



# Rapport

## Klacht

Verzoeker klaagt er over dat de Commissaris van de Koningin van Zuid-Holland niet behoorlijk heeft gehandeld bij de sollicitatieprocedure voor de vacature van burgemeester van gemeente Z.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Nadat verzoeker op 22 januari 2007 zijn belangstelling kenbaar had gemaakt voor de vacature van burgemeester van de gemeente Z., informeerde de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland hem over de te volgen procedure. Bij brief van 7 februari 2007 schreef de commissaris het niet noodzakelijk te achten verzoeker voor een gesprek uit te nodigen, omdat hij reeds bekend was. Bij brief van 2 maart 2007 werd verzoeker meegedeeld dat hij niet in de selectie van kandidaten was opgenomen. Voor nadere inlichtingen werd verzoeker verwezen naar de Chef van het Kabinet. Tevens werd verzoeker gewezen op de mogelijkheid om zich direct tot de vertrouwenscommissie te wenden met het verzoek hem alsnog uit te nodigen voor een gesprek.

2. Bij e-mailbericht van 5 maart 2007 wendde verzoeker zich tot de Chef van het Kabinet en verwees daarbij naar zijn aan de commissaris gerichte brief van 9 februari 2007.

In deze brief plaatste verzoeker een aantal kanttekeningen bij de opmerkingen van de commissaris tijdens diens telefoongesprek met verzoeker op 7 februari 2007, waarbij verzoeker was geïnformeerd over het voornemen van de commissaris om hem niet door te geleiden naar de vertrouwenscommissie. Verzoeker schreef dat hij naar aanleiding van zijn interesse voor het burgemeesterschap in de gemeente A. voor het eerst kennis had gemaakt met de commissaris. Na een gesprek te hebben gevoerd met de vertrouwenscommissie van deze gemeente, had verzoeker nog enkele malen zijn belangstelling kenbaar gemaakt voor een vacature van burgemeester zonder door de commissaris te zijn doorgeleid. Na een gesprek te hebben gevoerd met de vertrouwenscommissie van de gemeente B. had verzoeker met de commissaris gesproken over zijn capaciteiten om als burgemeester te kunnen worden voorgedragen. De commissaris zou verzoeker daarbij hebben gewezen op diens 'stevige opstelling', welk argument ook nu een rol bleek te spelen bij de beslissing om verzoeker niet door te geleiden aan de vertrouwenscommissie. Verzoeker sprak er zijn verwondering over uit dat dit aspect wederom een rol speelde en vroeg de commissaris hem alsnog voor te dragen aan de vertrouwenscommissie.

3. In zijn e-mailbericht van 5 maart 2007 schreef verzoeker dat hij geen reactie had ontvangen op zijn brief van 9 februari 2007, maar dat hem op 20 februari 2007 wel was verzocht om deel te nemen aan een assessment, gehouden 22 februari.

Bij zijn e-mailbericht had verzoeker een document gevoegd, waarin hij kanttekeningen plaatste bij het assessment. Verzoeker stelde dat de beslissing van de commissaris niet gebaseerd kon zijn op de uitkomst van het assessment, aangezien dit te veel gefocust was op het punt 'omgang', waarvan de commissaris zou vinden dat verzoeker op dit punt tekort schoot. De uitkomsten van het assessment zouden op dit punt lijnrecht staan tegenover een rapport dat eerder over verzoeker was opgesteld. Ook de door verzoeker opgegeven referenten zouden diens kracht op het gebied van de omgang onderschrijven. Verzoeker stelde dat de commissaris, zeker nu hij op zes van de acht onderdelen van het assessment uitstekend scoorde, zich teveel op het onderdeel 'omgang' focuste.

4. Naar aanleiding van diens brief aan de vertrouwenscommissie deelde de voorzitter verzoeker op 8 maart 2007 mee dat de commissie geen reden zag om de in overleg met de commissaris gemaakte voorselectie van sollicitanten te herzien.

5. Bij brief van 9 maart 2007 reageerde de Commissaris van de Koningin naar aanleiding van de correspondentie tussen verzoeker en de Chef van het Kabinet. De commissaris begreep dat verzoeker teleurgesteld was, maar vond het te ver gaan dat hem verweten werd dat hij een inconsistente koers had gevaren bij de aspiraties van verzoeker om burgemeester te worden. De commissaris stelde zelf personen als verzoeker te appreciëren, maar dat hij tot het inzicht was gekomen dat dit bij vertrouwenscommissies, waar verzoeker in twee eerdere procedures een gesprek mee had gehad, anders lag en dat dit bepaaldelijk te maken had met de manier waarop verzoeker door de vertrouwenscommissie was ervaren.

Daarnaast schreef de commissaris verzoeker, naar aanleiding van zijn brief van 9 februari 2007, dat hem zonder daartoe op enigerlei wijze verplicht te zijn een assessment was aangeboden om een meer objectief beeld te krijgen over de mogelijkheden, kwaliteiten en beperkingen van verzoeker. De commissaris merkte op geen invloed te hebben op de aard en inhoud van het assessment, behoudens het vragen om op enige aspecten in het bijzonder acht te slaan. Bij het maken van de eindafweging inzake de voorselectie van kandidaten voor de vertrouwenscommissie kon de commissaris niet om de conclusies van het assessment heen.

Ten slotte schreef de commissaris dat door hem niet meer apart op de brief van 9 februari 2007 was gereageerd, omdat het niet gebruikelijk is om over het resultaat van een assessment met betrokkene te communiceren.

6. In reactie schreef verzoeker op 11 maart 2007 dat hem met betrekking tot de twee eerdere procedures nimmer op schrift het oordeel van de vertrouwenscommissies bekend was gemaakt en dat de commissaris erkende sturend te zijn geweest in het proces van het assessment. De conclusies van de commissaris, achtte verzoeker 'flinterdun' en 'aantoonbaar niet professioneel getrokken'. Op 29 maart 2007 deelde de commissaris verzoeker mee dat diens brief van 11 maart 2007 hem niet alleen had verbaasd, maar ook

onaangenaam had getroffen en hij geen reden meer zag voor verdere gedachtewisseling over de aspiratie van verzoeker om burgemeester te worden.

7. Op 29 maart 2007 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. In zijn verzoekschrift schreef verzoeker dat de commissaris nergens zijn uitspraken staft en dat verzoeker in de eerdere procedures voor de ene gemeente onderdeel was geweest van een rituele dans, terwijl in de procedure voor de tweede gemeente meerdere kandidaten zich hadden beklagd over de vertrouwenscommissie. Verzoeker achtte het niet juist dat de commissaris psychologiserende uitspraken deed aangezien hij daarvoor niet was opgeleid en ook achtte verzoeker het assessment sterk 'case-driven'.

8. In zijn reactie aan de Nationale ombudsman van 21 september 2007 gaf de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland allereerst een beschrijving van de handelwijze bij de procedure voor een vacature burgemeestersambt, waarna hij nader inging op de procedure voor het ambt van burgemeester van Z. en op de klacht van verzoeker.

9. Ten aanzien van de procedure in het algemeen merkte de Commissaris van de Koningin op dat hij, op grond van artikel 126 van de Grondwet en artikel 61 van de Gemeentewet (zie Achtergrond onder 1. en 2.), verantwoordelijk is voor het toezicht op een ordentelijk verloop van de burgemeestersprocedure. Deze verantwoordelijkheid is onder andere nader uitgewerkt in de Ambtsinstructie Commissaris van de Koningin (zie Achtergrond, onder 3.) en in de Circulaire procedureregels benoeming burgemeester (zie Achtergrond, onder 4.).

De commissaris deelde de Nationale ombudsman mee dat hij, voorafgaand aan de openstelling van een burgemeestersambt, overleg voert met de gemeenteraad over de eisen die aan de te benoemen burgemeester worden gesteld, waarna de profielschets door de raad, in een vergadering die door de commissaris wordt bijgewoond, wordt vastgesteld. Tevens stelt de raad uit zijn midden een vertrouwenscommissie in die is belast met de beoordeling van de kandidaten.

Alle sollicitanten ontvangen van de commissaris een ontvangstbevestiging, waarbij de te volgen procedure wordt geschetst. Daarnaast ontvangen zij een informatiepakket. Vervolgens voert de commissaris, voor zover dit nog niet eerder heeft plaatsgevonden, gesprekken met de kandidaten en worden de nodige inlichtingen ingewonnen. De eerste selectie wordt door de commissaris gedaan op grond van een vergelijking van alle beschikbare informatie in het licht van de door de gemeenteraad opgestelde profielschets.

Onder alle beschikbare informatie wordt met name de informatie verstaan die is verkregen uit de door de commissaris en de Chef van het Kabinet met de kandidaten gevoerde gesprekken, uit referenties, ambtsberichten van andere Commissarissen van de Koningin en burgemeesters en, voor zover aanwezig, objectieve rapportages zoals een assessment.

Met "in het licht van de door de gemeenteraad opgestelde profielschets" bedoelde de commissaris dat rekening wordt gehouden met alle facetten die de betreffende gemeente van belang acht en met de wensen van de raad omtrent de specifieke bestuurscompetenties waarover een burgemeester zou moeten beschikken. Juist deze relatie met de bestuurscompetenties uit de profielschets, kunnen naar de mening van de commissaris het inhoudelijke selectieproces in belangrijke mate structureren.

De commissaris merkte op dat in de praktijk gemiddeld zes tot acht kandidaten worden doorgeleid naar de vertrouwenscommissie. Voor deze doorgeleiding door de commissaris wordt niet alleen de persoon van de kandidaat zelf beoordeeld, maar wordt ook een vergelijking gemaakt met de overige kandidaten. Daarbij wordt tevens gelet op een spreiding van de politieke kleur van de kandidaten om te komen tot een evenwichtige selectie.

De commissaris achtte het zijn taak om op basis van zijn eigen oordeel te beslissen over het al dan niet doorgeleiden van een kandidaat naar een vertrouwenscommissie. Daarbij merkte hij op vooraf alle kandidaten uitvoerig met de vertrouwenscommissie te bespreken, waarbij de commissie tevens kennis kan nemen van de stukken en dat de bespreking ertoe kan leiden dat de selectie wordt aangevuld of aangepast.

10. Bij de burgemeestersvacature van gemeente Z. was deze procedure ook gevolgd. De situatie in gemeente Z. was echter dusdanig dat extra zorgvuldigheid was geboden. De vacature was eind 2005 ontstaan door het noodgedwongen, vroegtijdige vertrek van de vorige burgemeester en werd kort daarna bovendien gevolgd door het vertrek van de toenmalige gemeentesecretaris. Vanwege de ontstane bestuurlijke en organisatorische situatie had de commissaris in gemeente Z. vele gesprekken gevoerd, waarna vervolgens een waarnemend burgemeester met een grote bestuurlijke ervaring was benoemd om eerst de bestuurlijke situatie te analyseren, wegen tot verbetering te vinden en daarmee het bestuur in rustiger vaarwater te krijgen. Daarom had de commissaris ook met de waarnemend burgemeester gesprekken gevoerd om een beter beeld te kunnen krijgen aan welke eisen de nieuwe burgemeester, zowel op persoonlijk vlak als op het gebied van bestuurlijke competenties en ervaring, zou moeten voldoen. De commissaris achtte het evident dat de nieuwe burgemeester, naast het voldoen aan de profielschets, over een uitstekende bestuurlijke ervaring diende te beschikken.

Op de vacature gemeente Z. hadden zeventien kandidaten gesolliciteerd. Veertien van hen waren burgemeester of wethouder, of hadden deze functies eerder vervuld. Daarmee behoorde verzoeker tot de kandidaten zonder bestuurlijke ervaring in een politieke context, terwijl deze ervaring voor de commissaris van groot, zo niet doorslaggevend belang werd geacht.

Daarbij deed zich naar het oordeel van de commissaris nog de bijzondere situatie voor dat dertien van de zeventien sollicitanten lid waren van een dezelfde politieke partij en de

commissaris bij het maken van een selectie ook steeds streeft naar een spreiding over politieke partijen.

11. Ten aanzien van de klacht deed de commissaris mee dat verzoeker in voorgaande jaren acht keer had gesolliciteerd op een burgemeestersvacature in de provincie Zuid-Holland. Daarbij had de commissaris hem tweemaal, in 2003 en 2005, doorgeleid naar de vertrouwenscommissie.

Dat verzoeker in de procedure bij de gemeente A. onderdeel zou zijn geweest van een rituele dans werd door de commissaris bestreden, aangezien bij elke afweging van de kandidaten voor een vertrouwenscommissie uiterst zorgvuldig wordt omgegaan met de belangen van de kandidaten. Teneinde onjuiste beeldvorming weg te nemen voegde de commissaris hieraan toe dat er in de procedure van gemeente A. sprake was van een bijzondere situatie, omdat ook de waarnemend burgemeester kandidaat was. Ofschoon deze kandidaat een gerede kans maakte, was het beslist geen uitgemaakte zaak dat hij op de aanbeveling zou worden geplaatst. Naar de mening van de commissaris had de vertrouwenscommissie haar taak ten volle uitgevoerd en op basis van het eerste gesprek besloten verzoeker niet uit te nodigen voor een tweede gesprek.

Ten aanzien van de procedure in de gemeente B. was het de commissaris niet bekend dat de vertrouwenscommissie niet zorgvuldig zou hebben gehandeld. Ook deze vertrouwenscommissie had op basis van het eerste gesprek besloten verzoeker niet uit te nodigen voor een tweede gesprek.

In reactie op de opmerking van verzoeker dat hem nimmer op schrift het oordeel van de vertrouwenscommissies bekend was gemaakt, deed de commissaris mee dat het de taak van de vertrouwenscommissie is om zijn oordeel bekend te maken aan de kandidaten die niet op de aanbeveling worden geplaatst. De commissaris acht het zijn taak om toe te zien op een ordentelijk verloop van de procedure. Daarom verifieert hij altijd of de betreffende vertrouwenscommissie de kandidaten die niet op de aanbeveling zijn geplaatst hiervan in kennis heeft gesteld. Voor zover bekend was dit ook in deze procedures gebeurd.

In reactie op de klacht over het assessment benadrukte de commissaris allereerst dat het aanbieden van een assessment (kosten ca. € 3.500) geen verplichting was, maar een geste van de commissaris aan verzoeker om hem tegemoet te komen en een handreiking te geven naar de toekomst. Het onderzoek was uitgevoerd door Holland Consulting Group. Dit bureau heeft veel ervaring in het uitvoeren van onderzoeken naar bestuurlijke en managementvaardigheden voor diverse bestuurlijke functies, waaronder die van burgemeester. De provincie heeft de afgelopen jaren ruime ervaring opgedaan met dit bureau. De commissaris gaf aan dat telkenmale was gebleken dat de conclusies van dit bureau relevant waren voor het functioneren van deze personen in het burgemeestersambt, zodat hij geen enkele reden had te twijfelen aan de deskundigheid, professionaliteit en onafhankelijkheid van dit bureau. Ook had de commissaris op de

uitvoering van het assessment zelf geen invloed gehad, behoudens het vragen om op enige aspecten in het bijzonder acht te slaan.

Verder herkende de commissaris zich niet in het verwijt van verzoeker dat deze psychologiserende uitspraken had gedaan in zijn brief van 9 maart 2007. De commissaris stelde een deel van de daarin vermelde overwegingen slechts te hebben gebaseerd op de uitkomst van het assessment, mede gevoed door het oordeel van een tweetal vertrouwenscommissies waar verzoeker eerder op gesprek is geweest. Voorts had de commissaris door zijn overwegingen verzoeker getracht te wijzen op de in het assessment door het bureau aan hem meegegeven aanbevelingen voor een kritische zelfreflectie en verdere ontwikkeling.

12. Naar aanleiding van de bij de opening van het onderzoek aan de Commissaris van de Koningin gestelde vraag om in te gaan op de onderbouwing van de beslissing om verzoeker niet door te geleiden naar de vertrouwenscommissie en om aan te geven waarom verzoeker alsnog was verzocht deel te nemen aan een assessment, deelde de commissaris de Nationale ombudsman het volgende mee.

Op 18 januari 2007 was aan verzoeker het informatiepakket van de gemeente Wassenaar gezonden, waarna hij op 22 januari 2007 had gesolliciteerd. Op 23 januari 2007 was een ontvangstbevestiging gezonden en tevens de sollicitatieprocedure uiteengezet. Vervolgens was verzoeker op 7 februari 2007 schriftelijk medegedeeld dat een gesprek met betrokkene niet nodig werd geacht, omdat hij reeds uit anderen hoofde bekend was. Daarbij was verzoeker tevens meegedeeld dat zijn sollicitatie zou worden bezien bij de selectie van de kandidaten en dat betrokkene, nadat de commissaris zijn afweging had gemaakt, bericht zou ontvangen of hij tot de geselecteerde kandidaten behoorde die werden doorgeleid aan de vertrouwenscommissie.

Nadat de commissaris begin februari 2007 een beeld had van de sollicitanten en van de specifieke competenties die van de burgemeester in de gemeente Z. werden gevraagd, had de commissaris verzoeker telefonisch op de hoogte gesteld van zijn voornemen om de vertrouwenscommissie voor te stellen hem niet op te nemen in de selectie. Het tussentijds telefonisch contact was geen verplichting, maar juist vanwege de aspiraties van verzoeker voor het burgemeestersambt had de commissaris gemeend extra aandacht aan hem te moeten schenken. In het telefoongesprek had de commissaris blijk gegeven van zijn waardering voor de persoon van verzoeker, maar tevens zijn twijfel uitgesproken over zijn geschiktheid voor het burgemeestersambt. Deze twijfel was gebaseerd op ingewonnen referenties, gesprekken met betrokkene zelf en de bevindingen van vertrouwenscommissies die eerder met de verzoeker hadden gesproken. Zowel de vertrouwenscommissie van de gemeente A., als die van de gemeente B. kwamen tot de conclusie dat betrokkene onvoldoende bestuurlijke ervaring had en verbindend vermogen miste.

Vervolgens ontving de commissaris op 9 februari 2007 een brief van verzoeker, waarin hij argumenten aanvoerde om alsnog in aanmerking te kunnen komen voor de selectie van kandidaten voor de vertrouwenscommissie. De commissaris gaf aan uit die brief te hebben opgemerkt dat verzoeker weinig begrip kon opbrengen voor zijn oordeel, reden waarom hem op kosten van de provincie een assessment was aangeboden om meer duidelijkheid te krijgen in objectieve zin. De Chef Kabinet had verzoeker daarom op 20 februari 2007 - in reactie op diens brief van 9 februari 2007- uitgenodigd voor een assessment dat plaatsvond op 22 februari 2007.

Het assessment bevestigde het oordeel van de commissaris dat er twee risicofactoren zijn, te weten ten aanzien van de criteria "Omgang" en "Flexibiliteit". Dit paste in de lijn met de "stevige opstelling" zoals dat eerder door anderen in een gesprek met verzoeker was ervaren. De conclusie van het assessment was voor de commissaris van dien aard dat hij deze in de definitieve afweging rond de selectie van kandidaten voor de vacature gemeente Z. moest betrekken hij zag dan ook geen reden om zijn selectie aan te passen. De commissaris wenste daarbij te benadrukken dat de uitkomst van het assessment op zich niet de enige reden was om verzoeker niet op te nemen in de selectie. Daaromtrent merkte de commissaris op dat de sollicitatie van verzoeker op 1 maart 2007 uitgebreid met de vertrouwenscommissie van de gemeente Z. was besproken en dat ook de commissie tot de conclusie kwam dat verzoeker niet in de selectie moest worden opgenomen.

Tenslotte merkte de commissaris op van mening te zijn verzoeker juist kansen te hebben geboden door hem tweemaal door te sturen naar een vertrouwenscommissie en door hem een assessment aan te bieden. De commissaris stelde in de door verzoeker aangehaalde procedures steeds gehandeld te hebben volgens en binnen de daarvoor geldende wet- en regelgeving en dat het uiteindelijk zijn eigen oordeel was geweest om op basis van alle beschikbare informatie verzoeker niet op te nemen in de selectie voor de burgemeestersprocedure van gemeente Z.. Ook de vertrouwenscommissie van gemeente Z. zag geen reden om tot een ander oordeel te komen. Alles overziende meende de commissaris bij de procedure om te komen tot de benoeming van de burgemeester van de gemeente Z., en daarmee ook bij de eerste selectie van de kandidaten, de uiterste zorgvuldigheid te hebben betracht.

13. In reactie op het standpunt van de Commissaris van de Koningin liet verzoeker de Nationale ombudsman op 9 oktober 2007 weten een aantal punten aan te voeren ter verbijzondering van zijn argumenten in eerdere klachtbrieven, omdat hij nagenoeg geen argumenten in de brief van de commissaris onderkende die feitelijk, dus objectiveerbaar ingaan op zijn grieven.

Allereerst merkte verzoeker op dat de commissaris uit eigen beweging een omschrijving van de klacht heeft gegeven, zoals die door de Nationale ombudsman is geformuleerd en waardoor de kern van de klacht, dat de commissaris zich niet heeft gebaseerd op objectieve bronnen is komen te vervallen.



Daarnaast merkte verzoeker op dat ten onrechte wordt gesteld dat verzoeker acht keer heeft gesolliciteerd op een burgemeestersvacature, aangezien drie keer is gesolliciteerd en vijf keer is gesondeerd bij de Chef van het Kabinet van de commissaris naar zijn kansen bij een bepaalde procedure. Dit overeenkomstig een door de commissaris aan verzoeker voorgestelde procedure, welke inhield te sonderen naar de mogelijkheden alvorens te solliciteren.

Daarnaast verwonderde het verzoeker dat de commissaris stelde op de uitvoering van het assessment zelf geen invloed te hebben gehad, behoudens het vragen om op enige aspecten in het bijzonder acht te slaan. Juist dat laatste had naar de mening van verzoeker het objectieve karakter van het assessment geweld aangedaan en ook is het tegen de gedragsregels van de beroepsgroep. Het bureau had zich daarmee, wederom naar de mening van verzoeker, gediskwalificeerd zodat aan het rapport geen objectieve waarde kan worden toegekend nu dit subjectieve elementen inhoudt. Ook het argument van de commissaris dat het assessment zou zijn aangeboden om meer duidelijkheid te krijgen in objectieve zin was daarmee naar de mening van verzoeker weerlegd, aangezien er door de persoonlijke interventie van de commissaris juist sprake is van duidelijkheid in subjectieve zin.

Tevens merkte verzoeker op dat de commissaris zich, bij de eerste kennismaking met verzoeker in 2003, zeer positief toonde over de geschiktheid van verzoeker voor het burgemeestersambt en in dat verband zelfs als voorbeeld een aantal plaatsen noemde, waaronder gemeente Z., waarin verzoeker volgens hem uitstekend tot zijn recht zou komen. Verzoeker vroeg zich af waarom de commissaris, zo deze al zijn mening over hem gewijzigd had, dit verzoeker niet in een veel eerder stadium had laten weten.

Daarnaast merkte verzoeker op vanaf het begin al met de commissaris van mening te verschillen over de bestuurlijke ervaring, waarbij verzoeker de commissaris bij herhaling had voorgehouden dat, omdat er geen eensluidende definitie voor dat begrip bestaat, een ieder een eigen invulling daaraan zal geven. Verzoeker stelde dat de commissaris nu voor het eerst een beschrijving geeft van zijn opvatting van dat begrip. Verzoeker merkte naar aanleiding daarvan op van mening te zijn dat hij wel degelijk over de nodige bestuurlijke ervaring beschikt. Besturen is, naar de mening van verzoeker, het middels een college krachtens formele bevoegdheid de aangelegenheden van een staat, gemeente, bedrijf of vereniging of stichting leiden en regelen. Deze omschrijving van verzoeker, was afgeleid van die van de omschrijving van het begrip bestuur op Wikipedia. Onder verwijzing naar zijn Curriculum Vitae stelde verzoeker dat objectief is aan te geven dat hij in het licht van deze omschrijving zelfs een heel grote bestuurlijke ervaring heeft, in ieder geval één die ver uitgaat boven de parochiale beschrijving die de commissaris hanteert.

Daarnaast was verzoeker van mening dat de commissaris de reikwijdte van bestuurlijke ervaring verkleinde tot "gemeentelijke" en daar zodoende nog een extra subjectieve interpretatie aan gaf. Zelfs indien deze redenering werd gevolgd, was verzoeker van

mening dat die geen stand kon houden in de procedure gemeente Z., aangezien verzoeker toen inmiddels ruim vijf jaar raadservaring had, ook als fractievoorzitter en als voorzitter van diverse raadscommissies, en er heel wat voorbeelden zijn te geven van burgemeesters die zijn benoemd met aanmerkelijk minder "bestuurlijke ervaring". Naar de mening van verzoeker manifesteerde zich ook hier weer een grote mate van subjectief waardeoordeel in het begrip "bestuurlijke ervaring" zoals de commissaris dat hanteerde.

Het beroep dat de commissaris deed op de ingewonnen referenties achtte verzoeker tendentius, daar waar dit niet werd gestaafd. Opgemerkt werd dat verzoeker van de wettelijk toegestane referenties wist wat zij hadden geschreven en gezegd, en dat kwam niet overeen met hetgeen de commissaris impliceerde, zodat de commissaris - naar verzoekers mening - ook hier weer zijn subjectieve insteek etaleerde. Daarnaast vroeg verzoeker zich af of de handelwijze van de commissaris niet op gespannen voet stond met het gestelde in artikel 6, vierde lid van de Ambtsinstructie.

Ook het argument van de commissaris dat de vertrouwenscommissie niet wilde terugkomen op het besluit om hem niet op te roepen, achtte verzoeker een "adding insult upon injury", aangezien het waarschijnlijk nog nooit iemand was gelukt om via een eigen démarche bij een vertrouwenscommissie alsnog burgemeester te zijn geworden en het desbetreffende wetsartikel daarmee niet meer dan een wassen neus is. Iets wat naar de mening van verzoeker ook de commissaris ongetwijfeld bekend moet zijn.

Verzoeker stelde nogmaals van mening te zijn dat de commissaris zich door subjectieve overwegingen heeft laten leiden en niet door objectieve. Daarmee is de commissaris, naar de mening van verzoeker, op een wijze getreden in een oordeel dat hem op die wijze niet toekwam en aldus doende heeft de commissaris zijn oordeel over de geschiktheid van verzoeker voor benoeming tot het ambt van burgemeester niet gebaseerd op objectieve bronnen en heeft hij verzoekers belang in dezen geschaad.

14. Naar aanleiding van de reactie van verzoeker deelde de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland de Nationale ombudsman op 29 oktober 2007 mee dat diens opmerking dat hij slechts drie keer heeft gesolliciteerd binnen de provincie Zuid-Holland niet juist is. De commissaris noemde daarbij de namen van acht gemeenten waar verzoeker had gesolliciteerd. Dit betrof twee sollicitaties in 2003, twee uit 2004, drie uit 2005 en een uit 2007.

Ten aanzien van sollicitatieprocedures in het algemeen merkte de commissaris op dat een sollicitatieprocedure "in zichzelf" een subjectief proces is. Desalniettemin meende de commissaris dat hij een voldoende gedegen afweging kan maken bij de eerste selectie op basis van zijn kennis en ervaring van het openbaar bestuur, alsmede op basis van zijn eigen ervaring vanuit het ambt van burgemeester en de gesprekken met sollicitanten. Daarbij gaf de commissaris aan dat vorenstaande wordt aangevuld met elementen die het proces kunnen objectiveren, zoals inlichtingen, referenties en, voor zover aanwezig, een

assessment. Voorts speelt ook de specifieke situatie van de betreffende gemeente een rol.

De commissaris benadrukte nogmaals, dat hij een eigen selectie maakt van de kandidaten op basis van voorgenoemde elementen, maar dat alle kandidaten door hem worden besproken met de vertrouwenscommissie en de vertrouwenscommissie daarbij tevens kennis kan nemen van de stukken. Deze bespreking kan ertoe leiden dat de selectie wordt aangevuld of aangepast. De procedures voor burgemeestersbenoemingen, waaronder die voor de gemeente Z., verlopen conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving. De commissaris merkte op dat hij altijd de uiterste zorgvuldigheid betracht om te komen tot een eerste selectie van de kandidaten.

## II. Beoordeling

15. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Dit vereiste brengt mee dat indien een bestuursorgaan een waarderend oordeel uitspreekt, dit door voldoende objectieveerbare feiten wordt geschraagd.

16. Verzoeker klaagt er over dat de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland zich bij zijn beslissing om verzoeker niet door te geleiden naar de vertrouwenscommissie voor de vacature van burgemeester van gemeente Z. heeft laten leiden door subjectieve overwegingen en dit oordeel niet of niet voldoende heeft gebaseerd op objectieve bronnen.

Ter onderbouwing van zijn standpunt wees verzoeker er op dat de Commissaris der Koningin het objectieve karakter van het assessment geweld heeft aangedaan door aandacht te vragen voor enkele specifieke onderdelen waardoor de focus van het assessment teveel op deze aspecten was gericht en de uitkomsten van het assessment lijnrecht staan tegenover een eerder over verzoeker uitgebracht rapport en hetgeen de door verzoeker opgegeven referenten hadden verklaard over de kracht van verzoeker op het gebied van de omgang.

Daarnaast merkte verzoeker op dat de commissaris zich bij de eerste kennismaking in 2003 juist zeer positief had uitgelaten over de geschiktheid van verzoeker en daarbij onder andere Z. had genoemd als gemeente waar verzoeker uitstekend tot zijn recht zou kunnen komen.

Ook was verzoeker van mening dat de door de commissaris geformuleerde reikwijdte van het begrip bestuurlijke ervaring ten onrechte was beperkt tot 'gemeentelijke bestuurlijke ervaring'.

17. In artikel 126 van de Grondwet (zie Achtergrond, onder 1.) wordt het functioneren van de Commissaris van de Koningin als rijksorgaan omschreven. De taken die de Commissaris van de Koningin als rijksorgaan vervult, zijn opgenomen in de

Ambtsinstructie Commissaris van de Koningin (zie Achtergrond, onder 3.) Omdat de Commissaris van de Koningin als rijksorgaan optreedt kan hij voor de uitoefening van de in de Ambtsinstructie opgenomen specifieke taken niet door provinciale staten ter verantwoording worden geroepen.

18. Ingevolge het bepaalde in artikel 6, derde lid, van de Ambtsinstructie verschaft de commissaris de vertrouwenscommissie een opgave van degenen die naar het ambt van burgemeester hebben gesolliciteerd, vergezeld van zijn oordeel over kandidaten die hij in beginsel voor benoeming geschikt acht en van een afschrift van de sollicitatiebrieven van laatstgenoemde kandidaten. Desgevraagd informeert de commissaris de vertrouwenscommissie over de criteria die hij bij de selectie van kandidaten heeft gehanteerd. Indien de vertrouwenscommissie daarom verzoekt geeft de commissaris tevens zijn oordeel en een afschrift van de sollicitatiebrieven van de kandidaten die de commissaris in beginsel niet voor benoeming geschikt acht.

Ingevolge het vierde lid dient de commissaris zich de informatie over de sollicitanten te verschaffen die hij zelf nodig acht.

19. In zijn opmerking dat in het algemeen geldt dat een sollicitatieprocedure een 'subjectief proces' is, kan de Commissaris van de Koningin worden gevolgd. In het onderhavige geval gaat het er dan ook om of de beslissing van de commissaris is gebaseerd op objectieve bronnen, dan wel of het proces voldoende objectieveerbare elementen bevat.

20. In zijn reactie stelt de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland dat hij verzoeker op 7 februari 2007 telefonisch op de hoogte heeft gesteld van zijn voornemen om hem niet voor te dragen aan de vertrouwenscommissie. Deze voorgenomen beslissing was, naast de reguliere beschikbare informatie, zoals gesprekken, referenties en ambtsberichten, mede gebaseerd op het oordeel van twee vertrouwenscommissies waarmee verzoeker eerder had gesproken en afgezet tegen de voor de vacature van burgemeester van gemeente Z. door de gemeenteraad, de waarnemend burgemeester en de commissaris zelf wenselijk geachte competenties.

21. Nadat verzoeker zich op 9 februari 2007, naar aanleiding van het telefoongesprek van twee dagen daarvoor, tot de commissaris had gewend, is hem op kosten van de provincie een assessment aangeboden, waarbij door de commissaris is gevraagd om op enige aspecten in het bijzonder acht te slaan. De uitkomsten van het assessment waren voor de commissaris van dien aard dat hij deze in de definitieve afweging van de kandidaten moest betrekken en geen reden zag om zijn eerdere, voorlopige conclusies aan te passen.

22. Nu de Commissaris van de Koningin van Zuid-Holland zijn oordeel over de benoembaarheid van verzoeker heeft gebaseerd op meerdere, objectieveerbare bronnen en verzoeker, nadat hem de voorlopige conclusie was meegedeeld, alsnog in de gelegenheid heeft gesteld een assessment te volgen is gehandeld overeenkomstig het verbod van

vooringenomenheid. Het feit dat de commissaris bij het afnemen van het assessment specifiek aandacht heeft gevraagd voor enkele specifieke punten doet daar niets aan af. Immers het belang van een beoordeling op deze specifieke punten voor de onderhavige benoeming is voldoende aannemelijk geworden. De Nationale ombudsman deelt niet het standpunt van verzoeker dat de Commissaris van de Koningin met het oog op deze benoeming een te beperkte uitleg heeft gegeven aan het begrip "bestuurlijke ervaring". Dat de Commissaris zich in 2003 juist zeer positief zou hebben ingelaten over de geschiktheid van verzoeker, vormt op zichzelf geen aanwijzing dat de Commissaris in de onderhavige procedure vooringenomen is geweest.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland is niet gegrond.

## **Onderzoek**

Op 30 maart 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. te L., met een klacht over een gedraging van de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Commissaris van de Koningin verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. De reactie van de Commissaris van de Koningin gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van 29 maart 2007, inclusief bijlagen.
2. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 10 augustus 2007.

3. Reactie van de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland van 21 september 2007.
4. Nadere reactie van verzoeker van 9 oktober 2007.
5. Nadere reactie van de Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland van 29 oktober 2007.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

### 1. Grondwet

#### Artikel 125

"1. Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

2. Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

3. De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad."

#### Artikel 126

"Bij de wet kan worden bepaald, dat de commissaris van de Koning voorts wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie."

### 2. Gemeentewet

#### Artikel 61d

"1. De commissaris verricht de werkzaamheden, genoemd in de artikelen 61, 61a en 61b, volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de bij benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester te volgen procedure."

3. Ambtsinstructie Commissaris van de Koningin, Besluit van 10 juni 1994, houdende regels inzake de taken die de Commissaris van de Koning op grond van artikel 126 Grondwet als rijksorgaan vervult, Stb. 455, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 21 juli 2004, Stb. 406.

#### Artikel 6

"1. De commissaris ziet toe op een ordelijk verloop van de procedure met betrekking tot de benoeming van een burgemeester.

2. Voordat de vacature van burgemeester in een gemeente wordt opengesteld overlegt de commissaris met de raad over de eisen die aan de te benoemen burgemeester worden gesteld met betrekking tot de vervulling van het ambt. Indien zijn overleg met de raad niet tot overeenstemming leidt geeft hij aan welke eisen hij in afwijking van de raad zal hanteren bij zijn oordeel over de geschiktheid van kandidaten.

3. De commissaris verschaft de vertrouwenscommissie een opgave van degenen die naar het ambt van burgemeester hebben gesolliciteerd, vergezeld van zijn oordeel over kandidaten die hij in beginsel geschikt acht voor benoeming, alsmede vergezeld van afschrift van de sollicitatiebrieven van laatstgenoemde kandidaten. Hij informeert desgevraagd de vertrouwenscommissie over de criteria die hij heeft gehanteerd bij zijn selectie van kandidaten. Een dergelijk oordeel alsmede afschrift van de sollicitatiebrieven geeft hij op verzoek van de vertrouwenscommissie ook met betrekking tot andere kandidaten.

4. De commissaris verschaft zich de informatie over de sollicitant welke hij nodig acht of welke de vertrouwenscommissie door zijn tussenkomst nodig acht. Het inwinnen van referenties vindt slechts plaats met toestemming van de kandidaat, die hiervoor de gegevens aandraagt. De commissaris stelt de door hem verkregen inlichtingen ter beschikking van de vertrouwenscommissie, tenzij de kandidaat die het aangaat heeft laten weten dat verstrekking van die gegevens bij hem bezwaar ontmoet.

5. Zodra de raad zijn aanbeveling heeft vastgesteld rapporteert de commissaris aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot de inhoud en het verloop van de procedure. Daarbij gaat hij in op zijn overleg met de raad."

4. Circulaire procedureregels benoeming burgemeester, Circulaire van 4 november 2005 (BK2005/278431)

#### Artikel V

"1. De commissaris van de Koningin verschaft zich de informatie over de sollicitant welke hij nodig acht en welke de vertrouwenscommissie nodig acht. Het inwinnen van referenties vindt slechts plaats met toestemming van de sollicitant, die hiervoor de gegevens over de

te raadplegen personen aandraagt.

2. De commissaris stelt de door hem verkregen inlichtingen ter beschikking van de vertrouwenscommissie, tenzij de sollicitant die het aangaat heeft laten weten dat verstrekking van die gegevens bij hem bezwaar ontmoet.

3. Bestuursorganen zijn verplicht de gevraagde inlichtingen te verschaffen."

#### Artikel VIII

"1. De commissaris van de Koningin verstrekt de vertrouwenscommissie een opgave in alfabetische volgorde van degenen die naar het ambt van burgemeester hebben gesolliciteerd, vergezeld van zijn oordeel over kandidaten die hij in beginsel geschikt acht voor benoeming in de burgemeestersvacature. Hij voegt de sollicitatiebrieven van laatstbedoelde kandidaten bij.

2. De commissaris informeert desgevraagd de vertrouwenscommissie over de criteria die hij heeft gehanteerd bij zijn selectie van kandidaten. Indiende vertrouwenscommissie daarom verzoekt, geeft de commissaris zijn oordeel over andere kandidaten. Hij verstrekt de commissie desgevraagd de sollicitatiebrieven van deze kandidaten.

3. De commissaris stelt de door hem verkregen inlichtingen over kandidaten ter beschikking van de vertrouwenscommissie.

4. De commissaris informeert de door hem geselecteerde sollicitanten over het feit dat zij door hem zijn geselecteerd en dat hij hun namen aan de vertrouwenscommissie heeft doorgegeven. De commissaris van de Koningin stelt tegelijkertijd de niet-geselecteerde kandidaten schriftelijk op de hoogte van het feit dat zij niet tot zijn selectie behoren.

5. Een niet-geselecteerde sollicitant kan zich rechtstreeks tot de vertrouwenscommissie wenden met het verzoek om door haar te worden uitgenodigd. De vertrouwenscommissie beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek en stelt verzoeker schriftelijk op de hoogte van haar beslissing."