

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009

Nr. 97

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2009

1. Inleiding

In de Staat van de dualisering is aan de beide Kamers der Staten-Generaal aangekondigd dat ik met voorstellen zal komen voor een zorgvuldige procedure ten aanzien van herbenoeming en ontslag van burgemeesters.¹ Sinds de herziening van de benoemingsprocedure in 2001 ligt het zwaartepunt ook ten aanzien van herbenoeming en ontslag bij de raad. Dat vergt een zorgvuldige procedure. Daarover informeer ik u. Daarbij zal ik ook enkele overige onderwerpen behandelen met betrekking tot de benoeming van burgemeesters. In dat kader zal ik ook voorstellen dat het aantal benoemingstermijnen van een burgemeester in dezelfde gemeente beperkt wordt tot maximaal drie termijnen.

2. Herbenoeming

Karakter van de herbenoemingsprocedure

De burgemeester wordt voor een periode van zes jaar benoemd. Hij kan in beginsel onbeperkt worden herbenoemd, telkens voor een periode van zes jaar. In de regel wordt een burgemeester altijd op aanbeveling van de raad herbenoemd. Rechtspositioneel wordt een niet-herbenoeming gelijk gesteld aan een ontslag van de burgemeester. Gedachte bij de wetbepaling is dan ook dat in beginsel herbenoeming geschiedt. Bij de totstandkoming van een aanbeveling tot herbenoeming gaat het niet primair om een beslissing te verkrijgen op de vraag of de burgemeester al dan niet voor een herbenoeming in aanmerking komt. Het gaat veeleer over de vraag of de burgemeester in de uitoefening van zijn functie voldoet aan het destijds – in de regel in de profielschets – opgestelde verwachtingspatroon en of er wensen zijn ten aanzien van het functioneren die kunnen bijdragen aan het verbeteren van zijn functioneren, zowel inhoudelijk als voor de samenwerkingsrelaties die hij onderhoudt of bevordert. De profielschets vormt in beginsel het toetsingskader van de raad ter zake

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 30 902, nr. 15.

van het functioneren van de burgemeester. Door allerlei ontwikkelingen binnen de gemeente kan het verwachtingspatroon ten aanzien van de specifieke rol en de functie van de burgemeester in de loop der tijd echter wijzigen. Voor een goede beoordeling is het zaak die nadere eisen duidelijk en bijtijds, d.w.z. niet pas in het laatste stadium te formuleren. Deze nadere eisen kunnen vervolgens, mits duidelijk gewisseld met de burgemeester, nadere criteria vormen waaraan het functioneren van de burgemeester wordt getoetst.¹

Door de invoering in 2001 van het aanbevelingsrecht van de gemeenteraad inzake benoeming, herbenoeming en ontslag, is de positie van de raad versterkt. Dit kan wellicht mede verklaren dat de afgelopen jaren een praktijk is ontstaan waarbij herbenoeming geen automatisme meer is. Voor gemeenteraden is het een moment geworden waarop het functioneren van de burgemeester opnieuw wordt gezien. Ook het onderzoek «De vallende burgemeester» geeft aan dat de krachtige positie van de vertrouwenscommissie en raad ook zichtbaar is in de herbenoeming. De raad is zich steeds meer bewust dat hij een aanbeveling moet uitbrengen en dus een expliciet oordeel moet geven over de burgemeester.²

Zorgvuldigheidswaarborgen

Artikel 61a van de Gemeentewet voorziet in de volgende voorschriften bij herbenoeming:

- de raad moet zijn aanbeveling vier maanden voor de eerste dag van de maand waarin de herbenoeming dient in te gaan door tussenkomst van de commissaris aan de minister zenden (lid 2);
- de raad moet voordat hij de aanbeveling opstelt, met de commissaris overleggen over het functioneren van de burgemeester (lid 3);
- de commissaris brengt advies uit aan de minister over de aanbeveling (lid 4);
- de minister wijkt bij de voordracht slechts af van de aanbeveling op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden (lid 5).

Bij het stellen van aanvullende zorgvuldigheidseisen zou het uitgangspunt moeten zijn dat procedureregels vooral gericht moeten zijn op transparantie en kenbaarheid van de herbenoemingsprocedure. Een burgemeester moet niet «verrast» kunnen worden met een (dreiging van) niet-herbenoeming.

Functioneringsgesprekken

Het is – om meerdere redenen – van belang dat de raad periodiek overleg voert met de burgemeester over de ambtsuitoefening. Daarmee kunnen gemeenteraden bij herbenoeming een goed en geobjectiveerd beoordelingskader hanteren. Het is ook wenselijk dat de commissaris van de Koningin aan het begin van de procedure met de raad overlegt over het (gewenste) functioneren van de burgemeester in het licht van de komende herbenoemingsprocedure. Mede op basis van het beoordelingskader kunnen met de burgemeester afspraken worden gemaakt over het verwachtingspatroon voor de nieuwe ambtsperiode en eisen die voor de komende jaren aan de ambtsuitoefening worden gesteld. Ik ben daarom voornemens in de van toepassing zijnde circulaires en handreikingen nader uit te werken dat in het herbenoemingsproces beoordeling van het functioneren van de burgemeester plaatsvindt mede aan de hand van verslagen van functioneringsgesprekken tussen burgemeester en gemeenteraad.

¹ Kamerstukken II, 1996–1997, 25 444, nr. 3.

² De vallende burgemeester, Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden, Juni 2006.

Vertrouwenscommissie

Nu herbenoeming geen vanzelfsprekendheid is, maar een moment waarop het functioneren van de burgemeester (naar verleden en toekomst) opnieuw wordt bezien, is het wenselijk dat – net als bij de benoeming – een vertrouwenscommissie wordt ingesteld. In veel gemeenten is dat inmiddels ook de praktijk. Het is wenselijk dit met het oog op een zorgvuldig proces ook wettelijk voor te schrijven. Daarmee wordt bijvoorbeeld ook de geheimhouding gegarandeerd. Ook geeft het de zittende burgemeester meer houvast in de procedure. Voorafgaand aan de herbenoeming of een eventuele niet herbenoeming heeft de burgemeester de gelegenheid om in beslotenheid met een afvaardiging van de raad te overleggen over zijn functioneren. Het overleg in de vertrouwenscommissie alsmede de beraadslagingen in de raad over het verslag van de vertrouwenscommissie zijn vertrouwelijk. Daarom stel ik voor dat in de Gemeentewet wordt geregeld dat de raad een vertrouwenscommissie instelt die met de burgemeester over diens functioneren overlegt. Van dit overleg brengt de vertrouwenscommissie vertrouwelijk verslag uit aan de raad en de commissaris van de Koningin.

Commissaris van de Koningin

In de Gemeentewet is reeds geregeld dat de raad voordat hij de aanbeveling opstelt, met de commissaris van de Koningin overlegt over het functioneren van de burgemeester. Over de aanbeveling inzake de herbenoeming brengt de commissaris van de Koningin advies uit aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de commissaris van de Koningin weegt zwaar bij herbenoeming. Bij een (niet-)herbenoeming kan de minister afwijken van de aanbeveling van de raad op gronden ontleend aan het advies van de commissaris van de Koningin. Dat betekent dat de commissaris van de Koningin vroegtijdig in het proces moet worden betrokken en moet kunnen beschikken over relevante stukken zoals verslagen van evaluaties of functioneringsgesprekken. Ik heb daarom het voornemen om in de circulaire en de handreiking voor burgemeestersbenoemingen op te nemen dat met de commissaris van de Koningin bij het begin van de procedure wordt overlegd over het (gewenste) functioneren van de burgemeester in het licht van de komende herbenoemingsprocedure. Tevens wordt opgenomen dat de commissaris van de Koningin kan beschikken over verslagen van functioneringsgesprekken tussen burgemeester en raad.

2. Benoemingstermijnen

Op dit moment is er geen beperking aan het aantal termijnen dat een burgemeester in dezelfde gemeente kan worden herbenoemd. Het aantal benoemingstermijnen in dezelfde gemeente zou beperkt moeten zijn tot maximaal drie termijnen. Dit is bevorderlijk voor de mobiliteit van burgemeesters. Dat draagt weer bij aan de kwaliteit van de beroepsgroep. Voorkomen moet worden dat er door een langdurige aanstelling in een gemeente te weinig uitdaging is in de samenwerking tussen de gemeenteraad en de burgemeester. Een wisseling van de burgemeesterspost kan dan zorgen voor nieuwe bestuurlijke dynamiek. Dat vereist in eerste instantie een goed personeels- en professionaliseringsbeleid burgemeesters. Er ligt ook een rol voor de commissaris van de Koningin om de doorstroming naar andere burgemeestersposten te stimuleren. Denkbaar is ook dat de Gemeentewet een duidelijke begrenzing stelt aan het aantal benoemingstermijnen in een en dezelfde gemeente. Alvorens daartoe voorstellen te ontwikkelen, wil ik eerst in overleg met de beroeps-

groep en de commissarissen van de Koningin bezien welke alternatieve maatregelen mogelijk zijn om op effectieve wijze de mobiliteit te bevorderen.

3. Samenstelling vertrouwenscommissie

De betrokkenheid van wethouders bij de benoemingsprocedure van burgemeesters dient te worden versterkt. De burgemeester functioneert voor het grootste deel van zijn tijd binnen het college en zal dus goed met de wethouders moeten kunnen samenwerken. Wethouders kunnen nu op uitnodiging van de gemeenteraad als adviseur toetreden tot de vertrouwenscommissie. Dit gebeurt echter nog niet in alle gevallen. Het vrijblijvende karakter van de uitnodiging dient naar mijn oordeel te vervallen. Ook zou verzekerd moeten zijn dat de raad het college hoort over de profielschets, alvorens deze vast te stellen. Ik wil daarom voorstellen doen om in de Gemeentewet te regelen dat:

- het college het recht heeft een wethouder als adviseur af te vaardigen naar de vertrouwenscommissie;
- dat betreft zowel de vertrouwenscommissie bij benoeming als herbenoeming;
- de raad het college in de gelegenheid stelt zijn opvatting over de profielschets te geven alvorens deze wordt vastgesteld.

Het college c.q. de afgevaardigde wethouder kan hierbij ook advies inwinnen van de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is immers de belangrijkste ambtelijke adviseur van het college.

Voorts zou ik willen stimuleren dat meer vrouwen en allochtonen in de vertrouwenscommissies worden benoemd. De commissarissen van de Koningin zouden gemeenteraden daarop kunnen attenderen. Om dit belangrijke streven te benadrukken zal ik het expliciteren in de circulaire en de handreiking voor burgemeestersbenoemingen. Daarin zal worden opgenomen dat de raad zich rekenschap geeft van het streven meer vrouwen alsmede allochtonen tot burgemeester te benoemen en dat de raad daarmee rekening houdt bij de op te stellen profielschets en de samenstelling van de vertrouwenscommissie.

4. Vereisten waarnemend burgemeester

Voor een waarnemend burgemeester gelden dezelfde regels inzake onverenigbare functies en verboden handelingen als voor een gewone burgemeester. Een burgemeester moet zijn nevenfuncties openbaar maken. Dit laatste vereiste geldt echter niet voor een waarnemend burgemeester. Dit lijkt een omissie in de Gemeentewet. Er is derhalve aanleiding hierin te voorzien. In hetzelfde verband verdient het aanbeveling te bepalen dat ook een waarnemend burgemeester de Nederlandse nationaliteit heeft. Dat is nu niet zo. Ik zal daarom voorstellen doen om in de Gemeentewet te bepalen dat een waarnemend burgemeester de Nederlandse nationaliteit moet hebben en zijn nevenfuncties openbaar moet maken.

5. Overzicht voorstellen

Uit het bovenstaande blijkt dat er geen aanleiding is tot vergaande aanpassing van de procedures voor benoeming en herbenoeming van burgemeesters. Bij de voorstellen voor het waarborgen voor een zorgvuldig proces, gaat het veeleer om een verfijning van reeds bestaande procedures. Dit leidt tot de volgende hierboven beschreven voorstellen:

1. In de circulaire en de handreiking voor burgemeestersbenoemingen wordt nader uitgewerkt dat in het herbenoemingsproces beoordeling van het functioneren van de burgemeester plaatsvindt mede aan de

- hand van verslagen van functioneringsgesprekken tussen burgemeester en gemeenteraad.
2. In de Gemeentewet wordt geregeld dat de raad een vertrouwenscommissie instelt die met de burgemeester over diens functioneren overlegt. Van dit overleg brengt de vertrouwenscommissie vertrouwelijk verslag uit aan de raad en de commissaris van de Koningin.
 3. In de circulaire en de handreiking voor burgemeestersbenoemingen wordt opgenomen dat met de commissaris van de Koningin bij het begin van de procedure wordt overlegd over het (gewenste) functioneren van de burgemeester in het licht van de komende herbenoemingsprocedure. Tevens wordt opgenomen dat de commissaris van de Koningin kan beschikken over verslagen van functioneringsgesprekken tussen burgemeester en raad.
 4. Het aantal benoemingstermijnen van een burgemeester in dezelfde gemeente zou beperkt moeten zijn tot maximaal drie termijnen. Denkbaar is dat ook in de Gemeentewet te regelen. Alvorens daartoe voorstellen te ontwikkelen, wordt eerst in overleg met de beroepsgroep en de commissarissen van de Koningin bezien welke alternatieve maatregelen mogelijk zijn om op effectieve wijze de mobiliteit te bevorderen.
 5. In de Gemeentewet wordt opgenomen dat:
 - het college het recht heeft een wethouder als adviseur af te vaardigen naar de vertrouwenscommissie;
 - dat betreft zowel de vertrouwenscommissie bij benoeming als herbenoeming (zie voorstel 2);
 - de raad het college in de gelegenheid stelt zijn opvatting over de profielschets te geven alvorens deze wordt vastgesteld.
 6. In de circulaire en de handreiking burgemeestersbenoemingen wordt opgenomen dat de raad zich rekenschap geeft van het streven meer vrouwen en allochtonen tot burgemeester te benoemen en dat de raad daarmee rekening houdt bij de op te stellen profielschets en de samenstelling van de vertrouwenscommissie.
 7. In de Gemeentewet wordt geregeld dat een waarnemend burgemeester de Nederlandse nationaliteit moet hebben en zijn nevenfuncties openbaar moet maken.

De voorstellen tot wijziging van de Gemeentewet kunnen – voor zover van toepassing – naar analogie worden doorgevoerd in de Provinciewet bij de procedures die voor de commissaris van de Koningin gelden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst