

From: Jansen, FJH (Freek) <FJHJansen@GemeenteWestland.nl>

Sent: 3 May 2016 13:07:33

To: Jansen, FJH (Freek)

Cc: Broekema, N (Nico)

Subject: Advies inzake de toepassing van de Gemeentewet met betrekking tot de (her)benoeming van burgemeesters

Geachte griffier,

Ter kennisgeving stuur ik u onderstaand bericht en bijgaand advies inzake de toepassing van de Gemeentewet in de besluitvorming van de raad over de aanbeveling voor de (her)benoeming van de burgemeester.

Voor meer informatie en vragen kunt u contact opnemen met dhr. Broekema, griffier van de gemeente Westland (06-46194305).

Met vriendelijke groet,
Freek Jansen



ICT Specialist en communicatieadviseur
Griffie gemeente Westland

☎ 06 - 55 38 37 97 / 0174 - 67 3037

In antwoord op de evaluatieve bespiegelingen over de raadsvergadering van Westland van 12 april over de herbenoeming van de burgemeester - namens de minister aangezwengeld door op ambtelijk niveau vanuit BZK - is bijgaand advies gezonden aan de minister van BZK en de cdK in de PZH.

De bijlage welke is bijgevoegd is een advies van Douwe Jan Elzinga..

De raad van Westland heeft op 12 april 2016 ten aanzien van het besluitvormingsproces artikel 31 van de Gemeentewet toegepast. Op grond van het onlangs gewijzigde artikel 61c (met name lid 3) van de Gemeentewet is de raad ook verplicht artikel 31 (het stemmen met 'stembriefjes') van de Gemeentewet toe te passen.

Een circulaire van BZK uit 2012 waarin het tegendeel staat is na de wetswijziging van 1 februari niet ingetrokken. BZK is zich in zijn instructies aan cdK's en gemeenten daarop echter wel blijven baseren. Daarom is professor mr. Douwe Jan Elzinga gevraagd een advies te geven. In het advies wordt onder meer aangegeven dat ten aanzien de besluitvorming door de raad de circulaire van 2012 niet meer als uitgangspunt kan gelden sinds de wetswijziging per 01-02-2016 die de raad verplicht artikel 31 van de Gemeentewet toe te passen.

Advies
Gemeenteraad
Westland

Prof. mr. D.J. Elzinga

Mr. dr. F. de Vries



Inhoud

Casus	2
Vragen	2
Benoeming van publieke bestuurders	3
Onduidelijkheid in wet- en regelgeving	4
“Dubbele geheimhouding”?	5
Beantwoording van de vragen	7

Casus

Op 12 april 2016 heeft de gemeenteraad van Westland beraadslaagd en besloten over de herbenoeming van burgemeester Van der Tak. Conform de voorgeschreven procedures heeft de gemeenteraad van Westland een vertrouwenscommissie ingesteld. Hiervan maakten de (acht) fractievoorzitters van de raad deel uit. Wethouder A.W. Meijer was als adviseur betrokken bij het werk van de commissie. De commissie gaf in het raadsvoorstel aan in meerderheid herbenoeming van de burgemeester wenselijk te achten. Over het voorstel is in beslotenheid beraadslaagd. De stemming over het voorstel verliep schriftelijk en vond na afronding van de besloten vergadering plaats in het plenaire gedeelte van de raadsvergadering. Nadien is discussie gerezen tussen de raad van de gemeente Westland en vertegenwoordigers van de provincie Zuid-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken over de juistheid van de gevolgde procedure. Kernvraag is of de uiteindelijk schriftelijke stemming in het besloten gedeelte van de raadsvergadering had moeten plaatsvinden.

Vragen

De griffier van de gemeenteraad van Westland heeft in dit verband gevraagd om een advies over deze zaak. Wij onderscheiden in dit verband een viertal separate vragen.

1. Op welke wijze dient volgens geldende wet- en regelgeving de stemming over de (her)benoeming van burgemeesters plaats te vinden?
2. Geschiedt de voorgeschreven stemming na behandeling van het voorstel van de vertrouwenscommissie in beslotenheid, of dient of kan deze stemming in het openbare gedeelte van de raadsvergadering plaats (te) vinden?
3. Wat is in dit kader de betekenis van de circulaire van 9-12-2015 (Stb. 205 426) van de minister van Binnenlandse Zaken?
4. Welke handelwijze dient de vertrouwenscommissie van de raad van Westland gelet op haar bijzondere positie in acht te nemen richting de Commissaris van de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken met betrekking tot toezending van vertrouwelijke stukken?

Wij zullen de hierboven gestelde vragen van een antwoord voorzien. Alvorens we daartoe overgaan schetsen we hieronder in het kort een beeld van de wijze waarop over het thema van (her)benoeming van burgemeesters en andere publieke bestuurders bij de totstandkoming wet- en regelgeving is gesproken.

Benoeming van publieke bestuurders

In recente wet- en regelgeving is veel aandacht uitgegaan naar de wijze waarop publieke bestuurders zoals burgemeesters en wethouders benoemd worden. Wetvoorstel 33691 ('Veegwet') beoogde op een aantal terreinen meer helderheid te scheppen over de verhoudingen binnen het duale bestuursmodel van onder meer gemeenten en provincies. In het wetsvoorstel werd onder meer voorgesteld vertrouwenscommissies ook verplicht te stellen bij procedures van herbenoeming van zittende burgemeesters; de colleges van B&W een zekere positie te gunnen bij de (her)benoeming van burgemeesters en over het lidmaatschap van een of meer wethouders van een vertrouwenscommissie. Het wetsvoorstel werd uiteindelijk in gewijzigde vorm door de beide kamers der Staten-Generaal aanvaard. Een belangrijke wijziging die in dit verband plaatsvond, was de aanvaarding van het amendement Fokke/Litjens over de besluitvorming rondom (her)benoeming van burgemeesters. Dit amendement was een directe reactie op een door minister Plasterk bij Nota van Wijziging aangebrachte toevoeging in het wetsvoorstel om bij de (her)benoeming van burgemeesters en wethouders een hoofdelijke stemming voor te schrijven.¹ De Tweede Kamer gaf met de aanvaarding van dit amendement aan de door de regering beoogde transparantie rondom de hoofdelijke stemming bij benoeming van burgemeesters niet wenselijk te achten. Daarvoor werden door de indieners van het amendement een drietal argumenten genoemd. Men achtte in de eerste plaats de bescherming van de positie van individuele raadsleden bij de uiteindelijke afweging rondom dit type benoeming van groter belang. Daarnaast gaf men aan te vrezen dat als

¹ En daarmee een uitzondering aan te brengen op de regel dat over personen schriftelijk wordt gestemd. Kamerstukken Tweede Kamer 2013-2015 nr 9.

gevolg van een hoofdelijke stemming de beoogde (kandidaat) burgemeesters op voorhand zouden worden geconfronteerd met zichtbare verdeeldheid. En tenslotte gaf men aan een dergelijke hoofdelijke stemming moeilijk verenigbaar te vinden met het vertrouwelijke karakter van de volledige (her)benoemingsprocedure.

Onduidelijkheid in wet- en regelgeving

Met inwerkingtreding van de bepalingen uit de 'Veegwet' scheidt de Gemeentewet in ieder geval een helder uitgangspunt. Hoofdelijke stemmen zijn uitgesloten. De stemming over een (her)benoemingsvoorstel vindt conform de artt. 61 jo 30-32 Gemeentewet plaats op een schriftelijke en daarmee geheime wijze. Deze procedure is herhaald in de circulaire van 9-12-2015 (Stb 2015, 426) die op 1 februari 2016 in werking is getreden. Hierin is nog eens weergegeven dat de stemmen over benoeming en ontslag van burgemeesters en wethouders conform art. 31 Gemeentewet verlopen. Zij geschieden schriftelijk en daarmee geheim.

De zojuist genoemde circulaire heeft niet zichtbaar geleid tot intrekking van de circulaire die tot 1 februari 2016 geldig was. Dat is de circulaire van 15 juli 2012 nr 15046 (Circulaire benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming burgemeesters). Deze bepaalt in art XII.2 is dat (her)benoemingsvoorstellen ten aanzien van burgemeesters plaatsvinden bij hoofdelijke stemming, zulks als sluitstuk van de vergadering die in beslotenheid plaatsvindt ("Er vindt hoofdelijke stemming plaats"). "De stemverhouding blijft geheim" zo schrijft de circulaire voor.

Hiermee is een eerste conclusie duidelijk. De zojuist genoemde circulaire uit 2012 is strijdig met de huidige gemeentewet en botst ook nog eens met de circulaire Stb 2015 426.

“Dubbele geheimhouding”?

Wellicht onbedoeld heeft de wetgever met de aanvaarding van de door het amendement Fokke/Litjens gewijzigde ‘Veegwet’ een nieuw vraagstuk gecreëerd. In de oude situatie was het uitgangspunt helder. Alle handelingen met betrekking tot de (her)benoeming van de burgemeester vinden plaats achter gesloten deuren. Dat gold ook, op grond van de circulaire uit 2012, voor de afrondende voorgeschreven (hoofdelijke) stemming. De regering wenste op het punt van de wijze van stemming meer helderheid te brengen, zulks onder meer op verzoek van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Kring van Commissarissen.² In dat verband is niet helemaal duidelijk geworden of deze wettelijke hoofdelijke stemming zich zou moeten voltrekken in de besloten vergadering – het format van de circulaire uit 2012 – dan wel of de regering beoogde dat deze hoofdelijke stemming in het openbaar zou moeten plaats vinden. Duidelijk is in ieder geval wel dat een hoofdelijke stemming een vorm van kenbaarheid naar anderen oplevert. Indien de hoofdelijke stemming zich voltrekt achter gesloten deuren weten de raadsleden van elkaar hoe is gestemd en wie voor- en tegenstanders waren. Het was vooral die kenbaarheid die in de Tweede Kamer bezwaren opriep. Immers indien een burgemeester bij meerderheid wordt herbenoemd, is in de raad precies bekend wie de tegenstanders waren en dat zou de onderlinge verhoudingen kunnen belasten. Bovendien is het voor raadsleden veel moeilijker om bij een hoofdelijke stemming ‘kleur’ te bekennen, dan bij een geheime schriftelijke stemming. Een en ander leidde er toe dat de Tweede Kamermeer bescherming voor de betrokken kandidaten en raadsleden wenste. Het bijzondere is nu wel dat bij de herbenoeming van de burgemeester er geen personenkeuze is – het gaat immers maar om 1 persoon -, maar toch de geheime schriftelijke stemming door de wet wordt voorgeschreven.

² Zie de toelichting bij de Nota van Wijziging.

Deze op zichzelf begrijpelijke voorkeur om de uiteindelijke stemming geheim te laten zijn roept, wellicht onbedoeld, een ander kwestie op. Op welke moment vindt deze schriftelijke en daarmee geheime stemming plaats? Maakt deze deel uit van de behandeling van het verslag en het daarmee samenhangende voorstel van de vertrouwenscommissie en vindt de stemming aldus plaats in een besloten vergadering? Of zijn deze besluitvormingsmomenten los van elkaar te zien en waarborgt de schriftelijke stemming in zichzelf de door de wetgever gewenste geheimhouding?

Opvallend genoeg heeft de wetgever aan deze kwestie geen aandacht geschonken. De circulaire van 9 december 2015 herhaalt in dit verband 'slechts' wat reeds als uitgangspunt in de gemeentewet is neergelegd. De circulaire maakt nog melding van een aanvullende circulaire op dit punt, maar deze heeft het licht, naar wij hebben kunnen waarnemen, nog niet gezien.

Een en ander betekent dat we de voorliggende kwestie moeten benaderen vanuit het stelsel van de Gemeentewet zelf. Vanuit die invalshoek ligt het niet voor de hand die geheime stemming te laten plaatsvinden in een besloten vergadering. De schriftelijke stemming zelf draagt immers zorg voor de nodige waarborgen voor de raadsleden die hun stem uitbrengen. Daarvoor is het 'sluiten van de deuren' een overbodige handeling. Nu de wetgever uitdrukkelijk heeft willen aansluiten bij de regeling van art. 31 Gemeentewet, dient te worden aangesloten bij de gebruikelijk wijze van afhandeling van een schriftelijke stemming. Het resultaat van de stemming via zogeheten stembriefjes wordt dan in het openbaar kenbaar gemaakt. Een geheime stemming in een besloten vergadering is vooral te beschouwen als een voorbeeld van een weinig zinvolle 'dubbele geheimhouding'. Het is in dat verband ook beter uit te gaan van het stelsel van de wet. Circulaires van de minister geven weliswaar richtlijnen, maar zijn juridisch niet bindend. En als dan in de circulaire staat dat de schriftelijke stemming plaats moet vinden in de besloten vergadering ontstaat er een dubbele geheimhouding, terwijl het wettelijke stelsel daar niet vanuit gaat.

Vanwege het richtlijnarakter van de circulaire kunnen gemeenten dan besluiten zich enkel op de wet te richten en de schriftelijke stemming in het openbaar te doen. Om die reden is het rationeel om het wettelijke stelsel te volgen en uit te gaan van een schriftelijke stemming in de openbare raadsvergadering en hierover geen voorschriften op te nemen in de circulaire.

Beantwoording van de vragen

1. *Op welke wijze dient volgens geldende wet- en regelgeving de stemming over de (her)benoeming van burgmeesters plaats te vinden?*

Zoals wij hierboven hebben beschreven gaat de wetgever met de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen in de Gemeentewet als gevolg van de 'Veegwet' er vanuit dat gehandeld wordt langs de lijnen van art. 31 Gemeentewet. Dit betekent dat de stemming schriftelijk geschiedt via zogeheten stembriefjes. Deze stemming vindt uiteraard niet eerder plaats dan nadat in een besloten gedeelte van de raadsvergadering het resultaat van de werkzaamheden van de vertrouwenscommissie is besproken en gewogen. De circulaire uit 2012 die nog voorzag in een hoofdelijke stemming in beslotenheid kan vanwege het nieuwe wettelijke regime niet langer uitgangspunt zijn.

2. *Geschiedt de voorgeschreven stemming na behandeling van het voorstel van de vertrouwenscommissie in beslotenheid of dient deze stemming in het openbare gedeelte van de raadsvergadering plaats te vinden?*

Dit is een wat complexe vraag. Vooral omdat de wetgever zelf er voor heeft gezorgd dat op dit terrein enige onhelderheid is ontstaan. Voorshands ontbreekt een afzonderlijke circulaire op dit punt. De wetgever heeft willen aansluiten bij de procedure die art. 31 noemt. Dit betekent in onze ogen dat aansluiting gezocht kan worden bij andere benoemingen (over personen) die langs deze weg plaatsvinden. Daarmee kan de schriftelijke stemming na afloop van de vergadering achter gesloten deuren plaatsvinden in een openbare vergadering. In de openbaarheid blijkt dan 'slechts' de stemverhouding. Daartegen hoeft geen bezwaar te bestaan aangezien de uitgebrachte stemmen niet herleidbaar zijn tot individuele raadsleden.

3. *Wat is in dit kader de betekenis van de circulaire van 9-12-2015 (Stb. 205 426) van de minister van Binnenlandse Zaken?*

Deze circulaire bevestigt het nieuwe wettelijke regime. De tot dan toe geldende circulaire uit 2012 kan op dit punt gelet op het nieuwe wettelijke regime niet langer als uitgangspunt van besluitvorming gelden.

4. *Welke handelwijze dient de vertrouwenscommissie van de raad van Westland gelet op haar bijzondere positie in acht te nemen richting de Commissaris van de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken in het bijzonder met betrekking tot toezending van vertrouwelijke stukken?*

De besluitvorming van de gemeenteraad rondom de (her)benoeming van de burgemeester is geen zelfstandig proces. De Gemeentewet en de genoemde circulaire uit 2012 bevatten tal van voorschriften die de gemeenteraad in acht moet nemen. Dat geldt ook voor stukken die vertrouwenscommissies bij hun werkzaamheden ontvangen en/of samenstellen. Gelet op de formele bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en de daarin voorziene rol voor de Commissaris van de Koning ligt het voor de hand dat alle stukken waarover de vertrouwenscommissie beschikt, of die zij ter tafel krijgt in handen worden gesteld van of kenbaar zijn voor de minister en de Commissaris.³ In onze ogen vloeit deze conclusie voort uit het systeem van kroonbenoeming zelf, de organieke verhoudingen binnen de Nederlandse eenheidsstaat en het stelsel van de wet.

³ Zie in dit verband de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 33691. Kamerstukken Tweede Kamer 2013-2014, nr 3 blz. 6.



**Stichting voor Beleidsanalyse en
Bestuursondersteuning**

Hoekje 11
9881 TA Kommerzijl
info@stibabo.nl
www.stibabo.nl