De leden van de fractie van D66 achtten het niet goed verdedigbaar als een raad c.q. vertrouwenscommissie afhankelijk blijft van wat de cdK hen wil overleggen en wat niet. Men zou in ieder geval alle brieven moeten kunnen inzien als men dat wenst.

Ik stel mij voor, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag reeds is opgemerkt, dat de vertrouwenscommissie met de cdK afspraken maakt over de omvang en de wijze van verstrekking van de relevante informatie uit de sollicitatiebrieven. Binnen het kader van dergelijke afspraken, waarbij het initiatief aan de zijde van de commissie ligt, is het niet goed denkbaar dat een commissie afhankelijk is of blijft van wat de cdK haar wil overleggen, zoals deze leden veronderstellen.

De leden van de fractie van D66 wezen erop dat de rechtspositie van een burgemeester die op grond van een vertrouwensbreuk met de raad ontslag neemt sinds 1997 verbeterd is. Hij heeft evenals een ontslagen wethouder aanspraak op wachtgeld. Deze leden vroegen of ook ten behoeve van de cdK in een dergelijke aanpassing voorzien zou moeten worden.

Op dit moment is in een dergelijke aanpassing niet voorzien. Ik beraad mij op de noodzaak daartoe.

Ik heb met teleurstelling kennis genomen van de reactie van de leden van de fracties van het GPV en de RPF. Deze leden zijn van oordeel dat het onderhavige voorstel niet voldoet aan minimale eisen van logica en consistentie. Onder verwijzing naar het advies van de Raad van State en het door de vaste commissie georganiseerde rondetafelgesprek was het naar het oordeel van deze leden logisch dat de vaste commissie de regering in overweging gaf de nota van wijziging voor te leggen aan de Staatscommissie, te meer omdat het regeerakkoord daarvoor expliciet de mogelijkheid bood. Zoals bekend zag de regering geen reden om naast het advies van de Raad van State ook het advies van de Staatscommissie in te winnen over het toenmalige voornemen om het burgemeesters-

referendum bij nota van wijziging in te voeren. De regering had naar haar oordeel goede redenen om niet het advies van de Staatscommissie in te winnen. De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht bij brief van 6 mei 1999 (in de kamerstukken is die brief per abuis gedateerd op 28 juni 1999) de reeds ingediende nota van wijziging om advies aan de Staatscommissie voor te leggen. Bij brief van 14 juni 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berichtte de voorzitter van de Staatscommissie dat de Staatscommissie geen aanleiding zag om een inhoudelijk advies uit te brengen over het bij nota van wijziging in dit voorstel opgenomen regeling van het burgemeestersreferendum, met als motivering dat de Staatscommissie geen interim-adviezen over deelonderwerpen uitbrengt. Dit is onder meer vermeld in de brieven van 28 juni 1999 en 21 september 1999 aan de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat de aan het woord zijnde leden deze reactie als inhoudelijk beneden peil betitelen, valt te betreuren. Een en ander neemt uiteraard niet weg dat de aan het woord zijnde leden in het kader van de wetgevingsprocedure in volle omvang hun oordeel over het voorstel kunnen geven. De opmerking van de aan het woord zijnde leden over de nota van wijziging in relatie tot het akkoord van 7 juni 1999 kan ik niet goed plaatsen. De nota van wijziging dateert immers van voor de totstandkoming van dat akkoord.

Nu het eindrapport van de Staatscommissie is verschenen heb ik uiteraard gezien of het thans voorliggende voorstel aanpassing behoeft. Zoals hiervoor in de algemene beschouwing aan het begin van deze nota is uiteengezet bestaat daartoe geen aanleiding.

Ik betreur het dat de aan het woord zijnde leden in de procedurele gang van zaken aanleiding zagen het voorstel af te wijzen. Niettemin gaven zij hun inhoudelijk oordeel. Graag gaat de regering daarop in.

Zoals eerder aangegeven is de regering van mening dat het onderhavige voorstel goed past in de aanbevelingen van de Staatscommissie over dualisering op lokaal niveau.

De aan het woord zijnde leden waren van mening dat eerst een principiële discussie over het raadplegend referendum gevoerd dient te worden en dat dit niet via een achterdeur mag worden ingevoerd, en zeker niet in een wetsvoorstel betreffende de benoeming van de burgemeester en de cdK. De aan het woord zijnde leden herinnerden eraan dat in de vele discussies over het algemeen negatief werd geoordeeld over het raadplegende referendum en dat alle kaarten vervolgens op het correctieve referendum werden gezet.

Voor zover de aan het woord zijnde leden waar zij spraken over bezwaren tegen raadplegende referenda doelden op referenda die niet over eigen besluitvorming gaan ben ik van mening dat ook een dergelijk bezwaar hier niet opgaat. Onderwerp van het referendum is immers de aanbeveling die de gemeenteraad zelf vaststelt.

De leden van de fracties van het GPV en de RPF waren van mening dat een raadplegend referendum in samenhang met een Kroonbenoeming deze benoeming tot een formaliteit kan maken.

Hiervoor werd erop gewezen dat de gemeenteraad en de Kroon elk hun eigen verantwoordelijkheid behouden. De Kroon zal in beginsel de aanbeveling van de gemeenteraad volgen, behalve voor zover er sprake is van ernstige bezwaren. Deze marge moet de Kroon hanteren om recht te doen aan het constitutionele uitgangspunt van benoeming door de Kroon. Van strijd met de Grondwet is geen sprake.

De aan het woord zijnde leden achtten het onjuist dat de regering geen voorstellen doet met betrekking tot de organisatie van het referendum. Deze leden achtten de benoeming van de burgemeester de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de regering.

Voor de motivering voor het respecteren van de gemeentelijke autonomie zij verwezen naar het antwoord op overeenkomstige vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD. Ter aanvulling hierop merk ik nog op dat het regeringsbeleid er juist op wordt gericht om binnen de constellatie van de Kroonbenoeming de invloed van de gemeenteraad op die benoeming te maximaliseren. Daarin past dat de gemeenteraad zelf een belangrijk stempel kan drukken op de referendumprocedure.

De leden van de SGP-fractie namen met belangstelling, maar niet met instemming, kennis van de nota van wijziging. Zij gaven te kennen dat de nota van wijziging tot een wezenlijke verandering van de positie van de burgemeester leidt en dat het voorstel zodanige vragen oproept die tot gevolg hebben dat het als geheel bij deze leden op ernstige bezwaren stuit. Zij beschouwen invoering van het raadplegend referendum bij burgemeestersbenoemingen als een zeer oneigenlijk element in de bestaande benoemingssystematiek, waarbij zij opmerken dat de wijze van benoeming weliswaar formeel niet verandert, maar dat materieel een flinke stap gezet wordt in de richting van de gekozen burgemeester. Ik hecht eraan te benadrukken dat op dit moment geen enkele keuze met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester wordt voorgestaan op het thans aan de orde zijnde voorstel na. Het voorstel beoogt het democratisch gehalte van de benoeming van burgemeesters te verhogen binnen het kader van de grondwettelijke kroonbenoeming.

De leden van de aan het woord zijnde fractie waren voorts van oordeel dat de regering niet afdoende had gereageerd op kritiek van de Raad van State dat de voorgestelde wijziging vlees noch vis is. De regering heeft in haar reactie geen duidelijke visie op monisme dan wel dualisme op lokaal niveau neergelegd. De stelling dat dat niet opportuun is achtten deze leden een zwakgebod. De regering had naar het oordeel van deze leden beter de aanbevelingen Staatscommissie af kunnen wachten om daarna tot afgewogen visie te komen. Wat de opmerkingen van de Raad van State betreft verwijzen wij naar ons antwoord op de overeenkomstige vragen van de leden van de PvdA-fractie. Uit de algemene opmerkingen aan het begin van deze nota blijkt dat – gelet op het advies van de Staatscommissie – er geen redenen zijn het onderhavige voorstel niet verder in procedure te brengen.

De leden van de SGP-fractie wezen het referendum af omdat het een rechtstreekse inbreuk vormt op democratische vertegenwoordiging en mandatering. Ook hadden zij bezwaar tegen het raadplegend referendum omdat de stem van de burger uiteindelijk niet doorslaggevend is en dus leidt tot vergroting van de kloof tussen burger en politiek. Toegespitst op burgemeestersreferendum: daaruit spreekt volgens de aan het woord zijnde leden de opvatting dat de gemeenteraad niet capabel is om een aanbeveling te doen die past bij het karakter en de samenstelling van een gemeente.

Ik ben van oordeel dat deze veronderstellingen niet voor de hand liggen. Het voorstel biedt de mogelijkheid voor de gemeenteraad om desgewenst een raadplegend referendum met het oog op de aanbeveling ten behoeve van de burgemeestersbenoeming te houden. De wens van een gemeenteraad om via een referendum burgers te raadplegen is volkomen legitiem en zegt niets over het vermogen van de raad om zelf tot een aanbeveling te komen. Een referendum kan er juist toe bijdragen dat de gemeenteraad (nog) meer rekening kan houden met de gevoelens die onder de bevol-

king leven waar het de benoeming van een belangrijke functionaris als de burgemeester betreft.

De leden van de SGP-fractie waren voorts van oordeel dat openbaarmaking van de (namen van) sollicitanten problemen kan opleveren. De aanbevolen kandidaat kan afgewezen worden op gronden ontleend aan het advies van de cdK, dan wel op andere zwaarwegende gronden. In een dergelijk geval kan openbaarheid wel heel pijnlijk voor betrokkene zijn. Allereerst zij erop gewezen dat kandidaten bij hun sollicitatie al weten of de betrokken gemeente een referendum wenst te houden. Tot en met de fase van de referendumvraagstelling (die aan de kandidaten bekend wordt) kunnen zij zich nog terugtrekken. Die namen worden in ieder geval niet openbaar. Personen die vervolgens op de aanbeveling voorkomen zijn «dus» goede kandidaten. Het is allerminst een schande wanneer een kandidaat die op de aanbeveling voorkomt uiteindelijk niet wordt benoemd. Bovendien – ik wees daar eerder op – zijn er wel meer benoemingen die voorafgegaan worden door een openbare aanbeveling. Het probleem, dat de aan het woord zijnde leden signaleren, heeft zich daar niet gemanifesteerd .

Ten slotte waren de aan het woord zijnde leden van mening dat nadere minimale vereisten bij wet ingevoerd moeten worden en niet via een modelverordening.

Zoals eerder in deze nota aangegeven bestaat daartoe geen aanleiding. Het onderhavige voorstel strekt er slechts toe het noodzakelijke te regelen om dit specifieke referendum in te kunnen passen in de procedure van de benoeming en overigens de autonome bevoegdheid van de gemeente onverlet te laten.

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